

Alfredo Sánchez-Castañeda  
Daniel Márquez Gómez

# AUTONOMÍA UNIVERSITARIA: ¿DERECHO HUMANO FUNDAMENTAL O GARANTÍA INSTITUCIONAL?



Universidad Nacional  
Autónoma de México



Defensoría de los  
Derechos  
Universitarios



Organización  
de las Naciones Unidas  
para la Educación,  
la Ciencia y la Cultura



Unión Internacional  
de Universidades



# AUTONOMÍA UNIVERSITARIA: ¿DERECHO HUMANO FUNDAMENTAL O GARANTÍA INSTITUCIONAL?

ANÁLISIS HISTÓRICO, DOCTRINAL,  
LEGISLATIVO Y JURISPRUDENCIAL



Defensoría de los  
Derechos  
Universitarios



Organización  
de las Naciones Unidas  
para la Educación,  
la Ciencia y la Cultura



• Cátedra UNESCO  
• La Cátedra de los Derechos  
• Universidad en las  
• Instituciones de Educación  
• Cooperación en América Latina  
• La formación de un modelo



**AUTONOMÍA UNIVERSITARIA:  
¿DERECHO HUMANO FUNDAMENTAL  
O GARANTÍA INSTITUCIONAL?**

ANÁLISIS HISTÓRICO, DOCTRINAL,  
LEGISLATIVO Y JURISPRUDENCIAL

ALFREDO SÁNCHEZ-CASTAÑEDA  
DANIEL MÁRQUEZ GÓMEZ

DEFENSORÍA DE LOS DERECHOS UNIVERSITARIOS

---

Serie: Los Derechos Universitarios en el siglo XXI, Núm. 8



# **AUTONOMÍA UNIVERSITARIA: ¿DERECHO HUMANO FUNDAMENTAL O GARANTÍA INSTITUCIONAL?**

**ANÁLISIS HISTÓRICO, DOCTRINAL,  
LEGISLATIVO Y JURISPRUDENCIAL**

**2019**

*Colección Derechos Universitarios en el siglo XXI*



**Defensoría de los  
Derechos  
Universitarios**



**Organización  
de las Naciones Unidas  
para la Educación,  
la Ciencia y la Cultura**



**uniTwin**  
• Cátedra UNESCO  
• La Cátedra de los Derechos  
• Universitarios en las  
• Instituciones de Educación,  
• Ciencia y la Cultura  
• La formación de un modelo

*AUTONOMÍA UNIVERSITARIA: ¿DERECHO HUMANO FUNDAMENTAL O GARANTÍA INSTITUCIONAL? ANÁLISIS HISTÓRICO, DOCTRINAL, LEGISLATIVO Y JURISPRUDENCIAL*, es una obra publicada por la Universidad Nacional Autónoma de México, a través de su Defensoría de los Derechos Universitarios.

Los autores de la obra se hacen responsables por la elección y presentación de los hechos que figuran en la presente publicación y por las opiniones que aquí expresan.

ISBN OBRA COMPLETA: 978-607-02-7125-0

ISBN VOLUMEN: 978-607-30-1454-0

Paulina Galicia Villarreal, Adela Noemí Monroy Enriquez y Jessica Judith Sánchez Morales. *Edición y formación en computadora*

Sánchez Castañeda, Alfredo

Márquez Gómez, Daniel

*Autonomía Universitaria: ¿derecho humano fundamental o garantía institucional?*

*Análisis histórico, doctrinal, legislativo y jurisprudencial.* / Alfredo Sánchez Castañeda y Daniel Márquez Gómez;

México, Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, Defensoría de los Derechos Universitarios, 2018.

132 páginas (Colección Los Derechos Universitarios en el siglo XXI)

ISBN de la Colección (Obra Completa): 978-607-02-7125-0

ISBN: 978-607-30-1454-0

1. Autonomía universitaria. 2. Derechos Humanos. 3. Derechos de los estudiantes.  
4. Derechos Universitarios. 5. Derecho a la educación. 6. Garantía institucional.

Primera Edición: 2019

D.R. © Universidad Nacional Autónoma de México  
Ciudad Universitaria, 04510, México, Cd. Mx.,  
Defensoría de los Derechos Universitarios  
Edificio "D", 2° piso (a nivel de la rampa), Circuito Exterior,  
Delegación Coyoacán, Tel. 5622 6220, Fax. 56065070  
[www.ddu.unam.mx](http://www.ddu.unam.mx)

Prohibida su reproducción parcial o total por cualquier medio,  
sin autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

*Impreso y hecho en México*

# ÍNDICE

<b>Introducción.....</b>	<b>I</b>
<b>I. Antecedentes históricos de la autonomía universitaria (1551-1919).....</b>	<b>1</b>
A. La noción de Universidad.....	1
B. La Universidad medieval y el germen de la noción de autonomía .....	2
C. Las universidades coloniales .....	5
D. La Universidad de México.....	6
<b>II. Los debates sobre la autonomía universitaria en el siglo XX.....</b>	<b>13</b>
A. La Ley de 1929.....	13
B. La Ley Bassols.....	17
C. La Ley Orgánica de 1945.....	20
<b>III. Autonomía universitaria: construcción normativa de una institución y de un derecho humano.....</b>	<b>31</b>
A. Normas constitucionales aplicables a la UNAM.....	34
B. Ley General de Educación.....	39
C. Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México.....	39
D. Estatuto General de la Universidad Nacional Autónoma de México.....	42
E. Criterios de interpretación de la Oficina de la Abogacía General.....	45

<b>IV. La hermenéutica jurisprudencial en torno a la autonomía .....</b>	<b>49</b>
A. Controversia Constitucional 32/2005: La UNAM como órgano constitucional autónomo .....	49
B. Controversia Constitucional 31/2006: la UNAM como órgano constitucional autónomo .....	53
C. Contradicción de tesis 37/2005-SS: coexistencia de órgano técnico y autoridad .....	54
D. Contradicción de tesis 12/2000: una visión integral de la autonomía universitaria .....	56
E. Criterios del Poder Judicial de la Federación relacionados con la autonomía.....	63
<b>V. La autonomía universitaria como derecho humano y garantía institucional .....</b>	<b>69</b>
A. Alfonso Caso y el germen de la autonomía universitaria como garantía institucional y derecho humano .....	72
B. La Autonomía universitaria como derecho humano .....	74
C. La autonomía universitaria como derecho fundamental en la jurisprudencia española.....	75
D. El Poder Judicial de la Federación y autonomía universitaria sólo como garantía institucional.....	86
<b>VI. Consideraciones finales.....</b>	<b>105</b>
<b>Bibliohemerografía.....</b>	<b>107</b>

# Introducción

La autonomía nace con la universidad en el siglo XIII<sup>1</sup> y la discusión sobre el alcance de la misma desaparece y aparece, según las coyunturas sociales, políticas, económicas o jurídicas. La historia de la Universidad en México se ha visto de muchas maneras, pero muy pocos la han entendido como lo que ha sido: la historia de una disputa entre un proyecto que se ha ido forjando en el curso de los siglos para hacer valer el derecho de los pueblos a la educación y la cultura, y una serie de fuerzas económicas y políticas que han pretendido su subordinación a intereses particulares<sup>2</sup> o a intentos de pensamiento único, que los poderes establecidos buscan imponer a partir de distintas creencias o filosofías.<sup>3</sup>

En América Latina, durante la segunda mitad del siglo XIX y primera del siglo XX, las universidades públicas habían logrado cierta independencia del poder público. En México, la autonomía universitaria tiene sus primeras manifestaciones en la regulación del entonces Colegio de San Nicolás de Hidalgo, en el Estado de Michoacán, hacia 1917; en la legislación de San Luis Potosí, en 1923; y en la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México de 1929.<sup>4</sup>

La universidad se sustenta en instituciones que se han forjado a través de los siglos: transmisión del conocimiento, libertad de cátedra e investigación, y autogobierno. La autonomía también es una de esas instituciones. En la legislación nacional—desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal del Trabajo y la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México— se destaca la palabra “autonomía”. No obstante, a pesar de su historicidad, todavía es un

---

<sup>1</sup> La UNAM es heredera de las denominadas: *Scholas Salamanticae* que a partir del siglo XIII fueron impuestas por Alfonso IX de León (*Adefonsus rex Legionensis*). Aunque en 1218 se instituyó el Estudio General de Salamanca lo que hoy se conoce como la Universidad de Salamanca.

<sup>2</sup> Garrido, Luis Javier, “La disputa por la Universidad”, en Casanova, Hugo y Lozano Claudio (eds.), *Educación, universidad y sociedad: el vínculo crítico*, España, Universitat Barcelona, 2004, p. 257.

<sup>3</sup> González Casanova, Pablo, “La autonomía universitaria, hoy”, *La Jornada*, Sección Política, 12 de octubre de 2004.

<sup>4</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Autonomía universitaria”, *Serie Crónicas de asuntos relevantes del Pleno y las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, SCJN, 2006, p. 3.

concepto demasiado debatido legal y doctrinalmente, como acertadamente lo destaca Sergio García Ramírez, es una expresión polisémica.<sup>5</sup>

La autonomía es la esencia de las universidades. Al respecto, para la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), los centros de educación superior, en el desempeño de sus funciones primordiales (investigación, enseñanza y servicio a la comunidad) en un contexto de autonomía institucional y libertad académica, deberían centrarse aún más en los aspectos interdisciplinarios y promover el pensamiento crítico y la ciudadanía activa, contribuyendo así al desarrollo sostenible, la paz y el bienestar, así como hacer realidad los derechos humanos, entre ellos la igualdad entre los sexos. La autonomía es un requisito indispensable para que los establecimientos de enseñanza puedan cumplir con su cometido gracias a la calidad, la pertinencia, la eficacia, la transparencia y la responsabilidad social.<sup>6</sup>

El término “autonomía”, de *autos*, por sí mismo y *nomos* ley, consiste en la facultad que una persona tiene de darse sus propias normas, sea un individuo, una comunidad o un órgano del Estado. Cuando se utiliza este concepto en el derecho público, sirve para designar la “potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses particulares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios” (según el Diccionario de la Real Academia). Es en las instituciones de educación superior, y particularmente en las universidades, donde ha florecido el principio de autonomía.<sup>7</sup>

Las universidades autónomas son organismos descentralizados, tienen facultades de autogobierno, y también facultades normativas, que abarcan diversos ámbitos, como planes y programas, términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico.

Algunos autores han caracterizado al régimen de descentralización de las universidades públicas autónomas de la manera siguiente: “... personalidad jurídica y patrimonio propios, un régimen jurídico particular,

---

<sup>5</sup> García Ramírez, Sergio, *La autonomía universitaria en la Constitución y en la ley*, México, UNAM-IIJ, 2005, pp. 1-11.

<sup>6</sup> UNESCO, *Conferencia Mundial sobre la Educación Superior-2009*: “La nueva dinámica de la educación superior y la investigación para el cambio social y el desarrollo” (Sede de la UNESCO, París, 5-8 de julio de 2009), Comunicado de 8 de julio de 2009, ONU/ECC, 2010, p. 2.

<sup>7</sup> Valencia Carmona, Salvador, *Derecho, autonomía y educación superior. Derecho de la educación y autonomía*, México, UNAM-IPN, 2003, pp. 2 y 28.

que en mayor o menor grado determina su autonomía orgánica y técnica, así como la atenuación o desaparición, en su caso, de los principios jerárquicos de mando, nombramiento, regulación, vigilancia, revisión, disciplinario y de determinación de conflictos de competencia, que caracterizan a la administración pública descentralizada.”<sup>8</sup>

La autonomía es la facultad que poseen las universidades para autogobernarse —darse sus propias normas dentro del marco de su Ley Orgánica y designar a sus autoridades—, para determinar sus planes y programas dentro de los principios de libertad de cátedra e investigación, y para administrar libremente su patrimonio.<sup>9</sup>

Como se advierte, parte del debate doctrinal sobre la autonomía se centra en torno a las ideas de “autolegislación” o normatividad propia, “autogobierno” o su capacidad para gobernarse por sí misma, o “descentralización”, esto es, como una forma de organización administrativa.

En otra dimensión argumentativa, se afirma que la autonomía universitaria, extremada en el pretérito, hasta el punto de constituir un Estado dentro del Estado, hoy significa libertad, más que autoridad, aunque entrañe ésta.<sup>10</sup> Genéricamente, la autonomía atañe a la libertad. Tiene que ver con la condición radical del individuo, la sociedad y, en suma, la nación.<sup>11</sup> Lo que implica, que la autonomía como “libertad” se emparenta con la base de los derechos humanos.

Sin libertad individual y sin libertad de las minorías, las mayorías no pueden probar que, efectivamente, son mayoría ni pueden legitimarse como tales. La libertad crítica es la base de todo, el necesario requisito para la democracia y la existencia de los derechos humanos.<sup>12</sup> Es evidente que esa libertad crítica se ejerce en la autonomía universitaria que permite la libertad de cátedra e investigación.

---

<sup>8</sup> Serna de la Garza, José María, *Autonomía universitaria y financiamiento. Derecho de la educación y de la autonomía*, México, UNAM-IPN, 2003, p. 13.

<sup>9</sup> Carpizo, Jorge, *Diccionario Jurídico*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México, México, Tomo I, Porrúa, 2002, pp. 282-283.

<sup>10</sup> García Ramírez, Sergio, *Op. Cit.*, pp. 3-4.

<sup>11</sup> García Ramírez, Sergio, “La autonomía universitaria, concepto y alcances”, en Barzana García, Eduardo, *et. al.* (coords.), *La autonomía universitaria en México*, México, UNAM, 2015, p. 163.

<sup>12</sup> Alarcón Requejo, Gílder, *Estado de derecho, derechos humanos y democracia: Pautas para la racionalidad jurídico-política desde Elías Díaz*, pr. Eusebio Fernández, España, Dykinson, 2011, p. 328.

La libertad es la base de toda institucionalidad.<sup>13</sup> Lo anterior impacta desde la década de los ochenta en el discurso en torno a la autonomía universitaria, porque como un complemento a las ideas de autogobierno, autolegislación y descentralización, se acude a las categorías de garantía institucional y derecho humano o fundamental<sup>14</sup> para entenderla.

En el contexto mexicano, la dimensión de los derechos humanos cada vez está más presente a partir de diversos casos contenciosos tramitados ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de la exégesis asociado al caso Rosendo Radilla realizada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los expedientes Varios 912/2010 y Varios 489/2010, y en el principio *pro persona*, para reconstruir que la idea de autonomía es clave de los derechos humanos.

De igual manera, en nuestro país el alcance jurídico de la autonomía universitaria ha estado marcado por la reforma en derechos humanos de 2011 y la necesidad de hermenéuticas relacionadas con la convencionalidad y el control de constitucionalidad. Así como la ubicación del alcance de la autonomía universitaria, ya sea como garantía institucional o derecho humano.

La definición de la autonomía universitaria se puede entender como delimitada por la idea de garantía institucional como derecho humano. Quien entiende la autonomía, en el más amplio sentido, la consideran como un derecho fundamental, difícil de limitar, en donde el legislador poco puede hacer para marcar los límites de ese derecho y moldearlo en función de los intereses coyunturales. Por el contrario, si se considerase como mera garantía institucional, la autonomía universitaria podría ser una nueva norma de organización, fácil de limitar por el legislador y de modificar en función de los intereses que representa.<sup>15</sup>

La pretensión de este estudio es clarificar el concepto de autonomía universitaria, particularmente a partir de una lectura histórica (I), que tome en cuenta los debates (II) en su construcción normativa (III) y jurisprudencial (IV) y de la discusión existente de la autonomía universi-

---

<sup>13</sup> Se entiende a la institución como una organización social.

<sup>14</sup> No se desconoce la discusión existente en la materia sobre la distinción entre derecho humano y derecho fundamental, pero para el presente estudio se utilizará indistintamente la terminología.

<sup>15</sup> Egea Díaz, Natalia, Mula Gómez, Antonio J., y Tobarra Ochoa, Pedro, *Universidad, autonomía y financiación*, España, Universidad de Murcia, Vicerrectorado de Economía y Administración, 2001, p. 30.

taria como una garantía institucional o un derecho humano (V). Sólo así las propias universidades autónomas, las autoridades federales y locales, así como las legislativas, jurisdiccionales u órganos autónomos al ejercer sus facultades, atribuciones y competencias, podrán tener claridad y bien delimitado cuál es su espacio de acción.

Hace 90 años la Universidad Nacional Autónoma de México alcanzó su autonomía, pero el debate sobre el significado de la misma sigue aún presente, ya sea por intromisiones o extrañas propuestas de modificaciones<sup>16</sup> o porque, a pesar de los embates padecidos, ésta se fortalece al robustecerse su dimensión jurídica.

---

<sup>16</sup> Ver lo comentarios de Sergio García Ramírez a la iniciativa de reformas, adiciones y derogaciones al artículo 3º. Constitucional presentadas por el presidente de la República el 12 de diciembre de 2018 que implicaban "...la supresión de las atribuciones y garantías autonómicas de las instituciones de educación superior..." en: García Ramírez, Sergio, *La autonomía universitaria, ahora y aquí*, México, UNAM/IIJ, 2019, p. 59.



# I. Antecedentes históricos de la autonomía universitaria (1551-1919)

Para abrir esta parte de nuestra investigación,<sup>17</sup> es preciso hacer una aclaración inicial. No se pretende realizar un trabajo enciclopédico sobre la Universidad, sino que única y exclusivamente se aborda el tema de los debates relacionados con la Autonomía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), sin descuidar algunos antecedentes que son de importancia para contextualizar dichos debates.

Por otro lado, se impone aclarar que la autonomía, en el ámbito de la UNAM, ha dispuesto de definiciones móviles, ajustables en los momentos de crisis. Sucesiva y simultáneamente ha sido: *a)* la capacidad de autogobierno; *b)* la independencia formal o real de la UNAM ante el Estado y los Presidentes de la República; *c)* el espacio entre el presupuesto otorgado por la Federación y las decisiones libres de la institución; *d)* la extraterritorialidad, en la práctica el rechazo de la entrada de la policía y, todavía más, del Ejército, a los planteles universitarios; *e)* la libertad de cátedra y de investigación; *f)* el auspicio de las libertades de expresión artística y cultural; *g)* la defensa de la voluntad de participación de estudiantes, maestros y autoridades en asuntos de la vida pública; *h)* la justificación a regañadientes de la ultraizquierda, o lo que de ella haga las veces, al explicar sus actos vandálicos; *i)* la noción de espacios de excepción en lo académico, lo cultural y, en situaciones de emergencia, lo político.<sup>18</sup> Como se observa, la palabra autonomía ha tomado diferentes significados según se considere conveniente para quienes la enarbolan.

## A. La noción de Universidad

---

<sup>17</sup> Los autores se apoyan y agradecen a la Universidad Nacional Autónoma de México, la aportación significativa que para el análisis histórico de la autonomía significó el Portal de la UNAM, en particular su cronología, bajo el rubro: "UNAM en el tiempo", "Cronología histórica de la UNAM", visible en: [http://www.unam.mx/acercaunam/es/unam\\_tiempo/unam/1910.html](http://www.unam.mx/acercaunam/es/unam_tiempo/unam/1910.html); 1920, 1930, 1940, 1950, 1960, 1970, 1980 y 1990. Consultada el 7 de julio de 2018.

<sup>18</sup> Monsiváis, Carlos, "Cuatro versiones de la Autonomía Universitaria", *Revista Letras Libres*, noviembre de 2004, p. 47, visible también en: <http://www.letraslibres.com/revista/convivio/cuatro-versiones-de-autonomia-universitaria>, consultado el 14 de julio de 2015.

Otra aclaración que resulta importante realizar es la referente con la palabra “universidad”. Con el vocablo *universitas* la Edad Media Latina expresaba, en los siglos XII y XIII, la idea de comunidad. *Universitas* se traduce a la idea de una totalidad homogénea ordenada bajo el principio de unidad. La palabra designa, por lo tanto, cualquier forma de asociación cuya expansión favoreció particularmente la Edad Media, la palabra universidad, para referirse a la unidad de enseñanza. Así, es posible hablar de una ideología de la *universitas*, ya que, bajo este sustantivo abstracto, se engloba el conjunto de representaciones ética, política y jurídica de la vida civil. *Universitas* remitía a la idea de totalidad abstracta, con independencia de los individuos que la componen, y significaba en la Alta Edad Media “el mundo”. Así mismo, la pertenencia a la *universitas* entraña en el interesado el disfrute de derechos y la observancia de deberes que emanan de la colectividad como tal.<sup>19</sup>

La palabra *universitas* era de aplicación genérica en los siglos XII, XIII y XIV, designaba a un agregado de personas con intereses comunes y un *estatus* legal. El término medieval que corresponde al concepto de universidad es *studium generale*. La “autonomía” de la universidad en la antigüedad se expresaba en el estatuto de *studium generale* que era una organización constituida por maestros y estudiantes o estudiantes y maestros, con un alto grado de autonomía jurídica, con derecho a elegir a sus propias autoridades y con poder de hacer sus propios estatutos.<sup>20</sup>

## **B. La Universidad medieval y el germen de la noción de autonomía**

Es importante destacar el papel de la corporación romana en la constitución de la universidad y, por ende, en la idea de “autonomía”, porque en el derecho post-clásico y justiniano se reconoce la personalidad jurídica a entidades patrimoniales dedicadas a un fin específico: las corporaciones y las fundaciones, así se afirma:

*Prototipo de ente colectivo era el “Populus Romanus”, que tenía todos los posibles derechos. Sobre su base se configuraban otras*

---

<sup>19</sup> Cfr. Châtelet, Francois, Mairet, Gérard (ed.), *Historia de las ideologías*, España, Akal Universitaria, 2008, pp. 332-333 y 342.

<sup>20</sup> Álvarez de Morales, A., “La universidad y sus denominaciones”, en *Consejo Superior de Investigaciones Científicas*, Universidades españolas y americanas. Época colonial, pr. Mariano Peset, España, Generalitat Valencia, 1987, pp. 57 y 60.

*comunidades de derecho público, como los “municipia” y las “coloniae”, a las cuales se les va, gradualmente, reconociendo una capacidad de derecho privado; y las corporaciones privadas, para las cuales se tenían numerosas denominaciones (collegia, corpora, societates, sodalicia, etc.). Los componentes de ellas se llamaban “socii” o “sodales”, y a la totalidad de ellos “universitas”. [...]*

*Cada corporación tenía un estatuto, órganos directivos, una sede común y se consideraba existente aunque cambiaran todos los socios o se redujesen a uno. Por lo menos desde la edad clásica se viene afirmando el elemento más característico de la personalidad jurídica de la corporación cual ente distinto de sus miembros, esto es: que los derechos y obligaciones se referían directamente a ella y no a sus miembros (si quid universitati debetur singulus non debetur, nec quod debet universitas singuli debent). La capacidad patrimonial de las corporaciones se fue poco a poco extendiendo; se admite también que pueden manumitir esclavos adquiriendo el derecho de patronazgo y, en último término, le fue concedido, en principio a algunas como privilegio, después a todas, el derecho a recibir herencias y legados.<sup>21</sup>*

Realizadas esas breves aclaraciones, se debe destacar que las universidades europeas, antecedentes de la UNAM, se pueden encontrar desde el siglo XI. Universidades que se pueden clasificar en dos grandes grupos: a) por su antigüedad y prestigio, se encuentran Bolonia, Oxford y París que surgieron en los siglos XI y XII, posteriormente, en el siglo XIII, aparecen Cambridge, Salerno y Salamanca; y b) por su celebridad, se tienen los casos de Bolonia, París, Oxford y Salamanca.<sup>22</sup>

En el caso de España, la Real Cédula de 6 de abril de 1242<sup>23</sup> otorgada en Valladolid, el rey Fernando III, el Santo, estableció en Salamanca órganos de administración y gobierno, como la Junta Universitaria, integrada por jueces: el Obispo de Salamanca, el *prior* de los dominicos y

---

<sup>21</sup> Da Cunha Lopes, Teresa M. G., Chavira Villagómez, Ricardo, *Introducción histórica al Derecho Romano*, México, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2009, pp. 45-46.

<sup>22</sup> Iyanga Pendi, Augusto, *Historia de la universidad en Europa*, Valencia, España, Universitat de València, 2000, p. 61.

<sup>23</sup> Aunque algunos autores sostienen que la fecha es de 6 de abril de 1243. Cfr. Rodríguez-San Pedro Bezares, Luis Enrique, y Polo Rodríguez, Juan Luis (eds.), *Líneas de investigación sobre universidades hispánicas*. Miscelánea Alfonso IX, 1999, Salamanca, España, Ediciones Universidad de Salamanca-Centro Alfonso IX Universidad de Salamanca-Centro de Historia Universitaria, 2008, p. 196.

el guardián de los descalzos, entre otros nobles de la villa. Este privilegio es el primer estatuto de la Universidad de Salamanca.<sup>24</sup>

Destaca el hecho que en Salamanca se ejercían facultades características del autogobierno, pues en la real carta dada en Toledo, el 8 de mayo de 1254, de Alfonso X, se aborda el problema del orden y la tranquilidad necesarios para los estudios, y en ella se asignan al maestrescuela de la catedral en conjunto con el obispo de Salamanca, funciones jurisdiccionales al permitirles juzgar a los estudiantes “peleadores o boluedores o que embarguen el estudio”, por lo que estos dos personajes son los primeros jueces universitarios,<sup>25</sup> lo que en nuestra opinión, es una evidencia del germen de la autonomía.

Los prerrogativas que tenía la Universidad de Salamanca, como estudio general, incluían el derecho a otorgar títulos académicos, a tener sello propio, que no se pudiera excomulgar a los universitarios sin permiso papal, validez universal de sus grados o *licentia docendi*.

En lo que atañe al fuero eclesiástico, mediante bula de 22 de septiembre de 1255, el Papa confirió al maestrescuela la jurisdicción, lo que llevaba implícita la facultad de conferir *licentia docendi*, que ya tenía él en el estudio catedralicio, acumulándosele en virtud de las Partidas, y siendo ratificado expresamente por Juan XXII, en 1333. En ese sentido, este código de Alfonso X fue importantísimo en Castilla, pues en la mayoría de las catedrales existía la dignidad del maestrescuela; no así en Aragón, donde hubo que acudir a otras dignidades del cabildo y esto derivó en una lucha por la preponderancia.<sup>26</sup>

En el siglo XIII la autonomía de las universidades incluso precede a los parlamentos. Juristas como Bartolo, en el siglo XIV, explicaban la tendencia de muchas ciudades a formular sus propios estatutos sin tener necesidad de hacer referencia al Papa o a un emperador, porque “un pueblo libre no está sujeto a nadie.”<sup>27</sup> La autonomía en este sentido se re-

---

<sup>24</sup> Iyanga Pendi, Augusto, *Op. Cit.*, p. 97.

<sup>25</sup> Rodríguez-San Pedro Bezares, Luis Enrique, *Historia de la Universidad de Salamanca*, v. III. Estructuras y flujos, Salamanca, España, Ediciones Universidad de Salamanca, 2004, p. 162.

<sup>26</sup> Carabias Torres, Ana María, “Las constituciones de Martín V a la Universidad de Salamanca”, *Conmemoración del V Centenario de la Promulgación, por el Cardenal Cisneros, de las Constituciones del Colegio Mayor de San Idelfonso y Universidad de Alcalá de Henares*, Guadalajara, España, Amigos de la Universidad de Henares, 2010, p. 13.

<sup>27</sup> Valadés, Diego, “Consideraciones sobre el Estado constitucional, la universidad y la ciencia”, en Solana, Fernando (comp.), *Educación: visiones y revisiones*, México, Siglo XXI, 2006, p. 234.

laciona con uno de los derechos humanos más preciados: el de la libertad, como ya se destacó en la introducción del presente estudio.

### C. Las universidades coloniales

Respecto a la universidad colonial latinoamericana, se afirma que: *“... era la expresión máxima de la cultura en español, dedicada al servicio de Dios y a la preservación de la cultura de la colonia. Su modelo medieval fue inspirado en la experiencia de la Universidad de Salamanca, que en aquella época era la más importante y prestigiosa de España. Ofrecía una educación sistemática y unitaria que giraba en función de la teología. El lenguaje universitario era el latín, hecho que por sí solo restringía el acceso de las mayorías, pues solo la aristocracia, el clero y algunos sectores de la población criolla dominaban la lengua. Las facultades principales eran las de teología, derecho y medicina; las menores, artes y filosofía.”*<sup>28</sup>

La primera universidad en América fue la de Santo Domingo, donde el *studium generale* de los dominicos se convirtió en universidad, a través de una bula papal de 1538. El 12 de mayo de 1551 los dominicos de Lima, Perú, obtuvieron una real orden para fundar una universidad, que en 1574 se cambió su nombre a Real y Pontificia Universidad de San Marcos. La Tercera fue la Universidad de México, el 21 de septiembre de 1551, por cédula real.

La cedula real de la Universidad d México señalaba que gozaría de los privilegios de la Universidad de Salamanca y se estableció que el Virrey y la Audiencia serían responsables de su inicio y organización. Además como todos los oidores presentes en la Nueva España se habían graduado de Salamanca, a la naciente Universidad de México le dieron una estructura análoga a la de Salamanca.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> O'Donnell, Penélope, *Dar la palabra al pueblo: enseñanza-aprendizaje de la comunicación en Nicaragua durante la evolución Popular Sandinista*, México, Universidad Iberoamericana, 1995, p. 107.

<sup>29</sup> González González, Enrique, “La Universidad Virreinal, una Corporación”, en Marsiske, Renate (coord.), *La Universidad de México. Un Recorrido Histórico de la Época Colonial al Presente*, UNAM, México, 2001, p. 19.

## D. La Universidad de México

La historia de la Universidad en México se puede analizar desde diversas perspectivas. Como universidad real, como universidad real y pontificia —que abarca los años de 1551 a 1865—, y como la universidad en el México independiente —creada en 1910—. Dichos antecedentes nos permitirán concentrarnos en otro apartado en la autonomía universitaria.

La Real Universidad de México se funda por la Cédula Real, fechada en Toro de 21 de septiembre de 1551, expedida por Felipe II en respuesta a los ruegos del obispo fray Juan de Zumárraga y del virrey Antonio de Mendoza,<sup>30</sup> se instaló el 25 de enero de 1553, y se rigió por los Estatutos Provisionales de Salamanca, en términos de la real cédula mencionada, en la que se lee:

*...he sido suplicado fuésemos servidos de tener por bien que en la dicha ciudad de México se fundase un estudio o Universidad de todas las ciencias donde los naturales y los hijos de españoles fuesen industriados en las cosas de nuestra Santa Fe Católica en las demás Facultades y les concediésemos los privilegios y franquezas y libertades que así tiene el estudio e Universidad de la ciudad de Salamanca, con las limitaciones que fuésemos servidos (sic).*

El rey ejerció el patronazgo de la universidad, no obstante, puesto que la Universidad de México concedía entre otros los grados de teología y de derecho canónico, es decir, eclesiástico, era necesario que el Papa, como jefe de la Iglesia, sancionara también dichos estudios: la Universidad de México fue confirmada mediante la bula de Clemente VIII, el 7 de octubre de 1595. Empero, la Real Universidad de México sólo a fines del siglo XVIII empezó a llamarse a sí misma Real y Pontificia, título con el que inapropiadamente se designa aún a la universidad colonial.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Cfr. Cárabes Pedroza, J. Jesús, Reid Rodríguez, Martha, Pardo Zepeda, Federico, y Flores García, José, *Fundamento jurídico-político de la educación en México*, 3ª ed., México, Progreso, 2000, p. 44. Según Georges Baudot, la iniciativa fue del cabildo y del arzobispo. Cfr. Baudot, Georges, *La vida cotidiana en la América Española en tiempo de Felipe II*. Siglo XVI, tr. Stella Mastrangelo, 1ª ed., 2ª reimp., México, Fondo de Cultura Económica, 1992, pp. 314-315.

<sup>31</sup> Marsiske, Renate, *La universidad de México: Historia y Desarrollo*, en *Revista Historia de la Educación Latinoamericana*, vol. 8, 2006, p. 13. Consultado el 9 de julio de 2018 en: [readyc.org, http://www.redalyc.org/pdf/869/86900802.pdf](http://www.redalyc.org/pdf/869/86900802.pdf).

En la organización de la Real Universidad de México se pueden distinguir tres niveles: 1) el corporativo, por el cual la Universidad se autogobernaba a través de los distintos claustros; 2) el administrativo y financiero; y por último, 3) el académico, que incluía la provisión y lectura de cátedras, los actos académicos de conclusiones, y los grados que se concedían a quienes cursaban las lecciones y tomaban parte en dichos actos.<sup>32</sup> Posteriormente, se constituyó como Real y Pontificia Universidad de México y recibió su estatuto definitivo del virrey Palafox en 1645.<sup>33</sup>

Las tres universidades americanas de tiempos del rey de España, Felipe II estaban organizadas aproximadamente según las mismas normas: cuatro facultades; Artes, Derecho, Teología y Medicina, se repartían la enseñanza. Estaba gobernada por un consejo formado por doctores y profesores de cada una de las facultades, bajo la presidencia de un rector elegido por los doctores según criterios variables. Las cátedras eran temporales (se adjudicaban por cuatro años) o vitalicias, y se alcanzaban por concursos y lecciones públicas. Los estudiantes en ciertas circunstancias tenían derecho a observar y votar.<sup>34</sup>

Hacia fines del siglo XVII la autonomía corporativa de la Universidad se vio estrechada por la Corona, lo que se tradujo en un poder de decisión cada vez mayor peninsular en una institución claramente criolla desde sus orígenes, y en una cada vez más limitada participación de estudiantes y bachilleres en el gobierno de la Universidad.<sup>35</sup>

Después de la Independencia, la Universidad vive una fuerte incertidumbre. Se suprimió el título de “real” y se le llamó Universidad Nacional y Pontificia, para concluir con la denominación de Universidad de México. Como ejemplo de las pasiones contrarias que concitaba la universidad, en 1833 con el arribo de los positivistas a la Dirección General de Instrucción Pública se formó la comisión de plan de estudios, que declaró a la universidad inútil, irreformable y pernicioso, por lo que se concluyó que era necesario suprimir la universidad.<sup>36</sup>

---

<sup>32</sup> *Ibidem*, p. 14.

<sup>33</sup> Tirado, Florencia, “La escolástica y la educación en México”, en Piñera Ramírez, David (coord.), *La educación superior en el proceso histórico de México, Cuestiones esenciales y prospectiva del siglo XXI*, México, t. III, Universidad Autónoma de Baja California-Secretaría de Educación Pública-ANUIES, 2002, p. 24.

<sup>34</sup> Baudot, Georges, *La vida cotidiana en la América Española en tiempo de Felipe II. Siglo XVI*, Fondo de Cultura Económica, 1983, p. 315.

<sup>35</sup> *Ibidem*, p. 15.

<sup>36</sup> Mora, José María Luis, Revista política de diversas administraciones que ha tenido la República hasta 1837, Biblioteca Virtual Universal, consultado el 16 de julio de 2015 en:

La organización en tres niveles de la Universidad desde su origen deja ver claramente el germen de la autonomía: corporativo que permitía autogobernarse a través de claustros; el académico que y finalmente el administrativo-financiero.<sup>37</sup>

En los años 1833, 1857, 1861 y 1865 la Universidad fue cerrada por los liberales quienes la consideraban ejemplo del retroceso. Maximiliano de Habsburgo la reabrió y la cerró de nueva cuenta. En 1867 Gabino Barreda estableció la Escuela Nacional Preparatoria, de orientación positivista.

En un balance de la Universidad en el siglo XIX, se afirma lo siguiente: *Defendida por conservadores y arduamente atacada por liberales por ser una institución del viejo régimen, vivió durante la primera mitad del siglo XIX una serie de continuas clausuras y reaperturas que terminaron por minar su obsoleta estructura, hasta que el Segundo Imperio mexicano, cerró la Universidad definitivamente el 30 de noviembre de 1865.*<sup>38</sup>

El cierre de la Universidad se consolidó con la Ley Orgánica de Instrucción Pública del 2 de diciembre de 1867 que estableció en el entonces Distrito Federal (hoy Ciudad de México) una serie de Escuelas Nacionales que suplirían los estudios impartidos por la Universidad. En el artículo 42 de esa Ley adquiría importancia la Academia de ciencias y literatura, cuyo objeto era fomentar el cultivo y adelantamiento de estas ramas, servir de cuerpo facultativo de consulta para el gobierno, reunir objetos científicos y literarios para formar colecciones nacionales, establecer concursos y adjudicar los premios correspondientes, así como establecer y hacer publicaciones periódicas.

En lo que se refiere a las escuelas especiales de derecho, medicina y farmacia, agricultura y veterinaria, ingenieros y naturalistas, en términos de la Ley Orgánica, se les permitía nombrar a cada una de entre sus profesores, para la Academia de ciencias y literatura, seis individuos, de los cuales, tres serían socios de número y tres supernumerarios. Estos a su vez, nombraban a seis literatos, de los cuales tres eran socios de número y tres supernumerarios, con cuyo número total de socios se instalaba la Academia, que se dividía en el número y clase de secciones

---

<http://www.biblioteca.org.ar/libros/70239.pdf>. Cfr. Valadés Diego, *Derecho Académico en México*, México, UNAM, 1987, p. 70.

<sup>37</sup> Marsiske, Renate, *Op.Cit.*, p. 14.

<sup>38</sup> *Ibidem*, p. 17.

que ella misma acordaba, y podía elaborar su reglamento. Sin embargo, el presidente nato de la Academia era el Ministerio de Instrucción Pública.

A pesar de este impasse histórico, en 1881 Justo Sierra presentó un proyecto para restablecer la Universidad. Posteriormente, en pleno proceso revolucionario, en abril del año de 1910, Justo Sierra, como secretario de Instrucción Pública, presentó la Ley Constitutiva de la Escuela Nacional de Altos Estudios, y el 26 del mismo mes, el proyecto para la fundación de la Universidad Nacional, constituida por las Escuelas Nacional Preparatoria, de Jurisprudencia, de Medicina, de Ingenieros, de Bellas Artes y de Altos Estudios. El proyecto se aprobó el 22 de septiembre, fecha en que se inauguró la Universidad Nacional de México, con Joaquín Eguía y Lis como primer Rector. El secretario de Instrucción Pública era la máxima autoridad de la Universidad.<sup>39</sup>

La apertura de la Universidad Nacional fue repudiada por el positivismo, a través de Agustín Aragón y Horacio Barrera, lo que generó una polémica con Antonio Caso, Secretario de la Institución y presidente del Ateneo de la Juventud.<sup>40</sup>

Un antecedente que muestra como el poder público puede sujetar a la enseñanza, se verificó el 30 de agosto de 1913, durante el gobierno de Victoriano Huerta, cuando se expidió el Reglamento Provisional para la Organización Disciplinaria Militar de la Escuela Nacional Preparatoria, transformando a su director en coronel y comandante general; al secretario en teniente coronel, los profesores en capitanes primeros y los empleados de la biblioteca en subtenientes, en tanto los alumnos serían clases y soldados.

El 15 de abril de 1914 se expidió la nueva Ley de la Universidad Nacional, y el 30 de septiembre del mismo año, se publicó el decreto que la reformó. En 1914 también, surge otro antecedente de la autonomía. Félix F. Palavicini, Secretario de Instrucción Pública, redactó un proyecto de ley para dar autonomía a la Universidad, avalado por profesores como Ezequiel A. Chávez, Antonio Caso, Alberto Vázquez del Mercado, Genaro Fernández MacGregor, Manuel Gamio y Manuel Toussaint, quienes apro-

---

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 18.

<sup>40</sup> Integrado por jóvenes intelectuales opuestos al positivismo. Grupo apoyado por Justo Sierra, creado en 1908 e integrado, entre otros, por: Antonio Caso, José Vasconcelos, Alfonso Reyes, Julio Torri, Jesús Acevedo, Eduardo Colín, Enrique González Martínez, Pedro Henríquez Ureña, y Ezequiel Chávez.

baron dicho proyecto. Siendo entonces Rector de la universidad, Valentín Gama.

A fines de 1914, José Natividad Macías y Alfonso Cravioto elaboraron un proyecto de ley que establecía la autonomía de la Universidad Nacional. También en diciembre de ese año, Ezequiel Chávez presentó el proyecto de Ley de Independencia de la Universidad Nacional de México. El cual en su artículo 1° se destacó la independencia de la Universidad: "(...) se decreta la independencia de la Universidad Nacional de México; en consecuencia, no dependerá en lo sucesivo del Gobierno Federal, que se concretará a garantizar su autonomía y a administrar fondos indispensables para su subsistencia y desarrollo."<sup>41</sup>

En 1915, durante el rectorado de José Natividad Macías, Venustiano Carranza elaboró un proyecto de ley para dar autonomía a la universidad. En 1916 se expidió la convocatoria para elegir a los diputados que se encargarían de discutir y formular una nueva Constitución para la República. Iniciando el Congreso Constituyente sus sesiones en Querétaro, el 1° de Diciembre de 1916.

Como la Constitución de 1917 federalizó la educación, haciendo responsables a los Estados de impartirla, se fundó el Departamento Universitario y de Bellas Artes, y se dispuso que el rector de la Universidad fuera a su vez titular de ese departamento. Según señala Diego Valadés, el Rector de la Universidad José Natividad Macías, en una entrevista de prensa publicada por periódico *El Universal* el 11 de julio de 1917, se declaró partidario de la autonomía de la Universidad y de su independencia de la política. Sosteniendo que en el Congreso Constituyente de 1917 se trabajó la supresión de la Secretaría de Instrucción Pública para que le correspondiera a la Universidad la responsabilidad directa de atender la educación superior y colocarla al margen de las inquietudes políticas del manejo de la Secretaria en comento y por dicha razón Venustiano Carranza apoyó la creación del Departamento Universitario.<sup>42</sup>

La Escuela Nacional Preparatoria, los museos y los institutos de investigación fueron separados de la Universidad. Esta situación originó que por primera vez los estudiantes se pronunciaran por la autonomía universitaria y no sólo los profesores y funcionarios universitarios, aunque no se alcanzó a organizar movimiento alguno. La separación de la Prepa-

---

<sup>41</sup> Cfr. Valadés, Diego, *Derecho Académico en México*, Op. Cit., pp. 116 y 150.

<sup>42</sup> *Ibidem*, pp. 115 y ss.

ratoria por Carranza molestó a los universitarios. A pesar de la solicitud de rector José Natividad Macías de devolver la Preparatoria y otras dependencia al a Universidad. Estas pasaron a la oficina de Educación Pública de la Ciudad de México. Dicha situación generó protestas, las promesas de autonomía de Carranza para la Universidad no se cumplieron.

Al contrario se amputaban dependencia a la Universidad y se lograba el sueño que tenía Carranza desde 1914, de separar la Preparatoria. Las protestas no se hicieron esperar. Alfonso caso, apoyado por estudiantes de escuelas superiores fundó la Preparatoria “libre” en la sede de la misma Escuela, como protesta en contra de la dependencia de la Universidad al Departamento recién creado, que llegó a tener 500 estudiantes. La Preparatoria “libre” reflejaba las opiniones liberales de los universitarios, contrarias a la visión estatista.<sup>43</sup>

Como se puede apreciar a continuación, el trayecto de la Universidad para consolidar su autonomía ha tenido que atravesar varias etapas y desafíos, desde aquella que buscó convertirla en universidad primada hasta el reconocimiento constitucional de su autonomía, que poco a poco han permitido delinear su exacta dimensión (II).

---

<sup>43</sup> Mendoza Rojas, Javier, *Los conflictos de la UNAM en el siglo XX, México, UNAM/Plaza y Valdés, 2001, p. 43.*



## II. Los debates sobre la autonomía universitaria en el siglo XX

¿La historia de nuestra Universidad cómo ha impactado en el nacimiento, desarrollo y consolidación de la autonomía universitaria en el siglo XX? Un breve recorrido histórico, en el que se muestren los debates relacionados con la autonomía, pero también su contexto, podrán ser de utilidad para aclarar ésta pregunta.<sup>44</sup>

### A. La Ley de 1929

Entre los años de 1920 y 1924 hubo una serie de sucesos que marcaron la vida universitaria. El primero es el discurso de José Vasconcelos en 1920 al ser nombrado rector de la Universidad, donde destacó: *“En estos momentos yo no vengo a trabajar por la Universidad, sino a pedir a la Universidad que trabaje por el pueblo”*. Vasconcelos, desde la Universidad trabajó por la federalización de la enseñanza, a lado de Ezequiel A. Chávez.

De 1921 es la ley expedida durante el rectorado de José Vasconcelos que establece el escudo y el lema de la institución: *“Por mi raza hablará el espíritu”*, y la imagen del águila y el cóndor que rodean el mapa que representa a la América Latina, desde la frontera norte de México hasta el Cabo de Hornos. También se aprobó la reforma constitucional por la que se creó la Secretaría de Educación Pública de la cual dependía la Universidad Nacional, como ya ha quedado señalado.

En un 1923 inmerso en los acontecimientos políticos del obregonismo y algunas renunciaciones en la Universidad, el estudiante de Jurisprudencia, Luis Rubio Siliceo, presentó a la Federación de Estudiantes de México un proyecto de ley para establecer la Autonomía de la Universidad, que logró el apoyo de 97 diputados. Consiguiendo posteriormente la firma de todos los diputados y senadores. La iniciativa de ley se presentó a la

---

<sup>44</sup> Nuevamente los autores se apoyan y agradecen a la Universidad Nacional Autónoma de México, la aportación significativa que para el análisis histórico de la autonomía significó el Portal de la UNAM, en particular su cronología, bajo el rubro: “UNAM en el tiempo”, “Cronología histórica de la UNAM”, visible en: [http://www.unam.mx/acercaunam/es/unam\\_tiempo/unam/1910.html](http://www.unam.mx/acercaunam/es/unam_tiempo/unam/1910.html); 1920, 1930, 1940, 1950, 1960, 1970, 1980 y 1990. Consultada el 7 de julio de 2018.

Cámara de Diputados el 7 de septiembre de 1923, pasándose dictamen de la Comisión respectiva. José Vasconcelos, Secretario de Educación Pública le pidió a la Comisión de la Cámara que le proporcionara el proyecto y el dictamen formulado, el cual era favorable. La comisión entregó el expediente respectivo al Vasconcelos, quien no lo devolvió a la Comisión de la Cámara de Diputados. Cuando dejó de ser Secretario Vasconcelos, el Subsecretario, doctor J. Gastelum, al encargarse del Despacho, encontró el expediente y fue devuelto a la Cámara mencionada; pero el proyecto quedó en el olvido.<sup>45</sup>

En 1924, entre la rebelión de Adolfo de la Huerta y la renuncia de José Vasconcelos a la Secretaría de Educación Pública, el nuevo titular de esa dependencia Bernardo J. Gastelum, le pidió al rector Ezequiel A. Chávez un proyecto de ley para decretar la autonomía, pero no prosperó, continuando circulando opiniones favorables a la autonomía universitaria hasta 1927. En 1928 la Cámara de Senadores conoció el proyecto de Ley elaborado por la Liga Nacional de Estudiantes, pero no fue discutido.

El año de 1929 fue significativo para la autonomía universitaria, enmarcada por acontecimientos como la creación de Partido Nacional Revolucionario, la rebelión de un grupo de generales obregonistas en el Norte de la República y su derrota a cargo del general Saturnino Cedillo, el declive del movimiento cristero y las candidaturas presidenciales de Pascual Ortiz Rubio y José Vasconcelos.

En este panorama, el 27 de febrero de 1929 se expidió un reglamento de reconocimientos trimestrales; en abril el rector Antonio Castro Leal declaró que era necesario fijar un sistema adecuado para la estimación del aprovechamiento de los alumnos de las diferentes escuelas, especialmente dirigido a los de Derecho y Ciencias Sociales, por lo que el director de Jurisprudencia, Narciso Bassols, anunció un nuevo sistema de reconocimientos para evaluar a los alumnos, lo que provocó protestas estudiantiles. El 4 de Mayo los estudiantes de Derecho celebraron una asamblea general y nombraron un comité provisional de huelga,<sup>46</sup> emplazada para el día 12 de mayo, por lo que la rectoría amenazó con clausurar la Escuela de Jurisprudencia.

---

<sup>45</sup> Mendieta y Nuñez, Lucio, La huelga de 1929, en Pinto Mazal, Jorge *La autonomía universitaria*. Antología, UNAM, México, 1974, pp. 131-136. <http://publicaciones.anui.es.mx/acervo/revsup/res031/art4.htm> Consultado el 8 de julio de 2018.

<sup>46</sup> Palabra que desde entonces se ha utilizado para hablar de cierres temporales realizados por estudiantes.

El 5 de mayo de 1929 se inició la huelga, y el director Narciso Bassols amenazó con expulsar a los dirigentes. Debido a que el movimiento huelguista ganaba apoyo, el presidente Emilio Portes Gil y el rector Antonio Castro Leal anunciaron la clausura de la Escuela de Jurisprudencia y de las escuelas que los apoyaran.

El líder de la Confederación Nacional de Estudiantes, Alejandro Gómez Arias, pidió a sus afiliados apoyar a los estudiantes. Además, se nombró un comité de huelga en donde participaron: Alejandro Gómez Arias, Salvador Azuela, Carlos Zapata Vela y Ricardo García Villalobos.

El 16 de mayo se determinó reabrir la Escuela de Jurisprudencia con la condición de que se reinscribieran los alumnos, sin embargo éstos no acudieron. Después de algunos brotes de violencia, el 23 de mayo se realizó una gran manifestación estudiantil donde hubo enfrentamientos y lesionados, algunos profesores renunciaron como acto de protesta contra la represión, además, el director de la Escuela de Jurisprudencia, Narciso Bassols, presentó su renuncia. El presidente Emilio Portes Gil ordenó retirar la fuerza pública de los edificios universitarios. Carlos Monsiváis en su análisis sobre la autonomía universitaria, bajo el epígrafe “La Autonomía se incorpora a las siglas de la Universidad”, destaca:

*El 26 de mayo, en Veracruz, José Vasconcelos declara: “La actual huelga de estudiantes viene a demostrar la fuerza del poder que ejercen éstos en la opinión pública. Llama la atención, en primer lugar, que los estudiantes se solidaricen para defender sus derechos escolares contra la unificación de reconocimientos, porque los cuestionarios, y en general la forma en que se ha traducido el sistema, es una imitación de sistemas, ya caducos, de los Estados Unidos...”. Poco después, Portes Gil sale al paso y les regala la autocrítica del régimen y la Autonomía:*

*Aunque no explícitamente formulado, el deseo de ustedes es el de ver su Universidad libre de la amenaza constante que para ella implica la ejecución, posiblemente arbitraria en muchas ocasiones, de acuerdos, sistemas y procedimientos que no han sufrido previamente la prueba de un análisis técnico y cuidadoso, hecho sin otra mira que el mejor servicio posible para los intereses culturales de la República. Para evitar ese mal, sólo hay un camino eficaz: el de establecer y mantener la autonomía universitaria. Al dar un paso tan trascendental, la dirección de la Universidad quedará libre y definitivamente en manos de sus miembros, maestros*

*y alumnos; pero, junto con la libertad, alumnos y maestros deberán asumir cabalmente el peso de toda la responsabilidad que la gestión universitaria trae consigo. (...)*

*En rigor, en esta etapa la Autonomía sólo significa la capacidad para nombrar al rector y directores de escuela.<sup>47</sup>*

Los estudiantes propusieron la renuncia de las autoridades educativas, incluyendo al rector y el jefe de la policía metropolitana, la reincorporación de las secundarias a la Escuela Nacional Preparatoria (incorporación que se había dado durante el rectorado de José Vasconcelos), y que el presidente eligiera al rector de una terna elaborada por el Consejo Universitario. El 28 de mayo los estudiantes se reunieron con el presidente Emilio Portes Gil. En la reunión el presidente se declaró a favor de la autonomía, aunque rehusó pedir las renuncias de funcionarios.

El 1° de junio de 1929, el Consejo Universitario hizo público su acuerdo sobre la autonomía. El Congreso en sesión extraordinaria discutió la iniciativa. El 4 de junio la Cámara de Diputados otorgó facultades al Ejecutivo para sentar las bases de la autonomía y un día después el Senado hizo lo mismo. Lo que conllevó, al presidente Emilio Portes Gil ha formular el proyecto de Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma, que fue motivo de objeciones por el Directorio de la Huelga y, además, pidió la renuncia de Antonio Castro Leal.

El 29 de junio el Directorio de la Huelga formó la Liga de Profesores y Estudiantes Universitarios; el 5 de julio el comité de huelga anunció que si se aprobaba la ley de autonomía levantaría la huelga; el 10 de julio se dio a conocer la Ley Orgánica. El 11 de julio se declaró el fin de la huelga y la reanudación de actividades, se nombró como rector interino a Ignacio García Téllez, y el 26 de julio de 1929 se publicó la nueva Ley Orgánica en el Diario Oficial de la Federación.

Por lo anterior, se destaca que el perfil de la universidad contemporánea se delineó en 1929.<sup>48</sup> Así, el 26 de julio de 1929, a la UNAM se le otorgó autonomía por la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma, norma que sólo estuvo vigente 4 años.

---

<sup>47</sup> Monsiváis, Carlos, *Op.Cit.*, p. 48.

<sup>48</sup> UNAM en el tiempo, "Cronología histórica de la UNAM", consultado el 8 de junio de 2018 en: [http://www.unam.mx/acercaunam/es/unam\\_tiempo/unam/1920.html](http://www.unam.mx/acercaunam/es/unam_tiempo/unam/1920.html).

## B. La Ley Bassols

En octubre de 1933 se publicó la nueva Ley Orgánica de la Universidad o Ley Bassols, que establecía la abstención del Estado de subsidiar a la Universidad, además, se eliminó de su nombre el calificativo de nacional, dejándola en Universidad Autónoma de México, se le otorgó autonomía plena a la Universidad, como institución privada y se le asignó un fondo único de diez millones de pesos.

En el debate sobre la orientación filosófica de la enseñanza universitaria en nivel preparatoria: materialismo dialéctico, filosofía de la naturaleza y acabar con el régimen capitalista, propuesta por el Congreso de Estudiantes, surgió un debate entre Antonio Caso defendiendo la libertad de enseñanza y Vicente Lombardo Toledano apoyando las tesis del Congreso. Al aludir al debate entre Vicente Lombardo Toledano y Antonio Caso. En el artículo “Cuatro versiones de la Autonomía Universitaria” en el apartado ‘La libertad de cátedra. La derrota del pensamiento único’, Carlos Monsiváis destaca:

*Libertad de cátedra sí; pero no libertad de opinar a favor de lo que fue el pasado y menos aún en contra de las verdades presentes. En otros términos, libertad de cátedra sí, pero libertad para opinar de acuerdo con las realidades que vivimos y de acuerdo con la verdad futura.*

*¿Y nosotros queremos seguir discutiendo los valores eternos cuando hay miseria palpable, mugre evidente, mendigos desastrosos, masas que están urgiendo un remedio claro y contundente? ¿Seguirá la Universidad discutiendo todas las ideas, todos los principios, para ofrecer al alumno nada más que vacilación y dudas? No, la Universidad ya no debe educar para la duda ni en la duda, sino en la afirmación.*

*Frente a la intemperancia de Lombardo, el filósofo Antonio Caso, un cristiano un tanto retórico (Cfr. la crítica que le hace Jorge Cuesta), tiene la razón. La precipitación de Lombardo sugiere una izquierda convulsa, ansiosa de imponer el pensamiento totalitario para conseguir que de allí surja la revolución socialista. En cambio, Caso es muy convincente:*

*La Universidad de México es una comunidad cultural de investigación y enseñanza; por tanto, jamás preconizará oficialmente, como persona moral, credo alguno filosófico, social, artístico o científico.*

*Cada catedrático expondrá libre e inviolablemente, sin más limitaciones que las que las leyes consignent, su opinión personal filosófica, científica, artística, social o religiosa. Como Institución de cultura, la Universidad de México, dentro de su personal criterio inalienable, tendrá el deber esencial de realizar su obra humana ayudando a la clase proletaria del país, en su obra de exaltación, dentro de los postulados de la justicia, pero sin preconizar una teoría económica circunscrita, porque las teorías son transitorias por su esencia, y el bien es los hombres es un valor eterno que la comunidad de los individuos ha de tender a conseguir por cuantos medios racionales se hallen a su alcance. La Universidad procurará de preferencia discutir y analizar, por medio de sus profesores y alumnos, los problemas que ocupen la atención pública, y cada individuo será responsable de las opiniones que sustente (...).*<sup>49</sup>

En un breve resumen de esta etapa universitaria, se afirma que:

*En 1929, a raíz de la huelga iniciada en la Escuela de Jurisprudencia, y secundada por el resto de la Universidad, el presidente sustituto, licenciado Emilio Portes Gil creyó necesario, para el desarrollo de la cultura nacional, otorgar la autonomía universitaria. Esta primera autonomía era restringida, pues el Consejo Universitario elegiría al rector entre los componentes de la terna propuesta por el presidente de la República. El licenciado Vicente Lombardo Toledano, en su breve rectorado, 1932, trató de imponer a la Universidad la orientación socialista. La reacción fue inmediata, y la universidad logró su plena autonomía en 1933.*<sup>50</sup>

En el rectorado interino de Manuel Gómez Morín —ex-alumno de Antonio Caso— se elaboró un dictamen sobre la organización jurídica de la Universidad, aprobado por el Consejo Universitario, en donde se define el significado y alcance de la autonomía y las relaciones entre la Universidad y el Estado, sobre el tema se destaca:

*En suma, la Universidad Nacional de México es una institución corporativa, del más alto nivel público, que tiene como fin propio y exclusivo una función esencial para la Nación; está dotada de autonomía para organizarse sobre las bases generales que señala*

---

<sup>49</sup> Monsiváis, Carlos, *Op. Cit.*, pp. 49-50.

<sup>50</sup> Cárabes Pedroza, J. Jesús, *et.*, *Op. Cit.*, p. 72.

*la ley, y para decidir sobre sí misma cuanto se refiere al cumplimiento de su finalidad específica.*

*No es un Estado soberano, y por eso no está sujeta, en todo lo que queda amparado en su estatuto autónomo, a la actividad y al poder de decisión del Estado: derecho común sobre propiedad, posesión, disfrute, adquisición o disposición de bienes, y sobre obligaciones y contratos; leyes, reglamentos y disposiciones generales, administrativos y de policía y de buen gobierno; decisiones judiciales en los casos en que la Universidad sea parte.*

*Tampoco es una empresa privada para fines de lucro, para fines indiferentes o para fines de interés público no reconocidos por el Estado mismo como esenciales a la vida de la comunidad, sino que existiendo desde antes como una Institución del Estado Federal para cumplir una misión esencial a la vida de la República, ha recibido del mismo Estado, sin un cambio de la finalidad que le es propia, la forma de institución autónoma que no la erige en Estado soberano ni la arroja fuera del Estado, sino que la dota de capacidad para decidir y resolver por sí misma sobre su propia estructura, sobre sus medios de vida, sobre su forma de trabajo, sobre su organización y funcionamiento y de seguir el sistema general de estructura que le fija la Ley Autonomía.<sup>51</sup>*

El 1° de marzo de 1934, entró en vigor el Estatuto de la Universidad Nacional de México, también en ese año el rector Gómez Morín hace declaraciones en defensa de la autonomía universitaria, particularmente en un texto de fecha 26 de mayo de 1934. En dicho documento se afirma que la autonomía no es ni independencia administrativa ni vanidosa pretensión de soberanía. Se trata, sostiene, de una necesidad histórica.<sup>52</sup>

En el país se elige a Lázaro Cárdenas como presidente de la República para el período 1934-1940, lo que inicia el debate sobre la educación socialista, vía una reforma al artículo 3° constitucional: *La educación que imparta el Estado será socialista y además de excluir toda doctrina religiosa, combatirá el fanatismo y los prejuicios, para lo cual la escuela organizará sus enseñanzas y actividades en forma que permita crear en la juventud un concepto racional y exacto del universo y de la vida social.*

---

<sup>51</sup> El documento completo se puede ver en: Gómez Mont, María Teresa, Manuel Gómez Morín. *La lucha por la libertad de cátedra*, México, UNAM, 1996, p. 226 y ss.

<sup>52</sup> *Ibidem.*, p. 327.

En los debates, sobre si la educación socialista debía abarcar la enseñanza universitaria, participan Antonio Caso, Francisco Zamora y Vicente Lombardo Toledano. El presidente Cárdenas declaró que la universidad se debía ajustar a lo establecido en la Constitución y que se elaboraría una nueva Ley Orgánica, por lo que algunos profesores renunciaron públicamente, ante la amenaza de la desaparición de la libertad de cátedra.

El 15 de julio de 1936, se aprobó un nuevo Estatuto de la Universidad. El 18 de marzo de 1938, se decretó la expropiación de la industria petrolera y en 1940, el Instituto de Derecho Comparado inició sus trabajos, en un cuarto de azotea, dentro de la Escuela Nacional de Jurisprudencia.

### **C. La Ley Orgánica de 1945**

Derivado de un enfrenamiento de estudiantes con autoridades, el 29 de julio de 1944 renunció el rector Brito Foucher, por lo que se nombró un Directorio integrado por los licenciados Manuel Gual Vidal, Octavio Medellín Ostos y Raúl Cervantes Ahumada. Además, se convocó a un Consejo Universitario para elaborar un proyecto de Ley Orgánica que se presentaría al Congreso de la Unión por el presidente Manuel Ávila Camacho. Igualmente, una junta de ex-rectores aprobó las Bases para el Gobierno Provisional de la Universidad.

En la presentación del proyecto de Ley Orgánica ante el Consejo Constituyente Universitario del proyecto, Alfonso Caso, realizó una crítica a la Ley Orgánica de 21 de octubre de 1933, porque obligaba a la Universidad a tener un carácter netamente político. Entre los problemas que advertía se encontraban varios intereses: a) las relaciones de la Universidad con sus empleados, b) la definición del carácter mismo de la Universidad como institución pública, y c) el problema económico relacionado con el subsidio de 10 millones de pesos; razones por las que llamó a reorganizar a la Universidad sobre bases técnicas.

Entre los principios fundamentales de la reforma, destacó: a) la definición misma de la Universidad como una corporación pública, dotada de plena capacidad jurídica y que tiene por fin impartir la educación superior y organizar la investigación científica para formar profesionistas y técnicos útiles a la sociedad, y extender con la mayor amplitud posible los beneficios de la cultura; b) distinción del carácter que deben tener las autoridades universitarias, separando su carácter de autoridad ejecutiva del

aspecto técnico; y c) la concepción de la Universidad como una comunidad de cultura, es decir, como una comunidad de maestros y alumnos que no persiguen fines antagónicos, sino complementarios, y que se traducen en un fin fundamental, considerado desde dos puntos de vista distintos, pero nunca opuestos: enseñar y aprender.

En el documento además, se destaca la necesidad de separar lo político y lo técnico, afirmando que:

*Para nadie es un secreto que la principal causa de la desorganización de la Universidad Nacional Autónoma de México, ha sido la confusión constante de estas dos formas de organización: la política y la técnica. (...) La lucha entre lo político y lo técnico ha impedido a la Universidad realizar sus fines, e indiscutiblemente ha ido rebajando la calidad de los profesores, de sus enseñanzas, de sus programas, y en consecuencia, la preparación de los alumnos. El proyecto de ley que ustedes van a conocer, crea dos tipos de autoridades: las autoridades técnicas y legislativas, por una parte, y las autoridades ejecutivas, por la otra. En las autoridades técnicas y legislativas, el proyecto de ley que presentamos admite la colaboración de todos y una organización democrática que fomente, entre los estudiantes y los profesores su sentido de responsabilidad y su participación en la vida misma de la casa de estudios, en lo que tiene de esencial, que es el cumplimiento de sus actividades técnicas, y en la expedición de sus reglamentos y demás actos legislativos; pero para impedir que las autoridades ejecutivas se transformen en autoridades políticas, su nombramiento debe estar encomendado a personas de autoridad científica y moral indiscutible, y totalmente alejadas de los intereses inmediatos de los profesores y estudiantes universitarios.<sup>53</sup>*

En el proyecto se dejó en claro que la universidad persigue cuatro derechos fundamentales: autonomía, libertad de cátedra, preparación para el ingreso a las profesiones y revalidación de estudios. Además, se le prescribe como *corporación pública y comunidad de cultura*, lo que pone en evidencia el carácter visionario de esta reforma que se adelantará al debate español, como se verá a continuación, sobre la autonomía como garantía institucional y derecho fundamental. El 30 de septiembre de 1944,

---

<sup>53</sup> Exposición de motivos. Ley Orgánica de 1944. Consultada el 11 de enero de 2018 en: <http://www.dgelu.unam.mx/m2-1.htm>

el Congreso de la Unión aprobó la nueva Ley Orgánica de la Universidad, firmada por el presidente el 30 de diciembre del mismo año.

El 6 de enero de 1945, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el texto de la Ley Orgánica de la Universidad, que la define como organismo descentralizado del Estado, con capacidad jurídica y patrimonio propio. Se establecía una Junta de Gobierno integrada por 15 notables, un Patronato y, señalaba como autoridades máximas al rector y al Consejo Universitario. Así mismo, establecía la autoridad de los directores de escuelas, facultades e institutos, con los respectivos consejos técnicos para las primeras, y, permitía la redacción de un nuevo Estatuto General, que se aprobó en marzo de ese año.

El debate sobre la educación socialista concluyó en 1946, cuando el presidente Miguel Alemán reformó de nuevo el artículo 3° constitucional. El 6 de abril de 1946, es publicada, en el Diario Oficial, la Ley de la Fundación y Construcción de la Ciudad Universitaria.

En junio de 1950 se colocó la primera piedra de la actual Ciudad Universitaria, ubicada en Coyoacán, Ciudad de México. Al año siguiente, 1951 se celebró el *IV Centenario de la fundación de la Real Universidad de México*. En 1962, fue aprobado el proyecto de reformas al Estatuto General de la UNAM, para crear la Dirección General Jurídica y la Secretaría de Rectoría.

En 1966 se realizan protestas en la Facultad de Derecho que concluyen con la toma de Rectoría, y obligan a renunciar de manera violenta al rector Ignacio Chávez. Sin embargo, la Junta de Gobierno no aceptó su renuncia. En mayo del mismo año, ante una universidad paralizada, el rector Chávez vuelve a presentar su renuncia, por lo que en su lugar la Junta de Gobierno nombró a Javier Barros Sierra, quien pronunció una declaración en torno a la autonomía de la Universidad:

(...)

*Autonomía universitaria es, esencialmente, la libertad de enseñar, investigar y difundir la cultura. Esta autonomía académica no existiría de un modo completo si la Universidad no tuviera el derecho de organizarse, de funcionar y de aplicar sus recursos económicos como lo estime más conveniente, es decir, si no poseyera una autonomía administrativa; y si no disfrutara de una autonomía legislativa, que es su capacidad para dictarse sus propios ordena-*

*mientos, todo ello, por supuesto, dentro de las líneas generales trazadas por la Ley Orgánica.*

*(...)*

*Hay violación de la autonomía cuando el Estado, por cualquier medio, coarta la independencia académica de la Universidad o impide que ella se rija internamente; pero también existe cuando una corporación privada, un partido político, un grupo y, en general, cualquier entidad o fuerza externa interviene en la vida de la Universidad, sea alterándola, dificultando el cumplimiento de sus tareas o limitando de un modo o de otro las libertades que la sustentan (...).<sup>54</sup>*

El año de 1968, fue muy difícil para la Universidad. El 22 de julio se presentó una pelea entre estudiantes, de la Vocacional Núm. 2 del Instituto Politécnico Nacional (IPN) y de la preparatoria particular Isaac Ochoterena, en la Ciudadela, de la Ciudad de México, por lo que al día siguiente preparatorianos universitarios apedrean tal Vocacional.

El 26 de julio, una manifestación de estudiantes que conmemoraba la Revolución Cubana chocó con otra, organizada por la Federación Nacional de Estudiantes Técnicos, quienes protestaban por la intervención policiaca durante la pelea entre alumnos de la Vocacional Núm. 2 y los preparatorianos, dicha manifestación fue reprimida por la policía, por lo que días siguientes los enfrentamientos entre estudiantes y policías continuaron.

El 29 de julio de 1968 la policía y ejército rodearon planteles escolares de la Preparatoria Nacional y del IPN, y se destruyó una puerta colonial de la Preparatoria Núm. 1 con un disparo de bazuca. La fuerza pública tomó los planteles 1, 2, 3, 4 y 5 de la Escuela Nacional Preparatoria. El 1° de agosto el rector encabezó una manifestación. El 2 de agosto se formó el Consejo Nacional de Huelga (CNH).

Los planteles 1, 2, 3, 4 y 5 de la ENP fueron tomados por las fuerzas públicas; más tarde, el 1, el 2 y el 3 fueron devueltos tiempo después a la UNAM. A las 12 horas del 30 de julio el Rector Javier Barros Sierra protesta contra la violación de la Autonomía, en la Explanada de la Torre de Rectoría en Ciudad Universitaria, pone la Bandera Nacional a media asta, guarda un minuto de silencio y pronuncia el siguiente discurso:

---

<sup>54</sup> *Gaceta UNAM*, Vol. XIII, núm. 37 (613), 21 de Noviembre de 1966.

*Hoy es un día de luto para la Universidad; la Autonomía está amenazada gravemente. Quiero expresar que la institución, a través de sus autoridades, maestros y estudiantes, manifiesta profunda pena por lo acontecido.*

*La Autonomía no es una idea abstracta, es un ejercicio responsable, que debe ser respetable y respetado por todos.*

*Una consideración más: debemos saber dirigir nuestras protestas con inteligencia y energía.*

*¡Que las protestas tengan lugar en nuestra Casa de Estudios!*

*No cedamos a provocaciones, vengan de fuera o de dentro...*

*La Universidad es lo primero, permanezcamos unidos para defender, dentro y fuera de nuestra casa, las libertades de pensamiento, de reunión, de expresión y la más cara: ¡nuestra Autonomía! ¡Viva la UNAM! ¡Viva la Autonomía Universitaria!<sup>55</sup>*

El miércoles 31 se realizó un mitin en Ciudad Universitaria, ahí el Rector Barros Sierra señaló:

*Varios planteles de la Universidad Nacional Autónoma de México han sido ocupados por el ejército. Durante casi cuarenta años la autonomía de nuestra Institución no se había visto tan seriamente amenazada como ahora. Culmina así una serie de hechos en los que la violencia de la fuerza pública coincidió con la acción de los provocadores de dentro y de fuera de la Universidad. La autonomía de la Universidad es, esencialmente, la libertad de enseñar, investigar y difundir la cultura. Estas funciones deben respetarse. Los problemas académicos, administrativos y políticos internos deben ser resueltos exclusivamente por los universitarios. En ningún caso es admisible la intervención de agentes exteriores, y por otra parte el cabal ejercicio de la autonomía requiere el respeto a los recintos universitarios. La educación requiere de la libertad. La libertad requiere de la educación. La comunidad universitaria debe darse cuenta de la importancia decisiva de mantener el régimen de legalidad en la Universidad y fuera de ella. Nada favorecería más a los enemigos de la autonomía que la acción irreflexiva. Hoy más que nunca es necesario mantener una enérgica prudencia y*

---

<sup>55</sup> Barros Sierra, Javier, 1968: *Conversaciones con Gastón García Cantú*, UNAM, México, 1998, p. 174.

*fortalecer la unidad de los universitarios. Dentro de la ley está el instrumento para hacer efectiva nuestra protesta. Hagámosla sin ceder a la provocación. Las autoridades universitarias se mantendrán al servicio de la Universidad y cumplirán con las responsabilidades contraídas ante el país, contando con la unidad de los estudiantes, los profesores, los investigadores y los empleados.*<sup>56</sup>

El jueves primero de agosto se realizó una manifestación estudiantil encabezada por el rector, al iniciar la manifestación declaró:

*Al saludarlos fraternalmente, quiero comenzar con indicar que, por petición de numerosos sectores de maestros y estudiantes de la Universidad, y para demostrar una vez más que vivimos en una comunidad democrática, nuestra manifestación se extenderá hasta la esquina de Insurgentes y Félix Cuevas. Se efectuará en ese lugar una expresión en forma de discursos y retornaremos a esta nuestra Casa por la misma ruta. Quiero decir que confío en que todos sepan hacer honor al compromiso que han contraído. Necesitamos demostrar al pueblo de México que somos una comunidad responsable, que merecemos la autonomía, pero no sólo será la defensa de la autonomía la bandera nuestra en esta expresión pública; será también la demanda, la exigencia por la libertad de nuestros compañeros presos, la cesación de las represiones. Será también para nosotros un motivo de satisfacción y orgullo que estudiantes y maestros del Instituto Politécnico Nacional, codo con codo, como hermanos nuestros, nos acompañen en esta manifestación. Bienvenidos. Sin ánimo de exagerar, podemos decir que se juegan en esta jornada no sólo los destinos de la Universidad y el Politécnico, sino las causas más importantes, más entrañables para el pueblo de México. En la medida en que sepamos demostrar que podemos actuar con energía, pero siempre dentro del marco de la ley, tantas veces violada, pero no por nosotros, afianzaremos no sólo la autonomía y las libertades de nuestras casas de estudios superiores, sino que contribuiremos fundamentalmente a las causas libertarias de México. Vamos pues, compañeros, a expresarnos. Y no necesito repetirles una vez más que estemos alertas sobre la actuación de posibles provocadores. Los provocadores, lo señalo desde ahora, si los hay espero que no, confío en que no-, serán objeto del repudio mayori-*

---

<sup>56</sup> *Ibidem*, p. 175.

*tariamente abrumador de la comunidad universitaria. Y yo, lo digo desde ahora y sin ambages, seré el primero en denunciarlos ante nuestra Universidad y ante la opinión pública. Muchas gracias.*

El 5 de agosto una manifestación estudiantil salió de Zacatenco al casco de Santo Tomás. El 13 de agosto se realizó la primera manifestación estudiantil al Zócalo. En ella el movimiento estudiantil planteó 6 puntos (entre ellos, el cese del jefe y subjefe de la policía, y la derogación de los artículos del Código Penal relacionados con el delito de disolución social). El 27 de agosto se realizó otra manifestación, ahora desde el Museo de Antropología hasta el Zócalo.

El primero de septiembre el presidente amenazó con sofocar el movimiento estudiantil. El 13 de septiembre se celebró la manifestación del silencio en el Paseo de la Reforma. El 18 de septiembre el ejército ocupó Ciudad Universitaria y realizó detenciones. El día 19 del mismo mes, el Rector protestó por la ocupación militar, la cual duró 12 días. En la Cámara de Diputados, Luis Farías, atacó al Rector Barros Sierra, quien presentó su renuncia, pero no fue aceptada por la Junta de Gobierno.

El 1 ° de octubre se reanudaron las labores de investigación, administración y difusión cultural, pero el CNH decidió mantener la huelga escolar. El 2 de octubre, se celebró un mitin en la Plaza de las Tres Culturas de Tlatelolco, donde hubo muchos heridos, muertos, detenidos y encarcelados.

El 12 de octubre se inauguraron los XIX Juegos Olímpicos, en Ciudad Universitaria, para lo cual se declaró un período de vacaciones. La huelga estudiantil oficialmente concluyó el 4 de diciembre de 1968.

El año de 1971, el jueves 10 de junio en el Casco de Santo Tomás y la Ribera de San Cosme, una manifestación de estudiantes fue atacada por un grupo paramilitar denominado "los halcones". Sobre dicho acontecimiento, nadie se responsabilizó y se negó su existencia.<sup>57</sup>

En 1979 al celebrarse en la Universidad Nacional Autónoma de México el cincuentenario de la su autonomía universitaria. Dentro de ese marco se inscribió la iniciativa del Presidente de la República para adicionar el artículo 3°, y garantizar constitucionalmente la autonomía universitaria. La iniciativa se hizo pública el 10 de octubre de 1979. Entre

---

<sup>57</sup> La información previa se obtuvo de: <http://cepipn.blogspot.com/2007/09/2-de-octubre-cronologa-de-sucesos.html>

los elementos que se señalan, se recalcan dos: “(...) el 2°. La autonomía forma parte del orden jurídico nacional y por ende las instituciones que la ejercen no pueden sustraerse al acatamiento de ese orden nacional, y 3°. La autonomía corresponde a cada institución.”<sup>58</sup>

El 9 de junio de 1980 se publicó en el Diario Oficial la modificación del artículo 3o. constitucional, consistente en la adición de una fracción VIII que garantiza la autonomía de las universidades y demás instituciones de educación autónomas. Así mismo, se estableció que las relaciones laborales se regirían por el apartado A del artículo 123 y en la Ley Federal del Trabajo.

En 1985 Jorge Carpizo Mac-Gregor, ex-director del Instituto de Investigaciones Jurídicas, toma posesión como rector de la Universidad. El nuevo rector en 1985, presentó al Consejo Universitario la creación de la Defensoría de los Derechos Universitarios. Organismo que se convierte en el primer *ombudsperson* no sólo de México, sino de toda América latina.

El 16 de abril de 1986, el rector presentó al Consejo Universitario un diagnóstico titulado Fortaleza y Debilidad de la UNAM. En el párrafo 26 del documento se destaca:

*(...) diversos grupos políticos de país intervienen en la Universidad. Viéndola como una arena para dirimir cuestiones ajenas a la Institución, o creando feudos de influencia a fin de aprovecharlos para fines personales o de grupo que nada tienen que ver con la vida académica. En múltiples ocasiones, la Universidad ve alterada su vida normal por la interferencia de tales grupos. El daño que le han hecho y continúan haciéndole a la Institución es muy grande. (...) Hay que reiterarlo: somos y formamos una Institución académica que tiene fines muy precisos de acuerdo con lo señalado en su Ley Orgánica. Tratar de desvirtuar esos fines o usar políticamente a la Universidad, la lesiona en lo profundo y daña a México.*<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup> Valadés Diego, *Derecho Académico en México*, Op. Cit., p. 21.

<sup>59</sup> Carpizo, Jorge, *Fortaleza y debilidad de la Universidad Nacional Autónoma de México*, UNAM, 16 de abril de 1986, consultado el 9 de julio de 2018 en: <http://www.ses.unam.mx/docencia/2012II/FortalezaYDebilidadDeLaUNAM.pdf>.

Los problemas que se planteó resolver el rector eran: 1. El bajo nivel académico, 2. Los problemas financieros, 3. Las cuestiones académicas y administrativas y 4. La organización académica e institucional. Sobre este documento se inició un proceso de consulta.

Un mes después, en mayo de 1986, algunos consejeros universitarios y alumnos impugnaron el diagnóstico. El 24 de septiembre, una asamblea celebrada en el Aula Magna de Filosofía y Letras rechazó las reformas planteadas por el rector. Rechazo al que se unió el Sindicato de Trabajadores de la UNAM (STUNAM).

A partir de ese momento, iniciaron las protestas estudiantiles, dando origen el 31 de octubre al Consejo Estudiantil Universitario, centrando sus demandas en la derogación de las modificaciones relativas a los pagos y las nuevas modalidades de exámenes.

Un diálogo público, la aceptación de un Congreso Universitario y una huelga fue el corolario de dichos acontecimientos.

En 1988 fue declarado presidente electo Carlos Salinas de Gortari, con una votación de 51 por ciento en su favor, que fue altamente cuestionada. La UNAM cerró el año con una huelga del STUNAM por reivindicación salarial, que paralizó a la institución hasta el 3 de Diciembre, justo dos días después de la ceremonia de cambio de poderes.

El 2 de enero de 1989 tomó posesión como rector José Sarukhán. El Congreso Universitario inició sus trabajos el 14 de mayo de 1990 y los concluyó el 5 de junio del mismo año.<sup>60</sup>

Nuevamente la Universidad se convulsionó durante el rectorado del Francisco Barnés, quien en sesión extraordinaria del Consejo Universitario, del 6 de enero de 1997, tomó posesión como rector de la UNAM para el periodo 1997-2001. Un paro estudiantil de abril de 1999 a febrero del 2000 paralizó a la UNAM más de nueve meses e hizo renunciar al rector. El motivo de la huelga fue la iniciativa del rector a fines de 1998, de ajustar las cuotas de matrícula estudiantil, conforme a las limitaciones del presupuesto y en congruencia con la política de cuotas seguida por las demás universidades públicas del país desde la década de los ochenta,

---

<sup>60</sup> Parte de la información aquí señalada se obtuvo del portal de la UNAM, consultado en diciembre de 2018 en: <https://www.unam.mx/acerca-de-la-unam/unam-en-el-tiempo/cronologia-historica-de-la-unam/1980>

y para cumplir con las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos al gobierno mexicano en 1996.<sup>61</sup>

En los años siguientes, la UNAM bajo los rectorados de Juan Ramón de la Fuente y José Narro Robles afrontó el reto de consolidar en lo interno la autonomía tan duramente ganada, iniciando transformaciones internas e internacionalizando a nuestra máxima casa de estudios.

También es importante destacar que frente a la toma de la Torre de Rectoría en 2013, por parte de un grupo de personas que se manifestaron en contra de la reforma al plan de estudios del Colegio de Ciencias y Humanidades (CCH) y por la expulsión de cinco estudiantes del CCH Naucalpan, una voz de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el ministro Sergio A. Valls Hernández, se pronunció de la manera siguiente:

*(...) la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dicho que la autonomía universitaria se refiere a la atribución de autogobierno a través de la cual se les confiere independencia académica y patrimonial a las universidades públicas para fijar los términos y condiciones en que se desarrollarán los servicios educativos, los requisitos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico y la forma en que administrarán su patrimonio, siempre sujetándose a lo establecido por la Constitución Federal y en la leyes respectivas.*

*Así, el hecho de que la corporación pública de referencia sea un organismo descentralizado del Estado conforme al Estatuto y la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, esto es, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, así como de autonomía técnica y orgánica para impartir educación superior, no quiere decir que dicha institución no forme parte del Estado ni que altere el orden de la Administración Pública Federal, ya que su función, cimentada en la libertad de enseñanza, debe ser congruente con lo establecido en la Ley Fundamental y las leyes respectivas, es decir, seguir los principios y reglas predeterminadas por el propio Estado.*

*Por tanto, no podría argumentarse que una intervención de las autoridades correspondientes en la ocupación ilegítima de la Rectoría de la UNAM vulnerara su autonomía, pues, como ya se dijo,*

---

<sup>61</sup> Marsiske, Renate, *Op. Cit.*, p. 30.

*ésta se encuentra encaminada a dotar a dicha Institución de independencia académica y patrimonial para desarrollar los servicios educativos y sus relaciones con su personal, lo cual no significa que las autoridades facultadas por el Estado no puedan tomar las medidas pertinentes ante la comisión de hechos delictivos denunciados por el Rector y el abogado general de la UNAM, siendo el primero el jefe nato de la Universidad y representante legal, y el segundo, también como representante legal en asuntos judiciales, los cuales deberán velar por la defensa de los intereses de la Institución.*<sup>62</sup>

Lo anterior pone en evidencia los debates que provoca la autonomía universitaria y que, quizás, explican la abundante efervescencia de los tribunales en la materia. Desde nuestro punto de vista, la autonomía para nuestra universidad no es una concesión graciosa del poderoso en turno, es el fruto de la lucha y esfuerzo de muchos universitarios; pero su trascendencia significativa se relaciona con la dimensión institucional y los derechos humanos que se desprenden de ella.

Realizar el correcto análisis del alcance de la autonomía universitaria, requiere tomar en cuenta los antecedentes históricos de las Universidades. Históricamente, como se ha apreciado, la Universidad implica libertad, la cual sólo se puede realizar si se encuentra separada del poder público. Su emancipación se ha logrado, en el caso de la UNAM, con una legislación que poco a poco fue ganando la palabra autonomía, como presupuesto fundamental para la realización de sus fines. La legislación universitaria es un claro ejemplo de ello (III).

---

<sup>62</sup> Valls Hernández, Sergio A., "La autonomía universitaria y el Estado", *Organización Editorial Mexicana*, 9 de mayo de 2013, consultada el 14 de julio de 2018 en: <http://www2.scjn.gob.mx/ministros/ministrovalls/publicaciones/2013/17.pdf>.

### III. Autonomía universitaria: construcción normativa de una institución y de un derecho humano

En el Diccionario de la Real Academia Española, se destaca que la palabra autonomía procede del *autonomía*, y éste, a su vez, del griego *αὐτονομία*, con cinco significados: *1. Potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios; 2. Condición de quien, para ciertas cosas, no depende de nadie; 3. comunidad autónoma; 4. Máximo recorrido que puede efectuar un vehículo sin repostar; y 5. Tiempo máximo que puede funcionar un aparato sin repostar.*

Respecto a los sentidos cuatro y cinco se deben desechar desde ahora por infecundos para nuestros fines de estudio y análisis. De los primeros tres sentidos, quizás sólo el segundo y tercero se puedan considerar de manera limitada a la Universidad. El primero porque dos de sus normas básicas: el artículo 3°, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos —obra del constituyente permanente— y la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México —obra del Congreso de la Unión—, ponen en evidencia que la UNAM no se rige por normas propias, al menos no en el nivel básico, sus normas fundamentales le fueron otorgadas en términos de lo que prescribe la Ley Fundamental. Los artículos 1° y 2°, fracción I, de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, consideran a la UNAM como una corporación pública (organismo descentralizado de Estado) con “plena capacidad jurídica” y con derecho a organizarse como lo estime mejor, dentro de los lineamientos generales de la Ley Orgánica, lo que implica que a pesar de que se atenúa en su caso el rigor de ciertas normas jurídicas, y se le permite emitir cierta clase de reglas, también es incuestionable que la UNAM forma parte de los organismos del Estado Mexicano.

La segunda acepción, “condición de quien, para ciertas cosas, no depende de nadie”, puede considerarse como aplicable de manera limitada a la UNAM, porque cuenta con un órgano que tiene facultades para generar normas —el Consejo Universitario— y una la Junta de Gobierno, que designa al rector y a los directores de facultades e institutos de investigación.<sup>63</sup> También se debe destacar que la UNAM está sujeta a revisiones

---

<sup>63</sup> Véase el artículo 6°, fracciones I y II, de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México.

de la Auditoría Superior de la Federación y su presupuesto lo asigna la Cámara de Diputados.

El tercer significado igualmente se aplica de manera restringida a la UNAM, aunque como es un argumento de interés y se relaciona con la idea de Alfonso Caso, al presentar el proyecto de Ley Orgánica de la UNAM en 1944, destacado líneas arriba, se analizará más adelante en el apartado relacionado con la autonomía como derecho humano y garantía institucional.

Otra idea del alcance de la autonomía se encuentra en el documento denominado: “Marco Jurídico de la Autonomía Universitaria”, elaborado por el Sistema Integral de Información y Documentación, Servicio de Investigación y Análisis, en el que, siguiendo a Rodrigo Borja, se afirma:

*Autonomía. “Desde el punto de vista etimológico, se llama autonomía la sociedad o entidad que se rige por su propia ley, es decir, que no depende de una norma que no sea la suya. La autonomía sin embargo, no es soberanía. Los entes autónomos gozan de la facultad de decidir sobre sus asuntos, pero están sometidos a la soberanía estatal.*

*La autonomía se enmarca en el concepto de descentralización, que puede ser de dos clases: descentralización política, que da lugar a la forma federal de Estado, y descentralización administrativa, que de ordinario existe en los Estados Unidos por razones de eficiencia operativa.*

*La autonomía se da en ambos casos, aunque sus alcances son diferentes. En el Estado Federal son autónomas las circunscripciones territoriales en que él se divide. Cada una de ellas tiene su propia ley y órganos gubernativos y administrativos que la conducen. Las atribuciones en el orden legislativo, ejecutivo y judicial que no han sido asignadas al gobierno central –denominado también federal- competen a las circunscripciones autónomas. Sus autoridades nacen de la elección popular y no de la designación central. Esta es una descentralización horizontal. En cambio la descentralización administrativa o por servicios- llamada también desconcentración –simplemente delega ciertas atribuciones del gobierno central a los órganos periféricos. Lo hace por motivos de eficiencia administrativa. Se trata de descongestionar el trabajo de los entes centrales a favor de los descentralizados, pero sin que éstos queden desligados de los vínculos jerárquicos que*

*mantienen con el gobierno central. Esta clase de autonomía, que se funda en una descentralización vertical, no afecta a la estructura unitaria del Estado (...).*

En el documento se concluye que: “La autonomía universitaria tiene las siguientes características: a) Académica: libertad de cátedra e investigación, b) De Gobierno: nombramiento de sus autoridades y el otorgamiento de sus normas dentro del marco de su ley orgánica, y c) Económica: libre administración de su patrimonio.”<sup>64</sup> Estos argumentos, no superan las viejas tesis del autogobierno, descentralización y auto-legislación.

El significado de la autonomía universitaria también se puede caracterizar a partir de los siguientes elementos, a saber:

- 1. La autonomía implica el derecho a elegir y destituir a sus autoridades en la forma que determinan sus estatutos;*
- 2. Formular el reglamento de ingreso, promoción y retiro del personal académico y administrativo y, al mismo tiempo, establecer los tabuladores correspondientes;*
- 3. Elaborar con absoluta libertad los planes y programas de estudio de las carreras profesionales que ofrezca y programar, sin injerencia alguna, las investigaciones científicas que en ella se realicen;*
- 4. En tanto que el manejo de los recursos financieros puestos a su disposición no es una mera cuestión técnica, financiera o contable, sino que revela las grandes directrices de la universidad y sus decisiones estratégicas sobre docencia, investigación y extensión, debe hacerse de manera plena de acuerdo a la aprobación de la distribución que hagan sus propias autoridades;*
- 5. Expedir, de acuerdo a su propia legislación, los títulos y certificados correspondientes.*<sup>65</sup>

---

<sup>64</sup> Sistema Integral de Información y Documentación, Servicio de Investigación y Análisis, “Marco Jurídico de la Autonomía Universitaria”, pp. 3 y 40, consultado el 14 de julio de 2018 en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SIA-DPI-04-1999.pdf>, (La cita destacada a pie de página es de: Borja Rodrigo, *Enciclopedia de la Política*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1997, pp. 56y 57).

<sup>65</sup> Ornelas Delgado, Jaime, *Op. Cit.*, p. 32.

Los puntos anteriores reproducen lo que se destaca en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al aludir al derecho de elegir autoridades destacando el autogobierno; al referirse a libertad para expedir reglamentos, planes y programas se pueden asociar a auto-legislación; y al destacar el manejo de su patrimonio se refiere a autogobierno o a descentralización financiera, con lo que tampoco supera los paradigmas ya mencionados.

## **A. Normas constitucionales aplicables a la UNAM**

Como corporación pública –organismo descentralizado del Estado— la UNAM debe acatar el orden jurídico nacional. Así mismo, existen normas constitucionales que se le aplican expresamente, esto es, los artículos 3°, fracción VII, y 123, apartado A), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El texto del primero a partir de la reforma constitucional de 9 de junio de 1980, destaca:

Artículo 3° (...)

*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, 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, y (...)*

Como se advierte del texto constitucional, las universidades y las demás instituciones de educación superior autónomas, constitucionalmente están caracterizadas de la manera siguiente: a) Tienen la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; b) Sus fines son educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios constitucionales;

c) Tienen la obligación de respetar la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; c) Deben determinar sus planes y programas de estudios; d) Están facultadas para fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y, e) Pueden también administrar libremente su patrimonio.

Si a esta delimitación se le agrega los contenidos de la Ley General de Educación, que se mencionan más adelante, se tiene que: f) Sumisión expresa a la constitución y a la ley; g) Proporcionar un mínimo de becas; h) contar con personal, instalaciones y planes y programas de estudio adecuados; así como, i) Facilitar y colaborar en las actividades de evaluación, inspección y vigilancia que las autoridades competentes realicen u ordenen.

Del texto constitucional se destaca que la autonomía se entiende como facultad y una responsabilidad ¿Qué implica la autonomía en términos constitucionales? La autonomía se refiere a esa facultad y responsabilidad que se otorga a las universidades e instituciones de educación superior de “governarse a sí mismas”, o sea, se otorga a los organismos favorecidos con esta facultad y responsabilidad el “autogobierno”. El autogobierno se relaciona con los fines de las universidades e instituciones de educación superior, para realizar una tríada de actividades: a) educar, b) investigar y c) difundir la cultura. Estas actividades están acotadas por los principios que se derivan del propio artículo 3° constitucional.

También se establecen unos mínimos relacionados con el derecho humano a la educación, como son: a) respeto a la libertad de cátedra e investigación, b) el libre examen y discusión de las ideas, c) la determinación libre de planes y programas de estudio; d) fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia del personal académico; y e) libre administración de su patrimonio.

Si lo anterior se piensa con la ubicación del artículo 3° en el Título Primero, Capítulo Primero “De los Derechos Humanos y sus Garantías”, se podría definir a una universidad como la institución que forma parte del sistema educativo nacional y que garantiza el derecho humano a la educación. A través de la función pública de educar, investigar y difundir la cultura con estricto apego a los principios constitucionales y legales; respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; estableciendo sus planes y programas de estudio y, en su caso, sometidos a la aprobación de la autoridad competente; que proporciona un mínimo de becas; cuenta con personal, instalacio-

nes y planes y programas de estudio adecuados; y facilita y colabora en las actividades de evaluación, inspección y vigilancia que las autoridades competentes realicen u ordenen.

Constitucionalmente la UNAM es una institución democrática autónoma asociada, por lo menos, a un derecho humano: la educación en el nivel superior; que ejerce la función de educar, “investigar” generando innovación científica y tecnológica y de difusión de la cultura. Esta definición es aplicable a todas las instituciones educativas superiores públicas o particulares, con una salvedad incuestionable: La autonomía sólo puede ser otorgada por la ley. Así, a partir de la reforma de 1980, el artículo 3º, fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, otorga autonomía a las universidades e instituciones de educación superior, acotada a la emisión de una ley reglamentaria, lo que significa que para que las universidades e instituciones de educación superior accedan a la autonomía se debe respetar la reserva de ley.

En este contexto, destaca que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,<sup>66</sup> publicado en el Diario Oficial de la Federación de 12 de mayo de 1981,<sup>67</sup> en su artículo 13, numeral 1, contiene el derecho humano a la educación.

Sobre el derecho humano a la educación, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, al interpretar los artículos 13 y 14 del Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en la “Observación General 13. El derecho a la educación (artículo 13),<sup>68</sup> señaló:

*La educación es un derecho humano intrínseco y un medio indispensable de realizar otros derechos humanos. Como derecho del ámbito de la autonomía de la persona, la educación es el principal medio que permite a adultos y menores marginados económica y socialmente a salir de la pobreza y participar plenamente en*

---

<sup>66</sup> Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, con entrada en vigor: 3 de enero de 1976, de conformidad con el artículo 27.

<sup>67</sup> Así, lo reconoció la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia: Tesis 1a./J. 64/2014 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, marzo de 2013, t. 1, p. 886. , en la que destaca que: *Los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales ratificados por el Estado Mexicano forman parte del ordenamiento jurídico interno, de modo que amplían el catálogo de aquéllos, lo que fue uno de los objetivos de las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 6 y el 10 de junio de 2011.*

<sup>68</sup> 21º período de sesiones (1999).

*sus comunidades. La educación desempeña un papel decisivo en la emancipación de la mujer, la protección de los niños contra la explotación laboral, el trabajo peligroso y la explotación sexual, la promoción de los derechos humanos y la democracia, la protección del medio ambiente y el control del crecimiento demográfico.*

Además, de la hermenéutica del apartado c) del párrafo 2, del artículo 13 subraya la presencia de un derecho a la enseñanza superior”, que en el numeral 17 de la Observación, precisa: *La enseñanza superior comprende los elementos de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad, que son comunes a la enseñanza en todas sus formas y en todos los niveles.* Lo anterior muestra que la UNAM realiza, con su actividad, un efectivo derecho humano.

Otra norma constitucional que también se aplica a la UNAM es el apartado A) del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo que se refiere a las relaciones laborales. Del cual se destaca que las que establezcan con su personal académico y administrativo se rigen por tal apartado, en los términos y con las modalidades de la Ley Federal del Trabajo, como “trabajo especial” compatible con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y sus fines.

La norma constitucional se asocia única y exclusivamente con las relaciones laborales de su personal académico y administrativo, no impacta en el tema de la autonomía, aunque establece un modelo de relaciones laborales, fundado en el apartado A) del artículo 123 constitucional y en ese sentido no considera los trabajadores universitarios como servidores públicos.

Como se advierte, desde la década de los ochenta, en nuestro país —además de los avances destacados en la Ley Orgánica de 1945— se ha estado construyendo, normativamente, un derecho humano de orden fundamental en torno a la autonomía universitaria. Sobre el tema de la incorporación de nuevos derechos en la constitución para las universidades, Diego Valadés argumenta:

*Dos argumentos esenciales permiten postular la conveniencia de que el régimen jurídico de las universidades sea definido por la Constitución. El primero consiste en reconocer la función social y nacional de las universidades. El segundo radica en que los universitarios deben y pueden demostrar que así como constituyen la respuesta que ofrece el conocimiento a las necesidades sociales*

*de progreso y de bienestar, responden también al imperativo de ofrecer nuevas alternativas para la vida jurídica de nuestros países.*

*En la medida en que las instituciones de educación superior sean titulares de nuevos derechos y los ejerzan, estarán contribuyendo al robustecimiento del Estado de derecho. Esto no significa que las universidades o sus miembros hayan de inscribirse en procesos de militancia política; nada más lejos de la esencia universitaria y de la responsabilidad de las universidades que involucrarse en luchas que tienen que ser dirimidas en ámbitos distintos del académico. La vocación de los universitarios y la misión de las universidades en el sentido de contribuir a resolver los problemas nacionales, demandan de cada universitario la clara concepción de que es necesario defender sus derechos y los de la institución que le ha formado.<sup>69</sup>*

Lo que desde nuestro punto de vista desembocará en la creación de un derecho fundamental en materia de autonomía universitaria. Así, la audacia del legislador mexicano al incorporar la autonomía a la constitución reconoce la función social y su carácter institucional, por lo que le otorga una garantía para realizar sus fines; y por otra parte, abre la puerta a la hermenéutica de los derechos, por lo que nada se opone a considerar que la universidad —como corporación pública y sociedad de cultura— goza de efectivos derechos humanos.

Esta interpretación es susceptible de armonizarse con la Tesis: P./J. 1/2015 (10a.) de aplicación obligatoria a partir del 9 de marzo de 2015, que prescribe el reconocimiento de derechos humanos para toda persona, entre ellas, las morales: *“El artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al disponer que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en dicha Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, no prevé distinción alguna, por lo que debe interpretarse en el sentido de que comprende tanto a las personas físicas, como a las morales, las que gozarán de aquellos derechos en la medida en que resulten conformes con su naturaleza y fines. En consecuencia, el principio de interpretación*

---

<sup>69</sup> Valadés, Diego, “Universidad Nacional Autónoma de México”, Villar, Alejandro y Ibarra, Antonio (comp.), *La autonomía universitaria, una mirada latinoamericana*, México, UDUAL-UNICAMP-DGAPA-UNAM, 2014, p. 32.

*más favorable a la persona, que como imperativo establece el párrafo segundo del citado precepto, es aplicable respecto de las normas relativas a los derechos humanos de los que gocen las personas morales, por lo que deberán interpretarse favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia, a condición de que no se trate de aquellos derechos cuyo contenido material sólo pueda ser disfrutado por las personas físicas, lo que habrá de determinarse en cada caso concreto.*<sup>70</sup>

Es prudente recordar que la UNAM en términos del artículo 25, fracción II, del Código Civil Federal, como corporación pública reconocida por la ley, es una persona moral; en ese sentido, nada se opone a que la UNAM —como corporación pública— sea titular de derechos humanos de orden fundamental.<sup>71</sup>

## **B. Ley General de Educación**

En el artículo 1º, párrafo segundo, de la Ley General de Educación, se prescribe que la función social educativa de las universidades y demás instituciones de educación superior a que se refiere la fracción VII del artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se regula por las leyes que las rigen. Lo que refrenda el carácter autónomo de esas instituciones, cuando una ley les otorgue esa autonomía, y destaca el carácter institucional de la misma, al plasmarse en una norma constitucional y refrendarse en una ley como la mencionada.

## **C. Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México**

De la Ley Orgánica en cuestión<sup>72</sup> interesa el contenido de los artículos 1º, 2º, 3º de los que se destaca que la Universidad Nacional Autónoma de México 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,

---

<sup>70</sup> Tesis: P./J. 1/2015, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 16, Marzo de 2015, Tomo I, p. 117.

<sup>71</sup> Las Personas Jurídicas. Son titulares de los Derechos Humanos y de las garantías establecidas para su protección, en aquellos casos en que ello sea aplicable, con arreglo a su naturaleza. *Idem*.

<sup>72</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1945.

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 (Artículo 1°).

Entre los derechos que la Ley en comento otorga a la UNAM se encuentran: 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 incluyan con la misma extensión de los estudios oficiales de la Secretaría de Educación Pública, los programas de todas las materias que forman la educación secundaria, o requieran este tipo de educación como un antecedente necesario. A los alumnos de las Escuelas Secundarias que ingresen a los Bachilleratos de la Universidad se les reconocerán las materias que hayan aprobado y se les computarán por el mismo número de años de Bachillerato, los que hayan cursado en sus Escuelas; 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 o extranjeros, e incorporar, de acuerdo con sus reglamentos, enseñanzas de bachilleratos o profesionales (Artículo artículo 2°).

Además, se le otorgan órganos que ejerzan el gobierno al interior de la UNAM, al prescribir quiénes tienen el carácter de autoridades universitarias: 1. La Junta de Gobierno;<sup>73</sup> 2. El Consejo Universitario;<sup>74</sup> 3.

---

<sup>73</sup> De la exposición de motivos de la Ley Orgánica de la UNAM de 1945, se destaca la idea de que la Junta de Gobierno tomó como modelo el comité de “...trustees de las universidades norteamericanas, sería similar a estos comités y estaría integrada por quince personas, electas por tiempo indefinido, y que se renovarían a sí mismas, cuando por muerte, renuncia o por haber alcanzado la edad límite, quedarán puestos vacantes.” No tiene facultades técnicas, ni podría rechazar en un momento dado lo que las autoridades técnicas de la Universidad (academias de profesores y alumnos o Consejo Universitario), aprobaran en materia de reglamentos o bien en materia de planes de estudios, métodos de trabajo, pruebas de aprovechamiento, reconocimiento y revalidación de grados y estudios, etcétera.”

<sup>74</sup> En el artículo 7° de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México se prescribe que: El Consejo Universitario estará integrado: I. Por el Rector; II. Por los directores de facultades, escuelas o institutos; III. Por representantes profesores y representantes alumnos de cada una de las facultades y escuelas en la forma que determine el Estatuto; IV. Por un profesor representante de los centros de extensión universitaria, y V. Por un representante de los empleados de la Universidad. El Secretario General de la Universidad, lo será también del Consejo. También en la exposición de motivos de esa misma Ley, se afirma que el Consejo Universitario: “siendo el Consejo una autoridad le-

El Rector;<sup>75</sup> 4. El Patronato; 5. Los directores de facultades, escuelas e institutos; y, 6. Los consejos técnicos (Artículo 3°).

También, le asigna al Consejo Universitario competencia para expedir todas las normas y disposiciones generales encaminadas a la mejor organización y funcionamiento técnico, docente y administrativo de la Universidad, con lo que parece estar claramente delimitada la facultad normativa del Consejo Universitario hacia: la organización y el funcionamiento técnico, docente y administrativo de la UNAM (Artículo 8°, fr. I).

Al rector se le considera “jefe nato de la universidad”, representante legal y presidente del Consejo Universitario, y se le faculta para cuidar del exacto cumplimiento de las disposiciones de la Junta de Gobierno y de las que dicte el Consejo Universitario, lo que puede entenderse como el ejercicio de la facultad reglamentaria en la UNAM. Además, se crea una instancia de representación para asuntos judiciales que recae en el Abogado General —actualmente, Oficina de la Abogacía General— (Artículo 9°).<sup>76</sup>

Otra instancia administrativa es el Patronato Universitario, integrado por tres miembros designados por tiempo indefinido y que no perciben retribución o compensación alguna. La función de éste es administrar el patrimonio universitario -recursos ordinarios y extraordinarios-, elaborar el presupuesto, presentar la cuenta al Consejo Universitario, nombrar al tesorero, contralor o auditor interno, determinar que cargos requieren fianza, y gestionar el incremento del patrimonio de la UNAM (Artículo 10).

---

gislativa y técnica, se ha suprimido la representación de los empleados de la Universidad, porque éstos quedarán organizados en la forma que ustedes lo determinen. Solamente en aquellos casos en que el Consejo trate asuntos que afecten a los empleados de la Universidad, un representante de los mismos formará parte del Consejo, con voz y voto.”

<sup>75</sup> La exposición de motivos de la Ley Orgánica de 1945, prescribe que: “El rector, autoridad ejecutiva de la Universidad, tendrá el derecho de veto contra aquellas resoluciones del Consejo que no tengan carácter técnico; pero será la Junta de Gobierno la que decida en definitiva, en este caso. El objeto de esta disposición es impedir que el Consejo Universitario, en el futuro, tome resoluciones de carácter político.”

<sup>76</sup> En la exposición de motivos de 1945, se destaca: “El artículo 9o, por último, tiene dos disposiciones que necesitan comentario. La primera es que la representación de la Universidad, en asuntos judiciales, estará a cargo del abogado general de la Universidad, pues la práctica ha demostrado que en estos asuntos, el rector no puede tener el tiempo necesario para ocuparse de ciertas diligencias judiciales a las que es llamado. La segunda disposición es la posibilidad que tendrá la Junta de Gobierno para reelegir al rector, una sola vez.”

Se prescribe además, que el patrimonio de la Universidad Nacional Autónoma de México se constituye por los bienes y recursos siguientes: I. Los inmuebles y créditos que son actualmente de su propiedad; II. Los inmuebles que para satisfacer sus fines adquiera en el futuro por cualquier título jurídico; III. El efectivo, valores, créditos y otros bienes muebles, así como los equipos y semovientes con que cuenta en la actualidad; IV. Los legados y donaciones que se le hagan, y los fideicomisos que en su favor se constituyan; V. Los derechos y cuotas que por sus servicios recaude; VI. Las utilidades, intereses, dividendos, rentas, aprovechamientos y esquilmos de sus bienes muebles e inmuebles; y VII. Los rendimientos de los inmuebles y derechos que el gobierno federal le destine y el subsidio anual que el propio gobierno le fijará en el presupuesto de egresos de cada ejercicio fiscal (Artículo 15).

Por último, en respeto a la libertad de asociación —como evidencia de los principios comunitarios y democráticos en la UNAM— se destaca que las sociedades de alumnos que se organicen en las escuelas y facultades y la federación de estas sociedades, serán totalmente independientes de las autoridades de la Universidad Nacional Autónoma de México y se organizarán democráticamente en la forma que los mismos estudiantes determinen (Artículo 18).

Como se advierte en su Ley Orgánica la UNAM, ya tiene plasmados los dos principios que nos ocupan: la garantía institucional y el derecho humano a la autonomía, en la medida que se trata de una ley que desarrolla un mandato constitucional y que configura los alcances y contenido del derecho a la autonomía.

## **D. Estatuto General de la Universidad Nacional Autónoma de México**

Del Estatuto General<sup>77</sup> de la UNAM sólo se destacará el contenido de algunos de sus preceptos, los cuales se enfocan en la comprensión de

---

<sup>77</sup> En vigor a partir del 12 de marzo de 1945, modificado en sesiones del Consejo Universitario 4 de septiembre de 1962 y de 23 de octubre de 1962; publicado en *Gaceta UNAM* el día 13 de Junio de 1985; publicado en la *Gaceta UNAM* el día 6 de Enero de 1986; publicado en *Gaceta UNAM* los días 22 y 29 de Septiembre de 1986; publicado en *Gaceta UNAM* el día 26 de Julio de 1990; Publicado en *Gaceta UNAM* el día 4 de Marzo de 1991; publicado en *Gaceta UNAM* el día 23 de Septiembre de 1991; publicado en *Gaceta UNAM* el día 3 de Junio de 1993; publicado en *Gaceta UNAM* el día 11 de Enero de 1996; publicado en *Gaceta UNAM* el día 18 de Noviembre de 1996; publicado en la *Gaceta*

la autonomía y sus procesos normativos asociados. En lo que se refiere a la personalidad y fines, la ley establece que la Universidad Nacional Autónoma de México es una corporación pública — organismo descentralizado del Estado—con plena capacidad jurídica, cuyos fines son 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 (Artículo 1°).

Los principios relacionados con los fines de la Universidad son los de libre investigación y libertad de cátedra, además, para propósitos exclusivos de docencia e investigación, se le permite acoger todas las corrientes del pensamiento y las tendencias de carácter científico y social, aunque refrendando el principio de separación entre política y técnica, se le impide tomar parte en las actividades de grupos de política militante, aun cuando tales actividades se apoyen en aquellas corrientes o tendencias. También se destaca la igualdad entre las mujeres y los hombres en la universidad, al establecer que en todos los casos gozarán de los mismos derechos, obligaciones y prerrogativas, reconocidos y garantizados por las normas y disposiciones que integran la legislación universitaria (Artículo 2°).

La vocación comunitaria de la Universidad queda manifiesta, al prescribir que el propósito esencial de la universidad, es 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 (Artículo 3°).

---

*UNAM* el día 8 de Diciembre de 1997; publicado en *Gaceta UNAM* el día 17 de Diciembre de 1998; publicado en *Gaceta UNAM* el 2 de Abril de 2001; publicado en *Gaceta UNAM* el día 11 de Abril de 2002; publicado en *Gaceta UNAM* el día 27 de Marzo de 2003; publicado en *Gaceta UNAM* el día 30 de Junio de 2003; publicado en *Gaceta UNAM* el día 22 de Noviembre de 2004; publicado en *Gaceta UNAM* el día 14 de Abril de 2005; publicado en *Gaceta UNAM* el día 1 de Agosto de 2005; publicado en *Gaceta UNAM* el día 30 de Agosto de 2007; publicado en *Gaceta UNAM* el día 7 de Abril de 2008; publicado en *Gaceta UNAM* el día 28 de Abril de 2011; publicado en *Gaceta UNAM* el día 30 de Junio de 2011; publicado en *Gaceta UNAM* el día 12 de septiembre de 2011; Publicado en *Gaceta UNAM* el día 19 de Enero de 2012; publicado en *Gaceta UNAM* el día 19 de Abril de 2012; publicado en *Gaceta UNAM* el día 6 de Septiembre de 2012; publicado en *Gaceta UNAM* el día 5 de Febrero de 2013; publicado en *Gaceta UNAM* el día 20 de Enero de 2014; publicado en *Gaceta UNAM* el día 2 de Junio de 2014; publicado en *Gaceta UNAM* el día 12 de Enero de 2015; y publicadas en *Gaceta UNAM* el día 13 de Abril de 2015.

En lo que se refiere a la actividad educativa que se permite a la UNAM, ésta comprende, la iniciación universitaria, el bachillerato, la enseñanza profesional, los cursos de graduados, los cursos para extranjeros, los cursos y conferencias para la difusión de la cultura superior, y la extensión universitaria. Para lo anterior se le permite establecer facultades,<sup>78</sup> escuelas, institutos<sup>79</sup> y centros de extensión universitaria (Artículo 4°).

---

<sup>78</sup> En términos del artículo 8° del Estatuto, la UNAM cuenta con las siguientes facultades: I. Facultad de Filosofía y Letras; II. Facultad de Ciencias; III. Facultad de Derecho; IV. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales; V. Facultad de Economía; VI. Facultad de Contaduría y Administración; VII. Escuela Nacional de Trabajo Social; VIII. Facultad de Medicina; IX. Escuela Nacional de Enfermería y Obstetricia; X. Facultad de Odontología; XI. Facultad de Medicina Veterinaria y Zootecnia; XII. Facultad de Ingeniería; XIII. Facultad de Química; XIV. Facultad de Psicología; XV. Facultad de Arquitectura; XVI. Facultad de Artes y Diseño; XVII. Facultad de Música; XVIII. Facultad de Estudios Superiores Cuautitlán; XIX. Facultad de Estudios Superiores Acatlán; XX. Facultad de Estudios Superiores Iztacala; XXI. Facultad de Estudios Superiores Aragón; XXII. Facultad de Estudios Superiores Zaragoza; XXIII. Escuela Nacional de Estudios Superiores, Unidad León; XXIV. Escuela Nacional de Estudios Superiores, Unidad Morelia; XXV. Escuela Nacional Preparatoria, y XXVI. Escuela Nacional "Colegio de Ciencias y Humanidades".

<sup>79</sup> Como lo prescribe el artículo 9° del Estatuto, los institutos y centros son: I. Instituto de Astronomía, que incluye al Observatorio Astronómico Nacional; II. Instituto de Biología; III. Instituto de Biotecnología; IV. Instituto de Ciencias del Mar y Limnología; V. Instituto de Ciencias Físicas; VI. Instituto de Ciencias Nucleares; VII. Instituto de Ecología; VIII. Instituto de Energías Renovables; IX. Instituto de Física; X. Instituto de Fisiología Celular; XI. Instituto de Geofísica; XII. Instituto de Geografía; XIII. Instituto de Geología; XIV. Instituto de Ingeniería; XV. Instituto de Investigaciones Biomédicas; XVI. Instituto de Investigaciones en Ecosistemas y Sustentabilidad; XVII. Instituto de Investigaciones en Matemáticas Aplicadas y en Sistemas; XVIII. Instituto de Investigaciones en Materiales; XIX. Instituto de Matemáticas; XX. Instituto de Neurobiología; XXI. Instituto de Química; XXII. Instituto de Investigaciones Antropológicas; XXIII. Instituto de Investigaciones Bibliográficas, que incluye a la Biblioteca Nacional y a la Hemeroteca Nacional; XXIV. Instituto de Investigaciones Bibliotecológicas y de la Información; XXV. Instituto de Investigaciones Económicas; XXVI. Instituto de Investigaciones Estéticas; XXVII. Instituto de Investigaciones Filológicas; XXVIII. Instituto de Investigaciones Filosóficas; XXIX. Instituto de Investigaciones Históricas; XXX. Instituto de Investigaciones Jurídicas; XXXI. Instituto de Investigaciones Sociales; XXXII. Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación; XXXIII. Centro de Ciencias Aplicadas y Desarrollo Tecnológico; XXXIV. Centro de Ciencias de la Atmósfera; XXXV. Centro de Ciencias Genómicas; XXXVI. Centro de Ciencias Matemáticas; XXXVII. Centro de Física Aplicada y Tecnología Avanzada; XXXVIII. Centro de Geociencias; XXXIX. Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental; XL. Centro de Nanociencias y Nanotecnología; XLI. Centro de Radioastronomía y Astrofísica; XLII. Centro de Investigaciones sobre América del Norte; XLIII. Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe; XLIV. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades; XLV. Centro de Investigaciones Multidisciplinarias sobre Chiapas y la Frontera Sur; XLVI. Centro Peninsular en Humanidades y en Ciencias Sociales, y XLVII. Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias.

Los estudios que imparte la Universidad se amparan con el certificado, diploma, título o grado correspondiente que se expida a las personas que hayan concluido los ciclos de bachillerato, técnico especializado, técnico profesional, licenciatura o de posgrado, y cumplan las condiciones reglamentarias, además se otorga el derecho a quienes no hubieran concluido algunos de los ciclos mencionados de recibir un certificado de los estudios que hubieren aprobado (Artículo 5°).

Se permite también a la Universidad otorgar, para fines académicos, validez a los estudios que se hagan en otros establecimientos educativos, nacionales o extranjeros, y para incorporar enseñanzas de bachilleratos o profesionales (Artículo 6°).

Destacando la presencia de una comunidad universitaria, el Estatuto subraya que la Universidad está integrada por sus autoridades, investigadores, técnicos, profesores, alumnos, empleados y los graduados en ella (Artículo 7°).

En lo que se refiere a la delimitación de quienes tienen el carácter de autoridades universitarias, se comprende a: I. La Junta de Gobierno; II. El Consejo Universitario; III. El Rector; IV. El Patronato; V. Los directores de facultades, escuelas e institutos; y VI. Los consejos técnicos de las facultades y escuelas y los de Investigación Científica y Humanidades (artículo 12).

## **E. Criterios de interpretación de la Oficina de la Abogacía General**

La Oficina de la Abogacía General de la UNAM, sólo se ha ocupado de la autonomía en dos criterios, el primero relacionado con los concursos de oposición; y el segundo relativo a la libertad del personal académico para organizarse en asociaciones y colegios. Criterios que se transcriben a continuación:

*a) Concurso de oposición. Conflicto de intereses*

*Un integrante de una comisión dictaminadora que tiene una relación afectiva con uno de los concursantes debe abstenerse de participar en el procedimiento de evaluación.*

*Acorde a lo previsto en el artículo 56, inciso I) del Estatuto del Personal Académico, son obligaciones del personal académico:*

*defender la autonomía de la Universidad y la libertad de cátedra; velar por su prestigio; contribuir al conocimiento de su historia y fortalecerla como una Institución nacional dedicada a la enseñanza, la investigación y la difusión de la cultura. Defensa que deberá anteponerse aun en contra de cualquier interés personal que se tenga.*

*Por tal motivo, de conformidad con el artículo 3º del Reglamento de las Comisiones Dictaminadoras del Personal Académico, los miembros de las comisiones dictaminadoras deberán excusarse, con justa causa, de intervenir en todo el procedimiento del concurso de oposición en el que tengan una relación afectiva con alguno de los concursantes, toda vez que podría verse afectada la imparcialidad debida al momento de evaluar a los participantes. Lo anterior implica que la excusa no opera de manera parcial sino total.<sup>80</sup>*

En este primer criterio lo que se destaca es la obligación a cargo del personal académico de la UNAM de defender la autonomía universitaria, lo que no contribuye al tema en análisis, ya que en realidad sólo reproduce el contenido del artículo 56, inciso I) del Estatuto del Personal Académico. El segundo establece:

*b) Personal académico*

*Libertad para organizarse en asociaciones o colegios*

*Según lo dispuesto en los artículos 6º, fracción XX, 113 y 114 del Estatuto del Personal Académico, el personal académico tiene el derecho para organizarse en asociaciones o colegios, conforme a los principios de autonomía, libertad de cátedra e investigación, en el entendido que dichas asociaciones no pueden asumir funciones correspondientes a otros órganos colegiados o funcionarios universitarios, ni pueden realizar actividades contrarias a los principios establecidos en la Legislación Universitaria.*

---

<sup>80</sup> Estatuto del Personal Académico. Reglamento de las Comisiones Dictaminadoras del Personal Académico. Instancia solicitante: Consejo Técnico de la Escuela Nacional Preparatoria. Oficio AGEN/DGEL/138/10 CIJ/22/10 (15/04/10)

*Por lo anterior, las autoridades y funcionarios universitarios no están facultados para efectuar ningún tipo de reconocimiento, registro o trámite a dichas asociaciones o colegios.*<sup>81</sup>

Es evidente también, que el Criterio no delimita el concepto de autonomía universitaria. Sin embargo, si delimita que la autonomía es un *principio* transversal aplicable a la libertad de asociación del personal académico.

En un balance del apartado en relación con los dos anteriores, se puede afirmar que lo destacado en la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México en relación con la incorporación de la autonomía a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vía la reforma de 9 de junio de 1980, ya existían en estas normas, *de iure*, las ideas de garantía institucional y derecho humano.

La autonomía universitaria presupone un poder de derecho público que no implica soberanía absoluta, sino la facultad de expedir normas, dentro de los límites asignados por la ley. No obstante lo anterior, a su vez la norma debe tomar en cuenta las características de la Universidad como institución y de la autonomía como derecho humano.

---

<sup>81</sup> Estatuto del Personal Académico. Instancia solicitante: Facultad de Arquitectura Oficio AGEN/DGEL/271/10 CIJ/33/10 (13/04/10), Precedentes:7.1/815/96 (11/III/96). Página 262 del Tomo II 1993-2000 de los Criterios de Interpretación 2000.



## IV. La hermenéutica jurisprudencial en torno a la autonomía

La autonomía universitaria debe entenderse como una garantía institucional y como un derecho humano, predicables ambos, de la corporación pública denominada Universidad Nacional Autónoma de México y cuyos titulares serían la comunidad de cultura que la integran (investigadores, académicos, técnicos, empleados administrativos y trabajadores).

Sin embargo, ¿Es compatible esta visión con los criterios derivados del Poder Judicial de la Federación?, ¿En qué sentido las decisiones jurisprudenciales amplían o limitan la idea de autonomía para las universidades? Para responder a estas preguntas se citaran algunas decisiones jurisdiccionales y precedentes jurisprudenciales.

### A. Controversia Constitucional 32/2005: La UNAM como órgano constitucional autónomo

Aunque esta Controversia<sup>82</sup> no se relaciona propiamente con el tema de la autonomía, su importancia radica en que en ella se caracteriza a los órganos autónomos constitucionales. La sentencia de la Controversia Constitucional 32/2005, promovida por el Municipio de Guadalajara, Esta-

---

<sup>82</sup> CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 32/2005. MUNICIPIO DE GUADALAJARA, ESTADO DE JALISCO, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIV, octubre de 2006, p. 912. Se demandaba al Congreso del Estado de Jalisco la aprobación de los siguientes decretos: Decreto Número 20862, por el cual aprueba la adición de un párrafo al artículo 4o. y reforma los artículos 8o., 9o., 15, 35, 92, 97 y 100 de la Constitución Política del Estado de Jalisco; Acuerdo Número 837/05 de fecha 10 de marzo del año 2005, mediante el cual se declara aprobado conforme al artículo 117 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, la minuta de Decreto Número 20862, por el cual aprueba la adición de un párrafo al artículo 4o. y reforma los artículos 8o., 9o., 15, 35, 92, 97 y 100 de la Constitución Política del Estado de Jalisco; Decreto Número 20867 por el cual se aprueba la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco, reforma diversos artículos de la Ley que regula la Administración de Documentos Públicos e Históricos del Estado de Jalisco, reforma los artículos 112 y 113 de la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y reforma el artículo 146 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, y al gobernador su promulgación. La resolución fue unanimidad de ocho votos de los señores Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Sergio A. Valls Hernández, Juan N. Silva Meza y presidente Mariano Azuela Güitrón, para los resolutivos primero, segundo y cuarto.

do de Jalisco, relacionada con la creación del Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco, como órgano autónomo, se argumentó en el considerando quinto que (...) *a pesar de (...), que no está previsto expresamente a favor de los funcionarios federales, la creación de organismos autónomos constitucionales, ello no es suficiente para poder determinar si la creación de esos órganos autónomos corresponde al orden jurídico federal, o bien al orden jurídico estatal.*

Lo anterior es así, porque en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no existe disposición alguna en la que se autorice que puedan crearse órganos constitucionales autónomos. Sin embargo, se ha permitido su existencia, y como ejemplo de ello se cita al Banco Central previsto en el artículo 28, sexto y séptimo párrafos; al Instituto Federal Electoral regulado en el artículo 41, fracción III y a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dispuesta por el artículo 102, apartado B; todos de la Constitución Federal.

Por ello, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostiene: “Entonces, ante esta situación especial, es necesario el análisis del orden jurídico constitucional, para esclarecer en dónde se ubican los llamados órganos constitucionales autónomos.”

Ante todo debe asentarse que los órganos constitucionales autónomos, se concibieron y desarrollaron en Europa y su establecimiento se expandió por Asia y América. De acuerdo con la doctrina, los órganos constitucionales autónomos surgen con motivo de una nueva concepción del Poder, bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando con ello la teoría tradicional de la división de poderes, por lo que se dejó de concebir la organización del Estado derivada de los tres poderes tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), que sin perder su esencia, ahora se habla de que dicho principio debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, para hacer más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado.

Su creación se justificó por la necesidad de establecer órganos encaminados a la defensa de los derechos fundamentales y de lograr controlar la constitucionalidad de los actos de los depositarios clásicos del poder público, en virtud de la excesiva influencia que éstos recibían de intereses económicos, religiosos, de partidos políticos y de otros factores reales de poder, que habían perjudicado los derechos alcanzados hasta ese momento en beneficio de la clase gobernada, lo que motivó su establecimiento en los textos constitucionales dotándolos de garantías de

actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcanzaran los fines para los cuales se habían creado, esto es, para que ejerzan una función propia del Estado, que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado.

El sistema jurídico mexicano no ha sido la excepción a esta nueva concepción de distribución del poder público, pues como se señaló, a través de diversas reformas constitucionales se han establecido órganos autónomos cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público, a los que se les ha encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia de esas funciones, para atender eficazmente las demandas sociales; sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal, se reitera, radica en atender necesidades totales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales.

Aun cuando no existe precepto constitucional que regule la existencia de los órganos constitucionales autónomos como se ha señalado, las características esenciales que se desprenden tienen dichos órganos son:

- a) Deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución.*
- b) Deben mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación.*
- c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera.*
- d) Deben atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.*

*(...)*

*En este sentido, toda vez que en nuestro régimen constitucional no existe precepto que autorice la creación de órganos constitucionales autónomos; no hay duda que atendiendo a la teoría constitucional moderna, se ha permitido su existencia en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales,*

*sin que, por otro lado, se advierta que la incorporación de dichos organismos autónomos sea privativa del Órgano Reformador de la Constitución Federal, por lo que puede válidamente concluirse que las entidades federativas, al ser libres y soberanas, esto es, autónomas en cuanto a su régimen interior, se encuentran facultadas para crear órganos constitucionales, independientes de los poderes tradicionales locales, con la única limitante de respetar los principios fundamentales de la Constitución Federal.*

La consecuencia de esta controversia fue la emisión de la tesis del Pleno P./J.12/2008<sup>83</sup> que destacó la evolución del concepto de distribución del poder público en el sistema jurídico mexicano, vía órganos autónomos cuya actuación no está sujeta, ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial), a los que se les encargan funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales; sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, pues los referidos organismos, aunque tengan autonomía e independencia de los poderes primarios, forman parte del Estado mexicano, ya que su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Ahora bien, aun cuando no existe algún precepto constitucional que regule la existencia de los órganos constitucionales autónomos, éstos deben: “a) estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; b) mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; c) contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y, d) atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.”<sup>84</sup>

Como se advierte, en fondo el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene la competencia de las entidades federativas “libres y soberanas”<sup>85</sup>, o sea, “autónomas”. Sin embargo, es importante destacar que todos los caracteres que se asignan a los “órganos constitucionales autónomos” se predicán de la UNAM, porque ésta: a) se estable-

---

<sup>83</sup> Tesis: P./J. 12/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVII, Febrero de 2008, p. 1871.*

<sup>84</sup> Tesis: P./J. 12/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVII, febrero de 2008, p. 1871.*

<sup>85</sup> Este argumento es cuestionable, porque quienes son libres y soberanos son los Estados y porque existe una entidad federativa que no es Estado: la Ciudad de México (antes Distrito Federal).

ce y configura en el artículo 3°, fracción VII, de la Constitución Federal; b) Mantiene con los órganos Ejecutivo, Legislativo, Judicial y los gobiernos estatales y del Distrito Federal, relaciones de coordinación; c) como se desprende de su Ley Orgánica, desde 1945 cuenta con autonomía e independencia funcional y financiera; y, d) Atiende funciones coyunturales<sup>86</sup> del Estado relacionada con la educación superior con eficacia y en beneficio de la sociedad.

## **B. Controversia Constitucional 31/2006: la UNAM como órgano constitucional autónomo**

La controversia constitucional 31/2006<sup>87</sup> fue promovida por el entonces Tribunal Electoral del Distrito Federal. El Ministro ponente fue José Ramón Cossío Díaz, en la sentencia de 7 de noviembre de 2006, de la que se generó la tesis: P./J. 20/2007, en ella se destaca de nuevo la doctrina de los tribunales federales relacionada con los órganos constitucionales autónomos, como se lista a continuación:

*El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de los órganos constitucionales autónomos ha sostenido que: 1. Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado. 2. Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su espe-*

---

<sup>86</sup> Se entiende coyuntural, como un adjetivo que significa lo que depende de la combinación de elementos y circunstancias que caracterizan una situación.

<sup>87</sup> CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 31/2006. TRIBUNAL ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, abril de 2007, p. 1149. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 25 de abril de 2007, en la controversia se demandó: “*La aprobación y publicación de los artículos 3o., 35 y Quinto Transitorio del Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal dos mil seis, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal número “155-TER” de treinta de diciembre de dos mil cinco.*”

*cialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado. 3. La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Atento a lo anterior, las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son: a) Deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal; b) Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación; c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y d) Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.<sup>88</sup>*

Como se advierte, la UNAM también encuadra en esta clase de delimitación: a) Tiene base constitucional expresa en la Constitución Federal; b) Mantiene relaciones de coordinación con otros órganos del Estado mexicano; c) Cuenta con autonomía e independencia funcional y financiera y, d) Atiende funciones primarias u originarias del Estado Mexicano, como lo es la educación de manera eficaz en beneficio de la sociedad.

### **C. Contradicción de tesis 37/2005-SS: coexistencia de órgano técnico y autoridad**

En esta contradicción<sup>89</sup> se realiza un análisis de los actos de autoridad, y se ubican en el contexto de la autonomía universitaria, por lo que se destaca lo siguiente:

*En ese orden de ideas, debe concluirse que los actos mediante los cuales las universidades públicas expulsan a sus alumnos o desincorporan de la esfera jurídica de éstos los derechos que les*

---

<sup>88</sup> Tesis: P./J. 20/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, mayo de 2007, p. 1647.

<sup>89</sup> CONTRADICCIÓN DE TESIS 37/2005-SS. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS SEGUNDO Y PRIMERO, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIII, febrero de 2006, p. 986.

*corresponden, constituyen actos de autoridad para efectos de la procedencia del juicio de amparo, en tanto que son emitidos por un órgano del Estado, con base en una atribución legal que coloca a dichas instituciones, respecto de sus alumnos, en una relación de supra a subordinación, en tanto que les permite unilateralmente extinguir la situación jurídica derivada del carácter de alumno universitario, sin necesidad de acudir a un tribunal para que surtan efectos las consecuencias jurídicas de tal determinación.*

En consecuencia, el criterio que debe prevalecer se plasma en la siguiente tesis jurisprudencial<sup>90</sup>, atendiendo lo dispuesto en los artículos 192, párrafo tercero y 197-A de la Ley de Amparo:

UNIVERSIDADES PÚBLICAS AUTÓNOMAS. LA DETERMINACIÓN MEDIANTE LA CUAL DESINCORPORAN DE LA ESFERA JURÍDICA DE UN GOBERNADO LOS DERECHOS QUE LE ASISTÍAN AL UBICARSE EN LA SITUACIÓN JURÍDICA DE ALUMNO, CONSTITUYE UN ACTO DE AUTORIDAD IMPUGNABLE A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO.-Las universidades públicas autónomas son organismos descentralizados que forman parte de la administración pública y, por ende, integran la entidad política a la que pertenecen, esto es, la Federación o la correspondiente entidad federativa; además, se encuentran dotadas legalmente de autonomía, en términos del artículo 3o., fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que gozan de independencia para determinar por sí solas, sujetadas a los principios constitucionales que rigen la actuación de cualquier órgano del Estado, los términos y condiciones en que desarrollarán los servicios educativos que presten, los requisitos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico y la forma en que administrarán su patrimonio, destacando que en la ley en la que se les otorga la referida autonomía, con el fin de que puedan ejercerla plenamente, se les habilita para emitir disposiciones administrativas de observancia general. En ese tenor, una vez que un gobernado cumple con los requisitos que le permiten adquirir la categoría de alumno previstos en las respectivas disposiciones legislativas y administrativas, incorpora en su esfera jurídica un conjunto específico de derechos y obligaciones,

---

<sup>90</sup> Tesis: 17, Apéndice (actualización 2002), Novena Época, Tomo III, Administrativa, Jurisprudencia SCJN, Pag. 31, Registro: 921797.

por lo que la determinación mediante la cual una universidad pública autónoma lo expulsa, o por tiempo indefinido le impide continuar disfrutando de dicha situación jurídica, constituye un acto de autoridad impugnabile a través del juicio de amparo, ya que se traduce en el ejercicio de una potestad administrativa, expresión de una relación de supra a subordinación, que tiene su origen en una disposición integrada al orden jurídico nacional y que implica un acto unilateral, lo cual hace innecesario acudir a los tribunales ordinarios para que surtan efectos las consecuencias jurídicas impuestas por el órgano decisor sin el consenso del afectado.

Como se advierte, en esta contradicción de tesis se destaca que la UNAM puede ser autoridad para los efectos del juicio de amparo, cuando realiza actos como la expulsión de alumnos o se les desincorporan de su esfera jurídica los derechos que les corresponden; porque son actos emitidos por un órgano del Estado, en ejercicio de una atribución legal, que la coloca respecto de los alumnos en una relación de supra a subordinación, que le permite unilateralmente extinguir la situación jurídica derivada del carácter de alumno universitario, sin necesidad de acudir a un tribunal para que surtan efectos las consecuencias jurídicas de esa determinación.

Esta tesis pone en evidencia lo que ya se había destacado en la Ley Orgánica de 1945 —por lo que en realidad era suficiente una lectura de ésta para arribar a la misma conclusión— en la UNAM coexisten órganos técnicos con autoridades universitarias.

#### **D. Contradicción de tesis 12/2000: una visión integral de la autonomía universitaria**

En esta Contradicción de tesis<sup>91</sup> también se realiza un análisis *in extenso* de la autonomía, y contiene la doctrina mexicana tradicional sobre el tema, que en nuestra opinión se desprende de los párrafos siguientes:

---

<sup>91</sup> CONTRADICCIÓN DE TESIS 12/2000, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XV, marzo de 2002, p. 321. Contradicción de Tesis 12/2000. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO Y EL ENTONCES QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO DEL CUARTO CIRCUITO. ACTUALMENTE SEGUNDO EN MATERIAS PENAL Y CIVIL DEL PROPIO CIRCUITO.

De esta contradicción de tesis se derivaron tres criterios: 1) Época: Novena Época, Registro: 187183, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, Abril de 2002, Materia(s): Administrativa, Tesis:

Bajo esta óptica, la universidad pública en nuestro país se conceptúa como parte del Estado y no fuera de éste y, por ello, sujeta al orden jurídico nacional. Su autonomía no la excluye del aparato estatal en forma absoluta ni es ilimitada. Así, en la ley en comento se establece expresamente en su artículo 2o., fracción I, que la Universidad Nacional Autónoma de México tiene derecho para organizarse como lo estime mejor, dentro de los lineamientos generales señalados en su ley orgánica.

De especial relevancia resulta la previsión a nivel constitucional de las bases que rigen a la autonomía universitaria, las cuales fueron incorporadas en la fracción VIII del artículo 3o. de la Constitución General de la República, mediante reforma publicada el nueve de junio de mil novecientos ochenta en el Diario Oficial de la Federación.

En la iniciativa presidencial relativa, cuya lectura tuvo lugar en la sesión de la Cámara de Diputados celebrada el dieciséis de octubre de mil novecientos setenta y nueve, se expresaron, entre otras cuestiones, lo siguiente: “La autonomía universitaria es una institución que hoy es familiar a la nación mexicana. Es compromiso permanente del Estado respetar irrestrictamente la autonomía para que las instituciones de cultura superior se organicen, administren y funcionen libremente, y sean sustento de las libertades, jamás como fórmula de endeudamiento que implique un derecho territorial por encima de las facultades primigenias del

---

2a. XXXVII/2002, Página: 587, rubro: LEGISLACIÓN UNIVERSITARIA. LAS DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS DE OBSERVANCIA GENERAL QUE LA INTEGRAN SON PARTE DEL ORDEN JURÍDICO NACIONAL, que tiene una Nota: Esta tesis no constituye jurisprudencia ya que no resuelve el tema de la contradicción planteada; 2) Época: Novena Época, Registro: 187311, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, Abril de 2002  
Materia(s): Administrativa, Tesis: 2a. XXXVI/2002, Página: 576, rubro: AUTONOMÍA UNIVERSITARIA. ORIGEN Y ALCANCE DE LAS ATRIBUCIONES DE AUTOGBIERNO CONFERIDAS A LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS, que también tiene una Nota: Esta tesis no constituye jurisprudencia ya que no resuelve el tema de la contradicción planteada; y 3) Época: Novena Época, Registro: 187358, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, Marzo de 2002, Materia(s): Administrativa, Tesis: 2a./J. 12/2002, Página: 320, rubro: UNIVERSIDADES PÚBLICAS AUTÓNOMAS. LA DETERMINACIÓN MEDIANTE LA CUAL DESINCORPORAN DE LA ESFERA JURÍDICA DE UN GOBERNADO LOS DERECHOS QUE LE ASISTÍAN AL UBICARSE EN LA SITUACIÓN JURÍDICA DE ALUMNO, CONSTITUYE UN ACTO DE AUTORIDAD IMPUGNABLE A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO, que si es jurisprudencia, pero que se analiza en otro apartado.

Estado. Fortalecer estas instituciones arraigadas y obligadas con la colectividad nacional e independientes entre sí es requisito indispensable para el cumplimiento de su objeto. Las universidades e instituciones de educación superior que derivan su autonomía de la ley, deberán responsabilizarse primeramente ante las propias comunidades y en última instancia ante el Estado, del cumplimiento de sus planes, programas, métodos de trabajo y de que sus recursos han sido destinados a sus fines. La universidad se consolidará de esta manera idóneamente para formar individuos que contribuyan al desarrollo del país.

Después de glosar los antecedentes históricos de orden legislativo asociados a la autonomía, se destaca que la universidad es una corporación pública, con plena capacidad jurídica y que tiene por objeto impartir educación superior y organizar la investigación científica para formar profesionistas y técnicos útiles a la sociedad y extender la cultura. También, en el dictamen relativo, se aclaró que:

*(...) Mediante el ejercicio y observancia de la autonomía universitaria, se hace responsables a las universidades autónomas, de cumplir con su natural función de impartir la educación superior, ante sus comunidades, ante el Estado y ante sí mismas, dejando a éstas la facultad de formular sus planes, proponer sus programas y ejecutar sus métodos de trabajo, a través de una libre organización e independiente administración de sus recursos, declarando el compromiso del Estado de respetar irrestrictamente la autonomía de las instituciones de cultura superior.<sup>92</sup>*

También en la contradicción de tesis se cita el contenido del artículo 3°, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se destacan, entre otros elementos, los rasgos propios de la autonomía universitaria respecto de otros órganos autónomos. Lo que sin duda manifiesta que en el derecho mexicano, la autonomía no se entiende de la misma manera, dependiendo del órgano del que se trate:

*Ante lo dispuesto en este numeral, es necesario precisar cuál es el origen, el límite y las finalidades que constitucionalmente*

---

<sup>92</sup> Legislatura LI - Año I - Período Ordinario - Fecha 19791108 - Número de Diario 36 (L51A-1P1oN036F19791108.xml) Núm. Diario: 36. Consultado en: <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/51/1er/Ord/19791108.html>

*corresponden a las atribuciones de autogobierno que derivan de la autonomía universitaria regulada en el precepto constitucional antes transcrito. Por principio, cabe señalar que la autonomía universitaria tiene rasgos propios y específicos, diferentes de los que corresponden a la autonomía que conforme a la Constitución General de la República se otorga a diversos órganos del Estado, como son los Tribunales Agrarios, el Banco de México, el Instituto Federal Electoral, la entidad de Fiscalización Superior de la Federación, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y los Tribunales Contencioso Administrativos regulados, respectivamente, en los artículos 27, fracción XIX, párrafo segundo; 28, párrafo sexto; 41, fracción III; 73, fracción XXIX-H; 79, párrafo primero; 102, apartado B, párrafo cuarto; 116, fracción V; y, 122, apartado C, base quinta, todos de la propia Norma Fundamental.*

*En cuanto al origen de la autonomía universitaria, el mencionado artículo 3o., fracción VIII, constitucional, señala con precisión que ésta será conferida en la ley, es decir, en un acto formal y materialmente legislativo, ya sea que provenga del Congreso de la Unión o de las Legislaturas Locales.*

*Por otra parte, la autonomía de la que pueden ser legalmente dotadas las universidades públicas confiere a éstas las atribuciones necesarias para gobernarse a sí mismas. Esta facultad de autogobierno se encuentra acotada en el propio texto constitucional, en virtud de que su ejercicio está condicionado a lo que se establezca en las leyes respectivas, en las que se deben desarrollar las bases mínimas que permitan a las universidades autónomas cumplir con las finalidades que les son encomendadas constitucionalmente, educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios que, al tenor del artículo 3o. constitucional, rigen a la educación que imparte el Estado respetando, además, la libertad de cátedra e investigación, de libre examen y discusión de las ideas.*

*En abono a lo anterior, en la propia Constitución se precisa que la referida autonomía conlleva que las respectivas universidades públicas están facultadas para:*

- a) Determinar sus planes y programas;*
- b) Fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y,*

c) *Administrar su patrimonio.*

*En tal virtud, debe estimarse que la autonomía universitaria conlleva constitucionalmente que las universidades públicas gocen de independencia para determinar por sí solas, atendiendo a lo dispuesto en la Constitución General de la República y en las leyes respectivas, los términos y condiciones en que desarrollarán los servicios educativos que decidan prestar, los requisitos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico y la forma en que administrarán su patrimonio.*

*Es decir, la capacidad de decisión que se confiere a las universidades públicas está supeditada a los principios constitucionales que rigen la actuación de cualquier órgano del Estado y, en el ámbito de las actividades específicas para las cuales les fue conferida la autonomía, deben sujetarse a los principios que en la propia Norma Fundamental informan a la educación pública, de donde se sigue que la autonomía universitaria no significa inmunidad ni extraterritorialidad en excepción del orden jurídico.*

*Por otro lado, debe tenerse presente que en aras de que las universidades públicas logren el pleno desarrollo de los referidos ámbitos de la autonomía universitaria, tanto el legislador federal como las Legislaturas Locales han habilitado a determinados órganos de tales instituciones para que emitan disposiciones administrativas de observancia general que regulen, en complemento con lo dispuesto en la Constitución General de la República, las Constituciones Locales y las leyes respectivas, los términos y condiciones en que presten servicios educativos, los requisitos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico y la forma en que administrarán su patrimonio. Al respecto, resulta ilustrativo lo dispuesto en los diversos ordenamientos que a continuación se transcriben.*

*(...)*

*Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1945) “Artículo 8o. El Consejo Universitario tendrá las siguientes facultades: “I. Expedir todas las normas y disposiciones generales encaminadas a la mejor organización y funcionamiento técnico, docente y administrativo de la universidad.”*

*(...)*

*Como se advierte de los preceptos antes transcritos, en las leyes federales y estatales aplicables se ha establecido una cláusula habilitante a favor de las universidades públicas, mediante la cual se les autoriza para emitir disposiciones de observancia general, debiendo considerarse que este conjunto normativo integra el orden jurídico nacional, en tanto que es expedido con base en una autorización del Congreso de la Unión o de las respectivas Legislaturas Locales y, por ende, debe apegarse a lo dispuesto en la Constitución General de la República y en las leyes respectivas.*

Son varios elementos que se pueden destacar de la contradicción de tesis en comento, entre ellos los rasgos propios, específicos y diferentes que tiene la Universidad Nacional en relación con otros órganos del Estado, entre ellos el Banco de México, el Instituto Nacional Electoral o la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Además de que la autonomía le confiere a las universidades públicas las atribuciones para gobernarse a sí mismas. La autonomía permite a las universidades públicas gozar de independencia para determinar, atendiendo la Constitución y las leyes respectivas, los términos y condiciones de su labor educativa los requisitos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico y la forma de administrar su patrimonio.

Cuenta además con la posibilidad de emitir disposiciones administrativas de observancia general la forma en que administraran su patrimonio. Tal y como lo contempla la Ley Orgánica de la UNAM en su artículo 8 de expedir la normatividad que le permita la mejor organización, funcionamiento, docente y administrativo.

Siempre, complementarias y de conformidad al marco jurídico nacional. Lo cual no debe entenderse como una limitante, sino el necesario contorno que todos los derechos deben respetar, ya que su ejercicio no es aislado, sino en armonía con la Constitución.

De esta contradicción de tesis 12/2000, se generó la tesis: 2a. XXXVI/2002, de la que destaca que no constituye jurisprudencia ya que no resuelve el tema de la contradicción planteada:<sup>93</sup>

*La autonomía de las universidades públicas es una atribución de autogobierno que tiene su origen en un acto formal y material-*

---

<sup>93</sup> Las tesis: 2a. XXXVI/2002 y 2a. XXXVII/2002, son tesis aisladas, que no constituyen jurisprudencia, en el sentido de lo establecido en la nota a pie de página número 91.

*mente legislativo proveniente del Congreso de la Unión o de las Legislaturas Locales, a través del cual se les confiere independencia académica y patrimonial para determinar, sujetándose a lo dispuesto en la Constitución General de la República y en las leyes respectivas, los términos y condiciones en que desarrollarán los servicios educativos que decidan prestar, los requisitos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico y la forma en que administrarán su patrimonio; por tanto, la capacidad de decisión que conlleva esa autonomía está supeditada a los principios constitucionales que rigen la actuación de cualquier órgano del Estado y, en el ámbito de las actividades específicas para las cuales les es conferida, único en el que puede desarrollarse aquélla, deben sujetarse a los principios que la propia Norma Fundamental establece tratándose de la educación que imparta el Estado.<sup>94</sup>*

En la tesis 2a. XXXVII/2002, derivada de esta misma contradicción, de la que se destaca que esta tesis no constituye jurisprudencia ya que no resuelve el tema de la contradicción planteada, se afirma:<sup>95</sup>

*Con el fin de que las universidades públicas logren el pleno desarrollo de su autonomía, tanto el legislador federal como las Legislaturas Locales tienen facultad para habilitar a determinados órganos de tales instituciones para emitir disposiciones administrativas de observancia general que, en complemento y al tenor de lo dispuesto en la Constitución General de la República y de las leyes respectivas, normen los términos y condiciones en que desarrollarán los servicios educativos que decidan prestar, los requisitos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico y la forma en que administrarán su patrimonio, es decir, regulan el funcionamiento interno de dichas instituciones y establecen derechos y obligaciones que han de regir las relaciones con los servidores públicos que encarnan los órganos que las componen y con los gobernados con los que entablan relaciones jurídicas de diversa índole; no obstante, tales disposiciones administrativas están sujetas al principio de preferencia o primacía de la ley, por lo que la*

---

<sup>94</sup> Tesis: 2a. XXXVI/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XV, abril de 2002, p. 576.

<sup>95</sup> Las tesis: 2a. XXXVI/2002 y 2a. XXXVII/2002, son tesis aisladas, que no constituyen jurisprudencia, en el sentido de lo establecido en la nota a pie de página número 91.

*regulación contenida en ellas no puede derogar, limitar o excluir lo dispuesto en un acto formalmente legislativo.*<sup>96</sup>

Como se ha podido observar, la autonomía se entiende como una atribución para gobernarse a sí mismas que confiere a las universidades, acotada por la constitución, para: a) Determinar sus planes y programas; b) Fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y, c) Administrar su patrimonio.

La autonomía universitaria conlleva que las universidades públicas gocen de independencia para determinar por sí solas, atendiendo a lo dispuesto en la Constitución y en las leyes respectivas, los términos y condiciones en que desarrollarán los servicios educativos que decidan prestar, los requisitos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico y la forma en que administrarán su patrimonio.

Es prudente puntualizar también que, según la contradicción analizada, la autonomía universitaria no significa inmunidad ni extraterritorialidad en excepción del orden jurídico; sólo se otorga vía un acto legislativo; y por último, también es trascendente observar que sus disposiciones normativas se consideran disposiciones administrativas, se integran al orden jurídico nacional y deben apegarse a la constitución y las leyes. En esta tesis, se puede apreciar, que se ubica a la autonomía en los paradigmas de autogobierno, auto-legislación y descentralización.

## **E. Criterios del Poder Judicial de la Federación relacionados con la autonomía**

En la Contradicción de tesis 2/2013 resuelta por el Pleno del Decimoquinto Circuito, se determinó que:

*(...) el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Baja California es un órgano constitucional autónomo local, ya que, por un lado, el artículo 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que las autoridades electorales deben gozar de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones y habilita a las en-*

---

<sup>96</sup> Tesis: 2a. XXXVII/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XV, abril de 2002, p. 587, Registro: 187183.

*tidades federativas a que regulen estas instituciones públicas en sus Constituciones Locales y en las leyes secundarias. Además, el instituto reúne las características de los órganos constitucionales autónomos precisadas por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las jurisprudencias P./J. 20/2007 y P./J. 12/2008, ya que: a) se encuentra configurado directamente en el artículo 5, apartado B, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, en su texto anterior a la reforma publicada en el Periódico Oficial de la entidad el 17 de octubre de 2008, que le dota del carácter de “organismo público autónomo”; b) mantiene relaciones de coordinación con los otros órganos del Estado, porque no está subordinado a los Poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial Locales, al tener autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones; c) cuenta con autonomía e independencia funcional y financiera, pues la Constitución Local lo dota de personalidad jurídica y patrimonio propios; y, d) atiende funciones primarias, originarias y torales del Estado, que requieren ser atendidas en beneficio de la sociedad, puesto que la Constitución Local le encomienda, entre otras, la atribución de organizar las elecciones estatales y municipales, función pública de la mayor relevancia para el Estado. De ahí que no podría confundirse su naturaleza con la de un organismo descentralizado, al formar éstos parte de la esfera del Poder Ejecutivo, a diferencia del instituto electoral local.<sup>97</sup>*

Como se puede observar, la Tesis reitera el contenido de la contradicción 32/2005, respecto a las características que deben reunir los órganos constitucionales autónomos.

En otra tesis, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis P. XXVIII/97, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo V, febrero de 1997, página 119, determinó que:

*(...) conforme al artículo 3o., fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las universidades públicas son organismos públicos descentralizados con autonomía especial, que implica autonormación y autogobierno, en atención a la*

---

<sup>97</sup> Tesis: PC.XV. J/6 L, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. II, marzo de 2015, p. 1803.

*necesidad de lograr mayor eficacia en la prestación del servicio que les está atribuido y que se fundamenta en su libertad de enseñanza, sin que ello signifique su disgregación de la estructura estatal, ya que se ejerce en un marco de principios y reglas predeterminadas por el propio Estado, restringida a sus fines. En congruencia con ese criterio, y en virtud de la autonomía que el dispositivo constitucional citado le concede a la Universidad Nacional Autónoma de México, ésta se encuentra facultada para gobernarse a sí misma, a través de sus propios órganos, así como para autonomarse o autoregularse, es decir, aprobar las normas que habrán de regir a su interior, lo que se traduce necesariamente en la aprobación y emisión de su propia legislación, así como en la creación de sus propios órganos de gobierno, entre ellos los encargados de resolver las controversias que se deriven del incumplimiento de su propia normativa.<sup>98</sup>*

En esta tesis se reitera el contenido de la doctrina tradicional sobre la autonomía como descentralización, autonormación, autogobernarse y autoregularse a través de su propia normatividad, creación de sus propios órganos de gobierno, entre ellos, aquellos encargados de resolver las controversias que se deriven del incumplimiento de su propia regulación.

En otro criterio, al analizar el contenido del artículo 3o, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, destacó que la autonomía de las universidades públicas les confiere la facultad de autotomación y autogobierno acotada constitucionalmente para determinar sus planes y programas de estudio, y fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico, así como la forma en que administrarán su patrimonio. En ese sentido, el amparo es improcedente contra el acto derivado del ejercicio de la autonomía universitaria, consistente en el nombramiento del rector de la universidad, por lo que debe sobreseerse en el juicio al no estar sustentado en una relación de supra a subordinación respecto de los gobernados, ni apoyado en una facultad de imperio susceptible de causar perjuicio en la esfera jurídica de éstos.<sup>99</sup> Criterios que reitera la doctrina tradicional sobre la autonomía.

---

<sup>98</sup> Tesis: 1a. XI/2003, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVII, mayo de 2003, p. 239.

<sup>99</sup> Tesis: 1a./J. 19/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXI, marzo de 2010, p. 918.

En la Controversia constitucional 103/2003, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación generó la tesis P./J. 17/2005, en la que se hace la hermenéutica del artículo 3o., fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que:

*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, 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 lo que se concluye que la autonomía de las universidades está sujeta al principio de reserva de ley, motivo por el cual sólo puede establecerse a través de un acto formal y materialmente legislativo, similar a las leyes orgánicas expedidas por el Congreso de la Unión o las Legislaturas Estatales.<sup>100</sup>*

En una tesis aislada S/No. de 1989 se destacó que en virtud de la autonomía de la Universidad Nacional Autónoma de México, el Gobierno Federal carece de facultades de vigilancia y control directo respecto de ésta, ya que dicha institución rige su vida interna de acuerdo con los postulados de su ley orgánica y los que emanan de sus estatutos expedidos por el Consejo Universitario, por lo que la elección de los funcionarios de la universidad no puede ser cuestionada por el Estado, sino en todo caso, por los propios integrantes de la comunidad universitaria a través de los mecanismos establecidos en su propia legislación. Así, la autonomía entendida como la facultad de gobernarse por sus propias leyes, no riñe con el sistema de derecho establecido en nuestro país, pues tal facultad, no libera a la entidad pública de regirse conforme a derecho, sino en todo

---

<sup>100</sup> Tesis: P./J. 17/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXI, mayo de 2005, p. 91.

caso le permite organizarse como estime conveniente tanto en el orden administrativo, docente y estatutario, siendo dicha facultad la que ejerce al elegir a sus directivos,<sup>101</sup> criterio interesante entendiendo a que la propia autonomía se destacaba como límite a las facultades de vigilancia y control del gobierno federal sobre la UNAM.

*UNIVERSIDADES PÚBLICAS. ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO CONTRA EL ACTO DERIVADO DEL EJERCICIO DE SU AUTONOMÍA, CONSISTENTE EN EL NOMBRAMIENTO DE RECTOR. Reconoció la autonomía de que gozan las universidades e instituciones de educación superior, por lo que contra el nombramiento de su rector es improcedente el juicio de amparo, por considerarse como un acto derivado del ejercicio de la autonomía universitaria, fundada en el autogobierno. No obstante lo anterior, cuando el acto reclamado lo constituye la elección del consejo técnico de cada una de las facultades de la Universidad Nacional Autónoma de México, se está en una hipótesis diversa, pues su estatuto general, en los artículos 46 y 47 establece que la designación de los miembros que lo integran es a través de un proceso de elección mixto, en que participan tanto catedráticos con antigüedad mayor de tres años como alumnos, cuyo resultado será aprobado por el propio consejo técnico, por el director y por la comisión local de vigilancia de la elección de consejeros técnicos y profesores de la facultad correspondiente, mediante un procedimiento regulado en los artículos 19 y 20 del Reglamento para la Elección de Consejeros Universitarios y Técnicos Representantes de Profesores, Investigadores y Alumnos. Por tanto, en este caso, el acto controvertido sí es de autoridad para efectos de la procedencia del juicio de amparo, pues a través del ejercicio de una potestad administrativa, expresión de una relación de supra subordinación, y en la medida en que tiene su origen en disposiciones del orden jurídico nacional, produce un acto unilateral con efectos vinculantes, lo que pone de relieve la existencia de casos en los cuales es posible que dichos organismos, a través del despliegue de las atribuciones que tienen conferidas, afecten la esfera jurídica de quienes forman parte de la comunidad universitaria -docente y estudiantil (Tesis: I.4º.A.52.A).<sup>102</sup>*

---

<sup>101</sup> Tesis: s/no., Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, t. IV, julio-diciembre de 1989, p. 568.

<sup>102</sup> Tesis: I.4o.A.52 A, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t. 3, mayo de 2013, p. 2155.

Además, en el amparo en revisión 2721/83 interpuesto por la Universidad Autónoma Metropolitana, de 15 de enero de 1985, al analizar el artículo 3°, fracción VII, de la Constitución federal el artículo 36 de la Ley Aduanera, se destacó que la autonomía universitaria se traduce en el autogobierno; es decir, la Constitución otorga a las universidades autónomas la facultad de gobernarse a sí mismas, lo que implica que, sin ninguna intervención ajena, pueden, principalmente, establecer sus planes y programas; determinar los requisitos de ingreso, promoción y permanencia tanto de su personal académico como de los alumnos, así como administrar su patrimonio, todo ello a fin de que estén en la posibilidad de desarrollar su función de educar, investigar y difundir la cultura. Pero, desde luego, el precepto constitucional que se examina no contempla exenciones de impuestos, pues del hecho de que las universidades autónomas tengan facultad para administrar su patrimonio no se deduce que también gocen de dicha franquicia.<sup>103</sup>

Como se advierte la jurisprudencia mexicana se ha quedado en una interpretación limitada de la autonomía al circunscribirla a las ideas de descentralización, autogobierno y autonormación. Por lo que sería prudente esperar una pronta rectificación de estos criterios por parte de los órganos jurisdiccionales mexicanos y la pronta aplicación a la UNAM de contenido de la jurisprudencia P./J. 1/2015 (10a.) anteriormente citada. Relativa a la aplicación de las normas relativas a los derechos humanos a las personas morales, que deberán interpretarse, favoreciendo la protección más amplia. Siempre y cuando no se trate de derechos que sólo puedan ser disfrutados por personas físicas, lo cual debe determinarse en cada caso específico. La anterior jurisprudencia tiene que armonizarse, sin duda con lectura de la autonomía universitaria como una garantía institucional o un derecho humano (V).

---

<sup>103</sup> Tesis: s/no., *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, v. 193-198, p. 118.

## V. La autonomía universitaria como derecho humano y garantía institucional

La UNESCO en 1995, emitió el *Documento de Política para el Cambio y el Desarrollo en la Educación Superior*, en el cual destacaba la necesaria comprensión de los principios en que se deben basar las relaciones entre educación superior y el Estado (libertad de enseñanza y el reconocimiento de la autonomía):

*61. Una comprensión cabal de los principios en que se fundan las relaciones entre la educación superior y el Estado es condición indispensable de la calidad y responsabilidad en la dirección y gestión de los centros donde ésta se imparte. La libertad de enseñanza, entendida como conjunto de derechos y obligaciones, individuales y colectivos, tiene una importancia decisiva al respecto. Junto con el reconocimiento de la autonomía de los centros, es esencial para el mantenimiento de la universidad o de cualquier otro tipo de centro de educación superior como comunidad de libre investigación. Son éstos los principios que, por más de un concepto, distinguen a los centros de educación superior de los establecimientos docentes en los otros niveles y de los organismos dedicados a la investigación.*<sup>104</sup>

Así mismo, en la proclamación emanada de la Conferencia Regional de la UNESCO sobre Políticas y Estrategias para la Transformación de la Educación Superior en América Latina y el Caribe, provenientes de 26 países, reunidos en La Habana, Cuba, del 18 al 22 de noviembre de 1996, se destacó en el numeral 2, nuevamente la importancia de la autonomía la libertad académica y la importancia de la evaluación continua y permanente. Con lo que se reafirma la importancia de la autonomía y la libertad académica, pero bajo el mecanismo democrático de la rendición de cuentas:

*El conocimiento es un bien social que sólo puede ser generado, transmitido, criticado y recreado, en beneficio de la sociedad, en instituciones plurales y libres, que gocen de plena autonomía y*

---

<sup>104</sup> UNESCO, *Documento de Política para el Cambio y el Desarrollo en la Educación Superior*, Francia, UNESCO, 1995, p. 32.

*libertad académica, pero que posean una profunda conciencia de su responsabilidad y una indeclinable voluntad de servicio en la búsqueda de soluciones a las demandas, necesidades y carencias de la sociedad, a la que deben rendir cuentas como condición necesaria para el pleno ejercicio de la autonomía. La educación superior podrá cumplir tan importante misión en la medida en que se exija a sí misma la máxima calidad, para lo cual la evaluación continua y permanente es un valioso instrumento.*

La visión normativa de la autonomía también aparece en la *Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI: Visión y Acción* y en el *Marco de Acción Prioritaria para el Cambio y el Desarrollo de la Educación Superior*, aprobados por la *Conferencia Mundial sobre la Educación Superior: La educación superior en el siglo XXI: Visión y acción*, celebrada el 9 de octubre de 1998. La *Declaración* destaca que de conformidad con la *Recomendación relativa a la condición del personal docente de la enseñanza superior* aprobada por la Conferencia General de la UNESCO en noviembre de 1997, los establecimientos de enseñanza superior, el personal y los estudiantes universitarios deben:

*Artículo 2. Función ética, autonomía, responsabilidad y prospectiva.*

*:(...)*

*e) disfrutar plenamente de su libertad académica y autonomía, concebidas como un conjunto de derechos y obligaciones siendo al mismo tiempo plenamente responsables para con la sociedad y rindiéndole cuentas; (...)*

*Artículo 13. Reforzar la gestión y el financiamiento de la educación superior, (...)*b) *(...) gozar de autonomía para manejar sus asuntos internos, aunque dicha autonomía ha de ir acompañada por la obligación de presentar una contabilidad clara y transparente a las autoridades, al parlamento, a los educandos y a la sociedad en su conjunto.*

De acuerdo a ello, la autonomía y libertad académicas, se entienden como un conjunto de derechos y obligaciones, lo que es compatible con lo analizado en la parte normativa aplicable a la UNAM. En ese mismo documento, se contiene el *Marco de Acción Prioritaria para el Cambio y el Desarrollo de la Educación Superior*, del que se enfatiza que los Estados Miembros, comprendidos sus gobiernos, parlamentos y otras autoridades

deben: “1. (...) n) crear y garantizar las condiciones necesarias para el ejercicio de la libertad académica y la autonomía institucional para que los establecimientos de educación superior, así como las personas dedicadas a la educación superior y la investigación, puedan cumplir con sus obligaciones para con la sociedad”, en donde se destaca ya la idea de la autonomía como institucionalidad.

De igual manera, en la Declaración de Guadalajara sobre Autonomía Universitaria, el 21 de septiembre de 2012, la Unión de Universidades de América Latina y el Caribe (UDUAL), propuso en su Primera Asamblea Regional, *Ejes Estratégicos de Acción que las Universidades Miembros de la Región México de la UDUAL*, para continuar con la defensa de la autonomía universitaria, fortalecer el Observatorio de la Autonomía Universitaria, destacando el significado de la autonomía universitaria:

*6. (...) concebido como un espacio para compartir visiones y experiencias sobre este asunto en la región latinoamericana y del Caribe. Por otra parte, asumimos la necesidad de redefinir su concepto para adecuarlo a las circunstancias del presente. Hoy, autonomía universitaria significa:*

*a) El fortalecimiento de la independencia, la legitimidad y la eficacia de los órganos colegiados que gobiernan la vida interna de las universidades;*

*b) El reconocimiento de prerrogativas presupuestarias, por parte de los gobiernos nacionales, que permitan la planeación universitaria a mediano plazo, la certidumbre laboral y la plena vigencia de los derechos laborales de los profesores y empleados universitarios;*

*c) El reconocimiento de las libertades de cátedra, investigación y creatividad humanística de los universitarios;*

*d) El garantizar el financiamiento público de la educación superior como un derecho constitucional que corresponde observar más allá de la aplicación de criterios político-gubernamentales de carácter interesado. En otras palabras, la exigencia de rendición de cuentas a la universidad no debe utilizarse como pretexto para coartar la autonomía universitaria de ninguna manera, exigencia que no va en menoscabo de nuestro compromiso con la calidad en el ejercicio de nuestras funciones;*

e) *Contar con espacios seguros que garanticen la libertad de la comunidad universitaria, en el contexto de los escenarios de inseguridad que actualmente se presentan en México.*<sup>105</sup>

Sin embargo, aún no se ha logrado dimensionar el alcance de la autonomía universitaria. Prueba de ello es que la idea de garantía institucional y la posibilidad de que la autonomía se considere derecho humano aún son difusas. En ese sentido, para ordenar esta parte de la investigación, se debe retomar el discurso de Alfonso Caso plasmado en la exposición de motivos del proyecto de Ley Orgánica presentado ante el Consejo Constituyente Universitario en 1944, dado que su trascendencia argumentativa radica en que se puede advertir —aunque quizá sin que lo haya notado el autor— el debate sobre la autonomía como derecho humano fundamental y garantía institucional.

## **A. Alfonso Caso y el germen de la autonomía universitaria como garantía institucional y derecho humano**

Se podría criticar que se incurre en un exceso al realizar esa comparación. No obstante, nada se opone a que se realice una lectura actual de las palabras de Alfonso Caso. En efecto, el debate promovido en torno a la definición del carácter mismo de la universidad como institución pública, lo lleva a establecer que: *“(...) la universidad es una corporación pública, dotada de plena capacidad jurídica, con el fin de impartir la educación superior y organizar la investigación científica para formar profesionistas y técnicos útiles a la sociedad, y extender con la mayor amplitud posible los beneficios de la cultura.”*

En el anteproyecto que presenta Alfonso Caso, se destaca, como se mencionó al principio de esta obra, que la Universidad es una corporación pública descentralizada, dotada de plena capacidad jurídica y de autonomía, no es ajena a la organización del Estado mexicano, sino simplemente descentralizada del mismo, con la función de impartir la educación superior y organizar la investigación científica, y extender los beneficios de la cultura. También se destaca que la universidad no debe ser una institución política, sino una institución especializada creada para realizar

---

<sup>105</sup> Villar, Alejandro y Ibarra, Antonio (comp.), *La autonomía universitaria, una mirada latinoamericana*, México, UDUAL-UNICAMP-DGAPA-UNAM, 2014, pp. 20-21.

fines concretos y técnicos. En ese sentido, como advertirá el lector esta clase de argumentos se han destacado a lo largo de la vida de la UNAM.

Destacan también los cuatro derechos fundamentales de la universidad: autonomía, libertad de cátedra, preparación para el ingreso a las profesiones y revalidación de estudios en las escuelas de tipo universitario; lo que coloca el acento en el tema actual de los derechos fundamentales.<sup>106</sup> Además, resulta fácil de conciliar con los derechos humanos de los universitarios y de la universidad como corporación pública; con lo anterior, la autonomía adquiere una dimensión que en su momento histórico pasó desapercibida.

Por último, nos interesa destacar el tema de la universidad como “comunidad de cultura”, en donde profesores y estudiantes no constituyen entes antagónicos, puesto que sus intereses y fines son complementarios y no opuestos. Por lo anterior, ya que, según señala la Exposición de Motivos del proyecto de Ley Orgánica: “admite la colaboración de todos y una organización democrática que fomente, entre los estudiantes y los profesores su sentido de responsabilidad y su participación en la vida misma de la casa de estudios, en lo que tiene de esencial, que es el cumplimiento de sus actividades técnicas, y en la expedición de sus reglamentos y demás actos legislativos”.

Que la UNAM es una institución social es una verdad incuestionable que, como lo destaca Alfonso Caso, se deriva de su carácter de “comunidad de cultura”; que además, hay una serie de derechos humanos asociados a ella, tampoco puede ignorarse, —baste mencionar, sin que sea limitativo— lo que se plasma en esa exposición de motivos de 1945: a) autonomía, b) libertad de cátedra, c) preparación para el ingreso a las profesiones, y d) revalidación de estudios en las escuelas de tipo universitario; el primero sería la dimensión objetiva de los tres últimos.

Porque una universidad “autónoma” puede permitir la libertad de cátedra, preparar eficazmente el ingreso a las profesiones y revalidar, como se advierte, en el lejano 1945, ya se tenía un proyecto de universidad en el que se entendía de manera clara a la autonomía universitaria como garantía institucional y derecho fundamental.

---

<sup>106</sup> Ignoramos si se aludía a los derechos fundamentales en los términos actuales, como derechos público-subjetivos plasmados en el apartado dogmático de la constitución. Sin embargo, la idea misma de derechos fundamentales, en nuestra opinión, ya es revolucionaria para la época.

Sin embargo, estas dos últimas ideas parecen problemáticas ¿qué se entiende cuando se afirma que la autonomía es una garantía institucional o un derecho fundamental? La garantía institucional es una categoría acuñada por la doctrina alemana en la década de los años veinte, con la que se persigue la protección frente al legislador de determinadas instituciones que se recogen *in nuce* en la constitución. Es aquella protección constitucional que preserva a una institución no sólo de su destrucción, sino también de su desnaturalización, al prohibir vulnerar su imagen muestra (*Leit-Bild*) y se circunscribe a instituciones públicas.<sup>107</sup>

## B. La Autonomía universitaria como derecho humano

En el caso de los derechos fundamentales, un sector de la doctrina sostiene que son aquellos que se plasman en la Constitución.<sup>108</sup> En otro sentido, considera que son derechos fundamentales (*grundrechte*) los derechos del hombre, jurídico-constitucionalmente garantizados y limitados espacio-temporalmente, son derechos objetivamente vigentes en un orden jurídico.<sup>109</sup>

Sobre el problema de la identidad entre derechos humanos y derechos fundamentales (derechos humanos positivados constitucionalmente), José Antonio García Becerra, después de realizar unas breves reflexiones sobre las categorías de derechos innatos, derechos naturales, derechos individuales, garantías individuales, garantías constitucionales, derechos fundamentales, derechos de la personalidad, derechos del hombre y del ciudadano, derechos subjetivos públicos, derechos esenciales del hombre, libertades públicas, derechos del gobernado, señala que: “A todas estas expresiones o denominaciones se les han señalado deficiencias e insuficiencias, ya sea por haber sido históricamente rebasados o

---

<sup>107</sup> Cidoncha Martín, Antonio, “Garantía institucional, dimensión institucional y derechos fundamental: balance jurisprudencial”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 23, 2009, UNED, p. 150, consultado el 14 de julio de 2018 en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/trcons/cont/23/est/est5.pdf>.

<sup>108</sup> Carbonell, Miguel, *Los Derechos fundamentales en México*, 2ª ed., México, UNAM-Porrúa-CNDH, 2006, p. 2.

<sup>109</sup> Hernández Martínez, María del Pilar, “Constitución y derechos fundamentales”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, número 84, consultado el 14 de julio de 2018 en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/84/art/art5.htm>.

por su significado restringido; postulándose el carácter más amplio, globalizador y actual del término derechos humanos.<sup>110</sup>

Aunado a ello, es importante destacar la postura del Tribunal Constitucional desarrollada en su jurisprudencia sobre la autonomía universitaria, ya sea como garantía institucional, derecho humano o un derecho humano que no excluye ser considerado también como garantía institucional.

### **C. La autonomía universitaria como derecho fundamental en la jurisprudencia española**

De acuerdo con Calvo Prieto y Castillo Torres, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional de España ha venido a encuadrar a la autonomía universitaria en el doble campo de los derechos fundamentales y de las garantías institucionales. En este sentido, la comunidad universitaria, como sujeto colectivo, se presenta como titular de un derecho fundamental, y en virtud del mismo, puede defender jurídicamente prevalentes ante otros poderes la imagen que la sociedad tiene en cada tiempo y lugar de la universidad, preservándola en términos reconocibles (Sentencia 32/1981, de 28 de junio, del Tribunal Constitucional).<sup>111</sup>

Al respecto de la S.T.C. 32/1981, de 28 de julio es relativa al Caso “diputaciones catalanas y se relaciona con el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno, contra la Ley de Cataluña núm. 6/1980, de 17 de diciembre, —por la que se regula la “transferencia urgente y plena de las Diputaciones Catalanas a la Generalidad”—, en la que se refiere a la garantía institucional que:

*3. El orden jurídico-político establecido por la Constitución asegura la existencia de determinadas instituciones, a las que se considera como componentes esenciales y cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales, estableciendo en ellas un núcleo o reducto indispensable por el*

---

<sup>110</sup> García Becerra, José Antonio, *Teoría de los Derechos Humanos*, Sinaloa, México, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UAS, 1991, pp. 11-13.

<sup>111</sup> Cfr. Calvo Prieto, Jesús Ma. y Castillo Torres, Luis (Del), *Auxiliares Administrativos de la Universidad de Sevilla. Temario*. Volumen 2, España, MAD, 2004, p. 14. ; Sentencia 32/1981 de 28 de junio, publicada en el *Boletín Oficial del Estado del Tribunal Constitucional de España*, núm. 193, de 13 de agosto de 1981. Registro Digital: ECLI:ES:TC:1981:32.

*legislador. Las instituciones garantizadas son elementos arquitecturales indispensables del orden constitucional y las normaciones que las protegen son, sin duda, normaciones organizativas, pero a diferencia de lo que sucede con las instituciones supremas del Estado, cuya regulación orgánica se hace en el propio texto constitucional, en éstas la configuración institucional concreta se defiere al legislador ordinario, al que no se fija más límite que el del reducto indisponible o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza. Por definición, en consecuencia, la garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar. Dicha garantía es desconocida cuando la institución es limitada, de tal modo que se la priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre. Tales son los límites para su determinación por las normas que la regulan y por la aplicación que se haga de éstas. En definitiva, la única interdicción claramente discernible es la de la ruptura clara y neta con esa imagen comúnmente aceptada de la institución que, en cuanto formación jurídica, viene determinada en buena parte por las normas que en cada momento la regulan y la aplicación que de las mismas se hace.*

(...)

*4 (...) Como antes queda dicho, en efecto, la garantía constitucional de las autonomías locales no se reduce a incluir dentro de la materia reservada a la Ley la determinación del contenido competencial de estas autonomías, pues es precisamente la necesidad de preservar la autonomía frente al legislador lo que da su razón de ser a esta garantía.*

*5. (...) La garantía constitucional es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado, y ello conduce, como consecuencia obligada, a entender que corresponde al mismo la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia de general aplicación en todo el Estado. La fijación de estas condiciones básicas no puede implicar en ningún caso el establecimiento de un régimen uniforme para todas las entidades locales de todo el Estado, sino que debe permitir opciones diversas, ya que la potestad normativa de las Comunidades Autónomas no es en estos supuestos de carácter reglamentario. En el respeto de*

*esas condiciones básicas, por tanto, las Comunidades Autónomas podrán legislar libremente.*

En otra sentencia, la STC 159/2001, de 5 de julio, relacionada con la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2140/93, promovida por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña,<sup>112</sup> se delimita la garantía institucional en términos iguales a la anterior:

*Asimismo ya desde la STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3, dijimos que los arts. 137, 140 y 141 CE contienen una garantía institucional de las autonomías provincial y municipal, en el sentido de que no prejuzgan ‘su configuración institucional concreta, que se defiere al legislador ordinario, al que no se fija más límite que el del reducto indisponible o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza’. Ello significa que la Constitución no precisa cuáles sean esos intereses respectivos del art. 137 CE, ni tampoco cuál es el mínimo de competencias que, para atender a su gestión, el legislador debe atribuir a los entes locales. De modo que (según hemos venido señalando, entre otras, en la STC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 2) “la garantía institucional de la autonomía local no asegura un contenido concreto ni un determinado ámbito competencial, ‘sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar’, de suerte que solamente podrá reputarse desconocida dicha garantía ‘cuando la institución es limitada, de tal modo que se la priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre’ (STC 32/1981, FJ 3).*

Por lo anterior Ángel Ballesteros Fernández, al comentar esta sentencia, destaca que: “la ‘*garantía institucional de la autonomía local*’ es una técnica específica de protección de determinadas instituciones con relevancia constitucional frente al poder constituido, o legislador ordinario, para impedir desde luego la supresión de estas instituciones, pero, tam-

---

<sup>112</sup> Respecto de los arts. 15, 25.2 b), 47, 50 y 133 del Decreto Legislativo 1/1990, de 12 de julio, por el cual aprobó el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en esta Comunidad Autónoma en materia urbanística, así como, por estar relacionados con ellos, respecto de los arts. 91.2 y 218 del Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el cual se aprobó el texto refundido de la Ley sobre régimen de suelo y ordenación urbana (en adelante LS de 1976).

*bién, para evitar cualquier desvirtuación o lesión, o incluso, alteraciones ilegítimas de esa autonomía.*"<sup>113</sup>

En la Sentencia 26/1987, de 27 de febrero de 1987, emitida por el Tribunal Constitucional del España,<sup>114</sup> relacionada con el recurso de inconstitucionalidad núm. 794/83, interpuesto por doña Margarita Uría Echevarría, Letrada del Ilustre Colegio del Señorío de Vizcaya, en nombre del Gobierno Vasco, contra determinados preceptos de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria, en particular el debate relativo a la concepción de la autonomía universitaria como derecho fundamental o como garantía institucional, se destacó:

*4. (...) hay que decir que derecho fundamental y garantía institucional no son categorías jurídicas incompatibles o que necesariamente se excluyan, sino que buena parte de los derechos fundamentales que nuestra Constitución reconoce constituyen también garantías institucionales, aunque, ciertamente, existan garantías institucionales que, como por ejemplo la autonomía local, no están configuradas como derechos fundamentales.*

*(...) Ahora bien, como las partes marcan las diferencias entre uno y otro concepto como barrera más o menos flexible de disponibilidad normativa sobre la autonomía universitaria, es preciso afirmar que ésta se configura en la Constitución como un derecho fundamental por su reconocimiento en la Sección 1ª del Capítulo Segundo del Título I, por los términos utilizados en la redacción del precepto, por los antecedentes constituyentes del debate parlamentario que llevaron a esa concepción y por su fundamento en la libertad académica que proclama la propia LRU.*

*La ubicación de la autonomía universitaria entre los derechos fundamentales es una realidad de la que es preciso partir para determinar su concepto y el alcance que le atribuye la Constitución.*

---

<sup>113</sup> Ballesteros Fernández, Ángel, *Manual de Administración Local*, 5ª ed., España, La Ley, 2006, p. 63.

<sup>114</sup> El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente, y doña Gloria Begué Cantón, don Angel Latorre Segura, don Francisco Rubio Llorente, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, don Antonio Truyol Serra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Jesús Leguina Villa y don Luis López Guerra. *Cfr.* Sentencia 26/1987, de 27 de febrero (BOE núm. 71, 1987), ECLI:ES:TC:1987:26.

*(...) Más exactamente, la autonomía es la dimensión institucional de la libertad académica que garantiza y completa su dimensión individual, constituida por la libertad de cátedra. Ambas sirven para delimitar ese «espacio de libertad intelectual» sin el cual no es posible «la creación, desarrollo, transmisión y crítica de la ciencia, de la técnica y de la cultura» [art. 1.2 a) de la LRU] que constituye la última razón de ser de la Universidad.*

*(...) Hay, pues, un «contenido esencial» de la autonomía universitaria que está formado por todos los elementos necesarios para el aseguramiento de la libertad académica.*

*(...) Naturalmente que esta conceptualización como derecho fundamental con que se configura la autonomía universitaria, no excluye las limitaciones que al mismo imponen otros derechos fundamentales (como es el de igualdad de acceso al estudio, a la docencia y a la investigación) o la existencia de un sistema universitario nacional que exige instancias coordinadoras; ni tampoco las limitaciones propias del servicio público que desempeña y que pone de relieve el legislador en las primeras palabras del artículo 1 de la LRU. Más, aunque la doten de peculiaridades que han de proyectarse en su regulación, ni aquellas limitaciones ni su configuración como servicio público desvirtúan su carácter de derecho fundamental con que ha sido configurada en la Constitución para convertirla en una «simple garantía institucional», como dice el Abogado del Estado, pretendiendo con ello que es «mucho mayor el poder conformador de las normas que regulan la institución». El derecho fundamental no afecta al poder normativo en mayor medida que el respeto a su contenido esencial que impone el art. 53.1 de la Constitución, perfectamente compatible con el servicio público que desempeña.*

También adquiere importancia el Voto particular que formula el Magistrado don Luis Díez-Picazo y Ponce de León en la Sentencia que decide el recurso de inconstitucionalidad núm. 794/83, quien sostiene no compartir la idea de que:

*(...) existe un derecho fundamental a la autonomía universitaria, en los términos en que esta Sentencia lo establece, y estoy más cerca de la tesis de lo que en la Sentencia se llama una «garantía institucional», aunque debo dejar en claro que, a mi juicio, los derechos fundamentales suponen siempre «garantías institucio-*

*nales», si bien, como es lógico, no las agotan. Me resulta difícil concebir como derecho fundamental una regla de organización de corporaciones que en una gran parte son personas jurídicas de Derecho público, cuya creación se lleva a cabo por Ley.*

Además, afirma el Magistrado que lo que le parece absolutamente claro es que:

*(...) si la autonomía de las Universidades se quiere pensar como derecho fundamental, tendrá que predicarse de la Universidad en su conjunto, considerada como persona jurídica, sin que pueda situarse dentro de ella, en un ámbito más reducido, como es el de la «comunidad universitaria» de la que en ocasiones habla la ley enjuiciada. No creo, pues, que se pueda mudar el sujeto y trasladar la titularidad del derecho de la Universidad a la comunidad universitaria.<sup>115</sup>*

Por otra parte, en el Voto particular que formuló el Magistrado don Francisco Rubio Llorente a la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad número 794/83, señaló que discrepa, entre otras cuestiones, con:

*(...) la definición de la autonomía universitaria como derecho fundamental (que no impide calificarla también de dimensión «institucional» de la libertad académica, cuya dimensión «individual» estaría en la libertad de cátedra, que la mayor parte, al menos, de la doctrina suele considerar también como garantía institucional) es utilizada para convertirla en una especie de proyección inconcreta de un derecho fundamental nuevo, el de «libertad académica», cuyo sujeto no es ya la Universidad, sino otra entidad carente de personalidad jurídica, que es la llamada “comunidad universitaria.*

Por último, se debe mencionar el Voto particular que en el recurso de inconstitucionalidad núm. 794/83, formula el Magistrado don Ángel La Torre Segura, quien sostuvo:

*Tercero (...) la Sentencia. Y ello es así porque ésta enuncia las siguientes premisas, que comparto sin reservas. En primer término, se concibe la autonomía como un derecho fundamental del que es*

---

<sup>115</sup> *Idem.*

*titular cada Universidad, lo que, dicho sea incidentalmente, comporta la importante consecuencia de que cada Universidad puede, en su caso, interponer el recurso de amparo. En segundo lugar, esa autonomía se reconoce «en los términos que la Ley establezca», pero el legislador ha de respetar el «contenido esencial» del derecho a la autonomía (art. 53.1 de la Constitución), contenido que viene reconocido en sustancia en el art. 3.2 de la propia LRU. Y se afirma, por último, que es contrario a la autonomía universitaria y, por tanto, inconstitucional que un órgano en que es minoritaria la presencia de miembros de la comunidad universitaria pueda adoptar decisiones relativas a esa misma autonomía.<sup>116</sup>*

Derivado de la interpretación de estas ideas, José Ramón Polo Sabau estima que:

*(...) la doctrina del Tribunal Constitucional Español en torno a la autonomía universitaria puede sintetizarse, en los siguientes aspectos:*

- a) la autonomía universitaria es un derecho fundamental;*
- b) la autonomía se reconoce a cada universidad en particular y no al conjunto de las mismas;*
- c) la autonomía se reconoce “en los términos que la ley establezca”; y*
- d) la autonomía universitaria se deriva la facultad de cada Universidad para dotarse de sus propios Estatutos (potestad de auto-normación).<sup>117</sup>*

Sin embargo, en la propia doctrina española el debate sobre la garantía institucional y el derecho fundamental, no es pacífica. Dado que José María Baño León sostiene que la STC 26/1987, de 27 de febrero, sobre la Ley de Reforma Universitaria, ha acudido a la distinción entre derecho fundamental y garantía institucional para calificar la autonomía universitaria. Para el Tribunal, como la autonomía universitaria es un derecho fundamental y no una garantía institucional, el legislador tiene menos

---

<sup>116</sup> *Idem.*

<sup>117</sup> Polo Sabau, José Ramón, *El régimen jurídico de las universidades privadas*, España, Ministerio de Administraciones Públicas, 1997, p. 123; Oliver, J., “Alcance y significado de la autonomía universitaria según la doctrina del Tribunal Constitucional”, *Revista de Derecho Político*, No. 33, 1991, p. 81.

libertad de acción. El derecho fundamental ofrece –según esta tesis– mayor resistencia a la acción de legislador. La garantía institucional es más vulnerable.<sup>118</sup> Aunque en general la argumentación parece correcta, se debe señalar que el Tribunal Constitucional Español destaca la compatibilidad entre la garantía institucional y el derecho fundamental.

Así lo entiende José Ramón Chaves García, quien destaca que la STC 26/1987: “(...) concibe a la autonomía universitaria como un derecho fundamental y no una garantía institucional, aunque considera que ambas categorías jurídicas no son incompatibles. Es más, argumenta, lo protegido por la autonomía como derecho fundamental es sustancialmente lo mismo que lo protegido por la constitución desde el ángulo de la garantía institucional.”<sup>119</sup>

En este contexto, se afirma que sobre el fiel de la Sentencia STC 26/1987 de 27 de febrero, basculan dos elementos básicos: “...*El objetivo, que la autonomía universitaria fuese un derecho fundamental y también una garantía institucional, y en lo subjetivo, que su titular no fuese la persona jurídica, sino algo que la Ley convirtió en impreciso, al optar por la tesis fundacional, la comunidad universitaria...*”<sup>120</sup>

Como se advierte, la importancia del enfoque consiste en conectar la dimensión institucional con los derechos humanos. Así, Antonio Cidoncha Martín destaca que el enfoque institucional de los derechos fundamentales, sigue las huellas de la doctrina de la garantía institucional, pero incorpora un elemento, la conexión de los derechos fundamentales y la democracia: los derechos fundamentales son “rasgos esenciales de la democracia, sin cuyo reconocimiento y ejercicio ésta no puede existir”; sólo donde hay derechos fundamentales “la minoría tiene posibilidades de convertirse en mayoría”. Desde esta premisa, y en lo que aquí interesa, la teoría institucional ha puesto de relieve la existencia de una dimensión *institucional* en los derechos fundamentales al lado de la *individual*. Los derechos fundamentales no son sólo derechos público subjetivos, sino

---

<sup>118</sup> Baño León, José María, “La distinción entre derecho fundamental y garantía institucional en la constitución española”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 8, Núm. 24, septiembre-diciembre de 1988, p. 155.

<sup>119</sup> Chaves García, José Ramón, *La universidad pública española: configuración actual y régimen jurídico de su profesorado*, España, Servicio de Ediciones de la Universidad de Oviedo, 1991, p. 24.

<sup>120</sup> Valle Pascua, Juna Manuel, y López Quevedo, Miguel, “Los consejos sociales en el marco autonómico”, *II Seminario sobre aspectos jurídicos de la gestión universitaria*, del 11 al 13 de diciembre de 1996, España, Universidad de Murcia, 1998, p. 57.

también instituciones cuya vigencia social efectiva precisa de la intervención del legislador, en primer lugar, pero también de los poderes públicos. De la dimensión institucional u objetiva resultan así obligaciones para los poderes públicos: no se trata sólo de proteger al individuo de la intervención del Estado en su esfera subjetiva, sino también de generar las condiciones para que los derechos fundamentales puedan desplegar su máxima efectividad.<sup>121</sup>

Por último, en lo que se refiere a las interacciones entre la garantía institucional y los derechos fundamentales, Peter Häberle sostiene que las esferas de vida tuteladas por los derechos fundamentales son algo organizado, es decir, institucional. Destaca que cada esfera de vida se “constituye” mediante una multiplicidad de conjuntos normativos. En su opinión, por medio de estas normas jurídicas la idea de los derechos fundamentales se realiza en la realidad social; para que a través de la existencia de los correspondientes conjuntos normativos, a menudo recibidos, los derechos fundamentales se convierten en algo institucional-objetivo, algo organizado, o sea, los conjuntos normativos pertenecen al modo de ser del aspecto institucional de los derechos fundamentales. Sostiene que el derecho fundamental es algo formado y organizado, es una condición objetiva hecha cosa. En su opinión, a este aspecto institucional de los derechos fundamentales va unido el personal, de derecho individual. Argumenta que: “el sentido institucional de los derechos fundamentales y el reconocimiento de una función de la libertad individual no se contradicen en absoluto, puesto que función e institución no son conceptos opuestos.”<sup>122</sup>

Por su parte, Jesús Leguina Villa y Luis Ortega Álvarez fijan el núcleo indisponible o básico de la autonomía universitaria,<sup>123</sup> que son:

- a) Existencia de la institución,
- b) Establecimiento de órganos representativos de encargados de gestionar los intereses propios,

---

<sup>121</sup> Cidoncha Martín, Antonio, “Garantía institucional, dimensión institucional y derechos fundamental: balance jurisprudencial”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 23, 2009, UNED, p. 158, consultado el 14 de julio de 2015 en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/trcons/cont/23/est/est5.pdf>.

<sup>122</sup> Häberle, Peter, *La libertad fundamental en el estado constitucional*, trs. Carlos Ramos (italiano) y Jürgen Saligmann y César Landa (alemán), Perú, Pontificia Universidad Católica de Perú, 1997, pp. 187-192.

<sup>123</sup> Leguina Villa, Jesús, y Ortega Álvarez, Luis, “Algunas reflexiones sobre la autonomía universitaria”, *REDA* 35, 1982.

- c) Atribución de potestades instrumentales de orden administrativo: reglamentaria, organizativa, de personal, disciplinaria, financiera y de programación,
- d) Ausencia de controles de oportunidad, ni genéricos o indeterminados de legalidad.

El mismo Leguina Villa<sup>124</sup> amplía esta lista, al caracterizar a la autonomía universitaria como derecho fundamental, después de la STC 26/1987, con los elementos siguientes:

- a) Reserva de ley orgánica del desarrollo del derecho a la autonomía;
- b) Prohibición de legislación delegada y decretos leyes que regulen la autonomía universitaria;
- c) La modificación o supresión de la autonomía exigirá el procedimiento agravado de revisión constitucional; y
- d) Protección en Amparo ante los tribunales ordinarios y, en su caso, ante el tribunal constitucional.

¿Cómo encuadran los argumentos anteriores con la naturaleza jurídica de la UNAM?<sup>125</sup> En primer lugar destaca su naturaleza jurídica como *institución académica*; su función de interés social de impartir educación superior, tutelada y posibilitada por el orden jurídico que le permite ejercer su autonomía y la libertad de cátedra; la posibilidad de acudir a la controversia constitucional y al juicio ordinario en defensa de sus intereses y finalmente, una comunidad que ejerce su autonomía designando autoridades, distribuyendo sus recursos, formulando y modificando sus planes y programas de enseñanza, investigación y difusión de la cultura y, regulando todos los aspectos de su vida interna.

La UNAM es una institución nacional asociada a un derecho humano que ha sido su razón de ser, a saber, la educación en el nivel superior. De igual manera su autonomía, con rango de derecho humano

---

<sup>124</sup> Leguina Villa, Jesús, "La autonomía universitaria en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional", *Boletín de Información Universitaria*, Consejo de Universidades, No. 1, 1989, p. 137 y ss. También citado en Chaves García, José Ramón, *La universidad pública española: configuración actual y régimen jurídico de su profesorado*, España, Servicio de Ediciones de la Universidad de Oviedo, 1991, p. 25.

<sup>125</sup> Las ideas que se desarrollan a continuación se sustentan en *El Derecho Académico en México* de Diego Valadés., *Op.Cit.*, pp. 143-155.

fundamental, se encuentra garantizada por la Constitución y su Ley Orgánica. Así mismo, ejerce la función social de educar, investigar y difundir la cultura.

Además, el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su tercer párrafo establece los principios de los derechos humanos: a) universalidad (*corresponden a todas las personas sin excepción*),<sup>126</sup> b) interdependencia (*todos los derechos humanos se encuentran vinculados y requieren de su respeto y protección recíproca*),<sup>127</sup> c) indivisibilidad (*no se puede fragmentar su respeto*)<sup>128</sup> y, d) progresividad (*permiten su ampliación en protección, contenido y eficacia. El Estado tiene la obligación de procurar su cumplimiento. Este principio implica la no regresividad en el reconocimiento y en la garantía de los derechos.*<sup>129</sup> [...] *implica tanto gradualidad como progreso. La gradualidad se refiere a que, generalmente, la efectividad de los derechos humanos no se logra de manera inmediata, sino que conlleva todo un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazos. Por su parte, el progreso implica que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar*).<sup>130</sup>

Ahora bien, una garantía institucional persigue la protección frente al legislador de determinadas instituciones que se recogen *in nuce* en la Constitución. La garantía institucional es aquella protección constitucional que preserva a una institución no sólo de su destrucción, sino de su desnaturalización, al prohibir vulnerar su imagen maestra.<sup>131</sup> En el caso de las universidades sería la autonomía que, como lo ha delimitado la jurisprudencia, protege “las condiciones necesarias para la satisfacción del derecho a la educación superior.” En ese sentido, la autonomía podría ser la representación de un “derecho humano paraguas”, es decir, un derecho que conjunta a otros derechos. A la luz de dicha idea, se podría decir que la autonomía se puede interpretar a la luz de los principios aplicables a los derechos humanos.

---

<sup>126</sup> CNDH, *Aspectos básicos de derechos humanos*, 3ª ed., México, CNDH, 2018, p. 6.

<sup>127</sup> *Idem*.

<sup>128</sup> *Ibidem*, p. 7.

<sup>129</sup> *Ibidem*, p. 7.

<sup>130</sup> 2010361. 2a. CXXVII/2015 (10a.). Segunda Sala. Décima Época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 24, noviembre de 2015, Pág. 1298, rubro: PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU NATURALEZA Y FUNCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO.

<sup>131</sup> Cidoncha Martín, Antonio, *Garantía Institucional, Dimensión Institucional y Derecho Fundamental: Balance jurisprudencial*, en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3003934.pdf>, consultado el 20 de enero de 2019.

En efecto, la autonomía es universal, se predica de todos los seres humanos, y en el caso de las instituciones a las que la constitución se las otorga, se aplica a todas sin distinción. Además, la *autonomía es interdependiente* con otros derechos, si aceptamos que, como lo destaca la jurisprudencia, “maximiza el derecho humano a la educación superior.” La autonomía desarrolla hasta el máximo dicho derecho de los universitarios y tiene “una relación de dependencia recíproca” con él. Si la autonomía es una facultad de toda persona e implica un obrar con independencia de criterio, entonces en el ejercicio de todos los derechos humanos se requiere esa autonomía; en este sentido la autonomía sería indivisible, no se podría fragmentar; por último, la *autonomía es progresiva*, esto es, como todos los derechos avanza o progresa en cantidad o perfección, por lo que no podría existir retroceso en esta materia.

Como se advierte, es fácil interpretar a la autonomía en clave de los principios aplicables a los derechos humanos. Por lo que nada impediría considerarla en sí misma un derecho humano de todos los universitarios. Lo anterior supera la idea instrumental que desde la jurisprudencia se pretenda establecer de la autonomía.

En este sentido, asociada a sus fines, encuadra perfectamente en la delimitación doctrinal asentada, y puede percibirse desde la dimensión de la garantía institucional o desde el contexto del derecho humano fundamental, atendiendo a la protección que tiene en el nivel constitucional.

#### **D. El Poder Judicial de la Federación y autonomía universitaria sólo como garantía institucional**

La visión del Poder Judicial de la Federación de la autonomía universitaria se basa en la idea de que los universitarios tienen una garantía institucional en la autonomía y no un derecho humano. Sin embargo, desde nuestro punto de vista es posible entender la autonomía universitaria tanto como una garantía institucional como un derecho humano.

Así por ejemplo, Carlos Arévalo considera que existen derechos humanos que se materializan en la universidad:

*(...) Cuando hablamos de la relación entre derechos humanos y los derechos universitarios, una pregunta ineludible es si pueden existir, bajo la figura de estos últimos, derechos humanos particulares en los entornos universitarios y de los actores propios de*

*los mismos". Mi respuesta esta pregunta es que sí pueden existir derechos humanos particulares de los universitarios; de forma tradicional, la autonomía universitaria y la libertad de cátedra son ejemplos de ello. Los derechos universitarios pueden ser una especie de *lex specialis* de los derechos humanos.*<sup>132</sup>

En España, como ya ha sido señalado, la STC 26/1987<sup>133</sup> exige garantizar la libertad académica, como supra-concepto básico que engloba la libertad de enseñanza, estudio e investigación. Esa libertad académica presenta una doble dimensión: institucional (la autonomía universitaria) e individual (la libertad de cátedra). La referida STC concibe a la autonomía universitaria como un derecho fundamental y no una garantía institucional, aunque considera que ambas categorías jurídicas no son incompatibles.<sup>134</sup>

Con este marco de referencia, existen diversas tesis y jurisprudencias, que se citan a continuación relacionadas con el concepto de garantía institucional en nuestro país.<sup>135</sup>

---

<sup>132</sup> Morales Reynoso, María de Lourdes, y Fuentes Reyes, Gabriela, "Panorama de los organismos protectores de derechos universitarios en México: por una defensa humanista de los derechos universitarios", en: Puy Muñoz, Francisco (coord.), *La universidad humanista en un mundo globalizado*, Madrid, Reus-Pin, 2017, p. 191.

<sup>133</sup> Sentencia 26/1987, de 27 de febrero (BOE núm. 71, 1987), ECLI:ES:TC:1987:26.

<sup>134</sup> Cfr. Chávez García, José Ramón, *La universidad pública española: configuración actual y régimen jurídico de su profesorado*, Oviedo, España, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Oviedo, 1991, p. 24. En la STC 26/1987, se destaca que: *a) Respecto del primer punto, cuyo interés no es sólo teórico, puesto que de una u otra concepción derivan importantes consecuencias que las partes destacan, quizá con exceso, para justificar sus respectivas posiciones, lo primero que hay que decir es que derecho fundamental y garantía institucional no son categorías jurídicas incompatibles o que necesariamente se excluyan, sino que buena parte de los derechos fundamentales que nuestra Constitución reconoce constituyen también garantías institucionales, aunque, ciertamente, existan garantías institucionales que, como por ejemplo la autonomía local, no están configuradas como derechos fundamentales. (...)*

*Ahora bien, como las partes marcan las diferencias entre uno y otro concepto como barrera más o menos flexible de disponibilidad normativa sobre la autonomía universitaria, es preciso afirmar que ésta se configura en la Constitución como un derecho fundamental por su reconocimiento en la Sección 1.ª del Capítulo Segundo del Título I, por los términos utilizados en la redacción del precepto, por los antecedentes constituyentes del debate parlamentario que llevaron a esa concepción y por su fundamento en la libertad académica que proclama la propia LRU.*

<sup>135</sup> Tesis: I.4o.C.57 C, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVII, Marzo de 2003, Página: 1709, Registro: 184669.

*DAÑO MORAL Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. Los artículos 6o. y 7o. de la Constitución Federal establecen el marco jurídico que a la vez que consagra el derecho a la libre manifestación de las ideas y la libertad de imprenta, les impone límites consistentes en que la manifestación de las ideas no debe ejercerse en forma que ataque la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público; la libertad de imprenta tiene por límite el respeto a la vida privada, la moral y la paz pública. Por su parte, el artículo 1o. de la Ley de Imprenta prevé lo que se considera como ataques a la vida privada, y en su fracción I establece que lo es toda manifestación o expresión hecha por la imprenta o que de cualquier otra manera circule en la opinión pública donde se expone a una persona al odio, desprecio o ridículo y que pueda causarle demérito en su reputación e intereses. Como se advierte, en el supuesto de la fracción I resulta irrelevante que la información o manifestación sea falsa o verdadera. Basta que se exponga a una persona al odio, desprecio o ridículo. El decoro está integrado por el honor, el respeto, la circunspección, la honestidad, el recato, la honra y la estimación. Se basa en el principio de que a toda persona, por el hecho de serlo, se le debe considerar honorable, merecedora de respeto. La conculcación de este bien se configura en sentido negativo, cuando el sujeto activo, sin fundamento, daña a una persona en su honor o en la estimación que los demás tienen de ella en el medio social en que se desenvuelve y que es donde directamente repercute en su agravio. El honor es un bien objetivo que hace que la persona sea merecedora de confianza. Si una persona sufre una afectación en la consideración que de ella tienen los demás, se debe entender como una lesión a la estima que los demás le profesan, o sea, al trato con urbanidad y respeto que merece. El límite entre la libertad de expresión y la conducta ilegal del agente sólo puede establecerse mediante la ponderación de los derechos en presencia, para determinar si la restricción que se impone al **derecho de información** y expresión está o no justificada por la limitación que sufriría el otro **derecho a la intimidad**. **Dada su función institucional, cuando se produzca una colisión entre ambos derechos, el de la información goza de una posición preferente, y las restricciones a ese derecho deben interpretarse de tal modo que su contenido esencial no resulte desnaturalizado. Tal valor preferente no es, sin embargo, absoluto. Si se le reconoce como garantía de la opinión pública, sólo puede legitimar intromisiones en otros derechos***

***fundamentales que guarden congruencia con esa finalidad, o sea, que resulten relevantes para la formación de la opinión pública. Carecerá de protección cuando se ejercite de manera desmesurada a ese fin. Tesis: I.4o.C.57 C.***<sup>136</sup>

Como se aprecia, en esta tesis aislada, se reconoce de manera tímida que el derecho a la información es una garantía institucional asociada a la garantía de la opinión pública. De esta manera comienza a destacar la compatibilidad entre la dualidad garantía institucional y derechos humanos.

En el caso de la función electoral, en la acción de inconstitucionalidad 19/2005, se destacó:<sup>137</sup>

FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO. La fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que en el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales, serán principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia. Asimismo señala que las autoridades electorales deberán de gozar de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estimado que en materia electoral el principio de legalidad significa la garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, de tal manera que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo; el de imparcialidad consiste en que en el ejercicio de sus funciones las autoridades electorales eviten irregularidades, desviaciones o la proclividad partidista; el de objetividad obliga a que las normas y mecanismos del proceso electoral estén diseñadas para evitar situaciones conflictivas sobre los actos previos a la jornada electoral, durante su desarrollo y en las etapas posteriores a la misma, y el de certeza consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades locales de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas a que su

---

<sup>136</sup> Las partes en negrillas y subrayadas en las decisiones judiciales que se citan, son nuestras.

<sup>137</sup> Tesis: P./J. 144/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, Noviembre de 2005, Página: 111, Registro: 176707.

propia actuación y la de las autoridades electorales están sujetas. Por su parte, **los conceptos de autonomía en el funcionamiento e independencia en las decisiones de las autoridades electorales implican una garantía constitucional a favor de los ciudadanos y de los propios partidos políticos, y se refiere a aquella situación institucional que permite a las autoridades electorales emitir sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normatividad aplicable al caso, sin tener que acatar o someterse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones provenientes de superiores jerárquicos, de otros Poderes del Estado o de personas con las que guardan alguna relación de afinidad política, social o cultural.** (Tesis: P./J. 144/2005).

En esta tesis de jurisprudencia P./J. 144/2005, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aunque no alude a la garantía institucional, destaca la dimensión social de las garantías constitucionales a proyectar sus beneficios a los ciudadanos y a los partidos políticos.

En lo que se refiere al tema de la ratificación de funcionarios judiciales, en la controversia constitucional 4/2005, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, destacó:<sup>138</sup>

RATIFICACIÓN O NO DE FUNCIONARIOS JUDICIALES LOCALES. LA DECISIÓN CORRESPONDIENTE ES UN ACTO QUE TRASCIENDE LOS ÁMBITOS INTERNOS DE GOBIERNO, por lo que es exigible que esté debidamente fundada y motivada. La ratificación o no de funcionarios judiciales tiene una dualidad de caracteres, ya que, por un lado, es un derecho a su favor que se traduce en que se tome en cuenta el tiempo ejercido como juzgador y en conocer el resultado obtenido en su evaluación y, por otro, es una garantía que opera en favor de la sociedad, ya que ésta tiene derecho a contar con juzgadores idóneos que aseguren una impartición de justicia pronta, completa, gratuita e imparcial. Así, la decisión sobre la ratificación o no de los Magistrados de los Tribunales Locales no es un acto que quede enclaustrado en los ámbitos internos de gobierno, es decir, entre autoridades, en atención al principio de división de poderes, sino que aunque no está formalmente dirigido a los ciudadanos, tiene

---

<sup>138</sup> Tesis: P./J. 23/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIII, febrero de 2006, p. 1533.

una trascendencia institucional jurídica muy superior a un mero acto de relación intergubernamental, pues al ser **la sociedad la destinataria de la garantía de acceso jurisdiccional**, y por ello estar interesada en que le sea otorgada por conducto de funcionarios judiciales idóneos que realmente la hagan efectiva, es evidente que tiene un impacto directo en la sociedad. En virtud de lo anterior debe exigirse que al emitir este tipo de actos los órganos competentes cumplan con las garantías de fundamentación y motivación, es decir, que se advierta que realmente existe una consideración sustantiva, objetiva y razonable y no meramente formal de la normatividad aplicable. (Tesis: P./J. 23/2006).

Así, se subraya que la decisión sobre la ratificación o no de los magistrados de los Tribunales Locales no es un acto interno de gobierno, sino que, aunque no está formalmente dirigido a los ciudadanos, tiene una “trascendencia institucional jurídica muy superior a un mero acto de relación intergubernamental”, pues es la sociedad la destinataria de la garantía de acceso jurisdiccional. Con lo que de nueva cuenta se destaca la dimensión social de ciertos derechos individuales, como lo es el de ratificación.

De nuevo en el tema de acceso a la información, en la tesis de jurisprudencia P./J. 54/2008 el Pleno del Poder Judicial de la Federación se pronunció de la manera siguiente:<sup>139</sup>

ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL. **El acceso a la información se distingue de otros derechos intangibles por su doble carácter: como un derecho en sí mismo y como un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos**. En efecto, además de un valor propio, la información tiene uno instrumental que sirve como presupuesto del ejercicio de otros derechos y como base para que los gobernados ejerzan un control respecto del funcionamiento institucional de los poderes públicos, por lo que se perfila como un límite a la exclusividad estatal en el manejo de la información y, por ende, como una exigencia social de todo Estado de Derecho. Así, **el acceso a la información como garantía individual tiene por objeto maximizar el campo de la autonomía personal, posibi-**

---

<sup>139</sup> Tesis: P./J. 54/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, Junio de 2008, Página: 743, Registro: 169574.

**litando el ejercicio de la libertad de expresión** en un contexto de mayor diversidad de datos, voces y opiniones; incluso algunos instrumentos internacionales lo asocian a la libertad de pensamiento y expresión, a las cuales describen como el derecho que comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Por otro lado, **el acceso a la información como derecho colectivo o garantía social cobra un marcado carácter público en tanto que funcionalmente tiende a revelar el empleo instrumental de la información no sólo como factor de autorrealización personal, sino como mecanismo de control institucional**, pues se trata de un derecho fundado en una de las características principales del gobierno republicano, que es el de la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia de la administración. Por tanto, este derecho resulta ser una consecuencia directa del principio administrativo de transparencia de la información pública gubernamental y, a la vez, se vincula con el derecho de participación de los ciudadanos en la vida pública, protegido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Tesis: P./J. 54/2008).

Como se puede advertir, en este criterio el Poder Judicial destaca el doble carácter del acceso a la información: como “un derecho en sí mismo” y “como un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos”, así, asienta que el acceso a la información es un “derecho colectivo o garantía social”. Lo que *in nuce* contiene la delimitación entre garantía institucional y derecho humano.

El ciclo se cierra en la tesis aislada I.1o.A.E.135 A (10a.) donde ya se alude a la transparencia como garantía institucional, en los términos siguientes:<sup>140</sup>

PLAN TÉCNICO FUNDAMENTAL DE INTERCONEXIÓN E INTEROPERABILIDAD, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE FEBRERO DE 2009. SUS ARTÍCULOS 3, 5, 8, 10, 15, 24, 28 Y 34, NO VIOLAN EL PRINCIPIO DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ESPECIALIZADAS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, NI PROVOCAN UNA DOBLE REGULACIÓN EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN. Este Tribunal Colegiado de Circuito sostiene el criterio de que **la aplicación de las disposiciones y**

---

<sup>140</sup> Tesis: I.1o.A.E.135 A (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 30, Mayo de 2016, Tomo IV, Página: 2830, Registro: 2011744.

**principios jurídicos propios de las materias de competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones involucra**, en ciertos casos, a autoridades distintas del Instituto Federal de Telecomunicaciones y de la Comisión Federal de Competencia Económica, **dado el carácter transversal de esas materias, que transitan desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en aspectos como: derechos humanos, rectoría económica, libre competencia y regulación, como es, entre otros, el derecho de acceso a la información. Un supuesto de esos conceptos comunes es la transparencia que, como garantía institucional, comparte esa transversalidad y dimensión objetiva de los derechos fundamentales** y, por tanto, debe ser aplicada por todas las autoridades en las distintas circunstancias que lo ameriten. Así, el marco jurídico aplicable a los servicios de telecomunicaciones se complementa con reconocer y observar principios como la transparencia y, en el caso concreto, respecto de los términos y condiciones pertinentes para regular y promover la eficiente interconexión e interoperabilidad de las redes públicas de telecomunicaciones concesionadas. Por tanto, es válido que los artículos citados del Plan Técnico Fundamental de Interconexión e Interoperabilidad, emitido por el Pleno de la extinta Comisión Federal de Telecomunicaciones, faculten el acceso amplio e irrestricto a la información necesaria para la gestión de los servicios de interconexión, como lo es, la ubicación de los puntos de interconexión, sin que ello implique violación al principio de distribución de competencias especializadas en la administración pública federal, ni provoque una doble regulación respecto de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, prohibida por la Norma Fundamental. (Tesis: I.1o.A.E.135 A).

En el campo universitario, para delimitar la idea de la autonomía como garantía institucional, en la tesis aislada: VI.1o.A.93 A (10a.) se aludió a la “garantía institucional de autonomía”, en los términos siguientes:<sup>141</sup>

BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA. ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO PROMOVIDO CONTRA LA FALTA DE RESPUESTA Y LA POSTERIOR CONTESTACIÓN DE UNA PETICIÓN FORMULADA EN EL CONTEXTO DEL PROCESO

---

<sup>141</sup> Tesis: VI.1o.A.93 A (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Febrero de 2016, t. III, p. 2029.

DE ELECCIÓN DEL RECTOR. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 1a./J. 19/2010, estableció que el juicio de amparo es improcedente contra el acto derivado del ejercicio de la autonomía de las universidades públicas, consistente en el nombramiento de rector. Partiendo de ello y de los razonamientos que llevaron a la emisión de dicho criterio, se colige que si la falta de respuesta a un escrito y la posterior contestación dada a tal solicitud se ubican en el contexto del proceso de elección del rector de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, **lo que implica que están inmersos en el ámbito de las competencias comprendidas en el principio de autogobierno de la universidad, el cual deriva de la garantía institucional de autonomía del cual aquélla debe gozar; entonces, tales actos no pueden estimarse de autoridad para efectos de la procedencia del juicio constitucional.** Así, conforme a la terminología empleada por la Ley de Amparo vigente, tales actos no modifican o extinguen situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria, atinentes a quien formuló la solicitud, ni pueden considerarse omisiones que, de realizarse creen, modifiquen o extingan dichas situaciones jurídicas, pues la petición se presenta en un ámbito trascendente exclusivamente al interior de la universidad, en que no resulta constitucional ni legalmente posible que reciba órdenes o instrucciones de ningún órgano exterior en la toma de sus decisiones y en el cual sus funcionarios actúan bajo un grado de discrecionalidad para la determinación de sus procesos de selección y calificación; de tal forma que el juicio de amparo promovido en su contra es improcedente.

En este sentido, se puede observar que se delimita a la garantía institucional de autonomía como: “el ámbito de las competencias comprendidas en el principio de autogobierno de la universidad” asociada a los “actos (que) no modifican o extinguen situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria”, sino que se refieren a: “un ámbito trascendente exclusivamente al interior de la universidad, en que no resulta constitucional ni legalmente posible que reciba órdenes o instrucciones de ningún órgano exterior en la toma de sus decisiones y en el cual sus funcionarios actúan bajo un grado de discrecionalidad para la determinación de sus procesos de selección y calificación”. Aunque es una definición demasiado farragosa y ambigua para referirse al contenido del artículo 3°, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituye un primer intento de clarificación de lo que se entiende por garantía institucional.

En la tesis aislada: (IV Región) 2o.7 A (10a.) se continúa perfilando el contenido de la garantía institucional en el caso de la autonomía universitaria, en los términos siguientes:<sup>142</sup>

UNIVERSIDAD JUÁREZ AUTÓNOMA DE TABASCO. LA ELECCIÓN EFECTUADA POR LA ASAMBLEA GENERAL DE PROFESORES DE LA DIVISIÓN ACADÉMICA DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES DE LOS DOCENTES QUE INTEGRARÁN SUS RESPECTIVOS CONSEJOS UNIVERSITARIO, TÉCNICO UNIVERSITARIO Y DIVISIONAL, NO CONSTITUYE UN ACTO DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las ejecutorias que dieron lugar a la jurisprudencia 1a./J. 19/2010, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 918, de rubro: “UNIVERSIDADES PÚBLICAS. ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO CONTRA EL ACTO DERIVADO DEL EJERCICIO DE SU AUTONOMÍA, CONSISTENTE EN EL NOMBRAMIENTO DE RECTOR.”, estableció, entre otras premisas, que: i. En términos del **artículo 3o., fracción VII**, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **la autonomía de las universidades públicas se proyecta como una garantía institucional que mediante diversos principios salvaguardan su función de educar, investigar y difundir la cultura;** ii. Dentro de estos principios está el de **autogobierno**, que las dota de capacidad para tomar decisiones definitivas ad-intra (al interior del cuerpo universitario), con independencia de cualquier órgano exterior; iii. Dentro de las **competencias** que comprenden al principio de autogobierno están aquellas **de naturaleza ejecutiva**, y dentro de éstas la **designación de los funcionarios universitarios**; y, iv. La garantía institucional de autonomía universitaria **impide que algún órgano del Estado pueda vaciar la esfera de competencias de las autoridades de las universidades públicas, a través de una sustitución o suplantación**, verbigracia, decidiendo quiénes deben ser designados funcionarios universitarios, amén de que esa determinación constituye un acto ad-intra. Ahora bien, con sujeción a las proposiciones descritas, se concluye que la elección efectuada por la Asamblea General de Profesores de la División Académica de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, de

---

<sup>142</sup> Tesis: (IV Región) 2o.7 A (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, , julio de 2016, t. III, p. 2255.

los docentes que integrarán sus respectivos Consejos Universitario, Técnico Universitario y Divisional, no constituye un acto de autoridad para efectos de la procedencia del juicio constitucional, por lo que, al impugnarse mediante esa vía, se configura la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con los diversos 1o., fracción I y 5o., fracción II, de la Ley de Amparo, en razón de que esa deliberación se inserta en el ejercicio de las atribuciones de autogobierno de la mencionada casa de estudios, que en virtud de su autonomía no admite que un órgano estatal la sustituya o suplante, resolviendo quiénes deben ser electos como integrantes de dichos órganos universitarios. Lo anterior es así, porque de los artículos 1, 6, 11, 12, 13 y 44 de la ley orgánica de la citada universidad, así como de los diversos 20, 25, 26 y 27 de su estatuto general, se colige que ésta es un organismo público descentralizado del Estado de Tabasco, con autonomía constitucional, que para el logro de sus fines tiene la facultad de gobernarse a sí misma, mediante la designación de sus respectivas autoridades universitarias, entre las cuales están los referidos cuerpos colegiados; incluso, el primero de éstos es el máximo órgano de discusión y decisión, que tiene por objeto expedir las normas y disposiciones reglamentarias para la mejor organización y funcionamiento académico y administrativo de dicha universidad pública. Luego, la designación de los docentes que fungirán como integrantes de esos órganos colegiados, constituye un acto decisorio ad-intra de la mencionada universidad, pues lo adopta autónomamente, al interior de su asamblea de profesores, en términos de la referida fracción VII del artículo 3o. de la Constitución Federal, que establece que 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 y, desde esa óptica, existe un impedimento constitucional y legal para que un órgano judicial de amparo disuelva la esfera de competencias ejecutivas universitarias, pues se itera, la designación de sus funcionarios constituye un acto que tiene consecuencias, únicamente, al interior de la referida institución educativa, que emite bajo un grado de discrecionalidad para la determinación de sus procesos de selección y de calificación de sus elecciones internas. (Tesis: (IV Región)2o.7 A).

Como se advierte, en esta tesis ya se menciona el contenido del artículo 3°, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Uni-

dos Mexicanos, y de su exegesis se destacan tres características de la autonomía, que: 1). Es una **garantía institucional** asociada a los fines de la universidad (...) la autonomía de las universidades públicas se proyecta como una garantía institucional que mediante diversos principios salvaguardan su función de educar, investigar y difundir la cultura; 2). **Autogobierno**. Dentro de estos principios está el de autogobierno, que las dota de capacidad para tomar decisiones definitivas ad-intra (al interior del cuerpo universitario), con independencia de cualquier órgano exterior; 3). **Ejercicio de competencias ejecutivas**. Dentro de las competencias que comprenden al principio de autogobierno están aquellas de naturaleza ejecutiva, y dentro de éstas la designación de los funcionarios universitarios; y, 4). **Es un límite a la acción de otros órganos del Estado**. La garantía institucional de autonomía universitaria impide que algún órgano del Estado pueda vaciar la esfera de competencias de las autoridades de las universidades públicas, a través de una sustitución o suplantación, verbigracia, decidiendo quiénes deben ser designados funcionarios universitarios, amén de que esa determinación constituye un acto *ad-intra*. Un último carácter se asocia a los denominados “actos internos”. Así, la garantía institucional de la autonomía es la expresión del autogobierno y el ejercicio de competencias constitucionales internas en la universidad. Por su parte, la tesis: 1a. CCXCV/2016 (10a.) destaca que:<sup>143</sup>

AUTONOMÍA UNIVERSITARIA. CONSTITUYE UNA GARANTÍA INSTITUCIONAL DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR, POR LO QUE NO PUEDE SER UTILIZADA PARA RESTRINGIRLO. **La autonomía universitaria es una garantía institucional del derecho a la educación superior. No debe confundirse la autonomía universitaria, en cuanto garantía y arreglo institucional que se predica de una persona jurídica de derecho público -la universidad autónoma-, con los derechos fundamentales de las personas físicas que la integran:** el derecho a la educación superior y sus distintos haces normativos, como el derecho a la libre investigación y discusión de las ideas, el derecho a la libertad de cátedra, entre otros. Esto es, **el hecho de que la autonomía universitaria tenga una relación instrumental con la maximización de derechos individuales, no implica que ésta sea a su vez un derecho humano de una persona jurídico-colectiva que haya de ponderarse con los derechos humanos de sus miembros.** La autonomía universi-

---

<sup>143</sup> Tesis: 1a. CCXCV/2016, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, diciembre de 2016, t. I, p.361.*

taria, **en tanto garantía institucional de un derecho humano -el derecho a la educación- está subordinada a la maximización de éste**, por lo que, por regla general, el ejercicio legítimo de **la autonomía universitaria no puede incluir la restricción de aspecto alguno del derecho a la educación**. (Tesis: 1a. CCX-CV/2016).

En este espacio se observa ya la madurez de la idea de la “autonomía universitaria al asociarla con un derecho humano: la “garantía institucional del derecho a la educación superior”. Además, se destaca la interacción entre “la autonomía universitaria, en cuanto garantía y arreglo institucional” que se predica de una persona jurídica de derecho público (a universidad autónoma), con un núcleo más amplio de “derechos fundamentales de las personas físicas que la integran: el derecho a la educación superior y sus distintos haces (sic) normativos, como el derecho a la libre investigación y discusión de las ideas, el derecho a la libertad de cátedra, entre otros”. Lo que significa que esa garantía institucional, al relacionarse con derechos humanos también expresa un límite a la intervención del Estado en la vida universitaria.

También, habiéndose hecho la distinción conceptual entre garantía institucional y derecho humano, se afirma una obviedad, al mencionar que: “el hecho de que la autonomía universitaria tenga una relación instrumental con la maximización de derechos individuales, no implica que ésta sea a su vez un derecho humano de una persona jurídico-colectiva que haya de ponderarse con los derechos humanos de sus miembros”.

Sin embargo, como se destacó en la STC 26/197 de 27 de febrero (RI 794/1983) una garantía institucional también es inequívocamente un derecho fundamental<sup>144</sup> y si bien es cierto que este criterio no es unánime, porque existen discrepancias doctrinales, no se puede ignorar que hay una fuerte imbricación entre la garantía institucional de autonomía y los derechos humanos que protege, como lo es el derecho humano a la educación.

En esta tesitura, es evidente que la institución, es decir, la persona colectiva (la universidad autónoma) no puede entenderse sin el conjunto de sus integrantes (profesores y estudiantes) titulares de los derechos

---

<sup>144</sup> Cámara Villar, Gregorio, *Votos Particulares y Derechos Fundamentales en la práctica del Tribunal Constitucional Español 81981-1991*, Madrid; Ministerio de Justicia, 1993, p. 314.

humanos susceptible de ampararse en la garantía institucional.<sup>145</sup> En el propio criterio se refrenda el argumento al destacar: “La autonomía universitaria, en tanto garantía institucional de un derecho humano -el derecho a la educación- está subordinada a la maximización de éste, por lo que, por regla general, el ejercicio legítimo de la autonomía universitaria no puede incluir la restricción de aspecto alguno del derecho a la educación.” Así, el instrumento de protección, la garantía, sólo tiene sentido si protege algo valioso, o sea los derechos humanos de los universitarios. En este sentido no puede ser un “simple instrumento”.

En este contexto, en la tesis aislada 1a. CCXCIV/2016 (10a.) se reitera el error instrumentalista en torno a la garantía institucional, en los términos siguientes:<sup>146</sup>

AUTONOMÍA UNIVERSITARIA. TIENE UN CARÁCTER EXCLUSIVAMENTE INSTRUMENTAL PARA MAXIMIZAR EL DERECHO HUMANO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR, POR LO QUE NO CONFORMA, PER SE, UN FIN EN SÍ MISMA. La autonomía universitaria es un diseño institucional tendente a maximizar la protección del principio de libre enseñanza (libertad de cátedra, de investigación, y de examen y discusión de las ideas), indispensable para la formación y transmisión del conocimiento. Es decir, la autonomía universitaria tiene como finalidad proteger las condiciones necesarias para la satisfacción del derecho a la educación superior y, en este sentido, constituye una garantía institucional de ese derecho. En este tenor, la autonomía universitaria tiene un carácter exclusivamente instrumental y no conforma, per se, un fin en sí misma, por lo que es valiosa si y sólo si -y en la medida en que- maximiza el derecho humano a la educación superior. Por ello, no debe confundirse la autonomía universitaria, el medio, con la libertad de enseñanza como parte del derecho fundamental a la educación superior, que es el fin. (Tesis: 1a. CCXCIV/2016).

Como se aprecia, ahora la autonomía universitaria es un diseño institucional que maximiza la protección de derechos humanos, como

---

<sup>145</sup> Lo anterior se destaca en la exposición de motivos de la Ley Orgánica de 6 de enero de 1945, en donde se destaca: *Por último, el tercer principio es la concepción de la Universidad como una comunidad de cultura, es decir, como una comunidad de maestros y alumnos que no persiguen fines antagónicos, sino complementarios, y que se traducen en un fin fundamental, considerado desde dos puntos de vista distintos, pero nunca opuestos: enseñar y aprender.*

<sup>146</sup> Tesis: 1a. CCXCIV/2016, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, diciembre de 2016, t. I, p.361.

son: el principio de libre enseñanza (libertad de cátedra, de investigación, y de examen y discusión de las ideas), indispensable para la formación y transmisión del conocimiento. Con lo que se decantan los fines de la autonomía universitaria, en la protección de: “las condiciones necesarias para la satisfacción del derecho a la educación superior y, en este sentido, constituye una garantía institucional de ese derecho.” Sin embargo, se destaca el carácter instrumental de la autonomía, de la manera siguiente: *“En este tenor, la autonomía universitaria tiene un carácter exclusivamente instrumental y no conforma, per se, un fin en sí misma, por lo que es valiosa si y sólo si -y en la medida en que- maximiza el derecho humano a la educación superior. Por ello, no debe confundirse la autonomía universitaria, el medio, con la libertad de enseñanza como parte del derecho fundamental a la educación superior, que es el fin.”*

También en la tesis aislada 2a. CLXVI/2017 (10a.) se alude a los caracteres de la garantía institucional de autonomía para los órganos autónomos, de esta manera:<sup>147</sup>

GARANTÍA INSTITUCIONAL DE AUTONOMÍA. SU APLICACIÓN EN RELACIÓN CON LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado el principio de división de poderes, contenido en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como un mecanismo de racionalización del poder público por la vía de su límite y balance, con el fin de garantizar el principio democrático, los derechos fundamentales y sus garantías, a través de un régimen de cooperación y coordinación de competencias, a manera de control recíproco, limitando y evitando el abuso en el ejercicio del poder público. Dicho principio es evolutivo y a través de su desarrollo se han establecido nuevos mecanismos para controlar el poder, con la finalidad de hacer más eficaz el funcionamiento del Estado; de ahí que se haya dotado a ciertos órganos, como los constitucionales autónomos, de las facultades necesarias para alcanzar los fines para los que fueron creados y en atención a la especialización e importancia social de sus tareas. Ahora bien, los órganos constitucionales autónomos forman parte del Estado mexicano sin que exista a su favor una delegación total de facultades de otro cuerpo del Estado, sino que su función es parte de un régimen de cooperación y coordinación

---

<sup>147</sup> Tesis: 2a. CLXVI/2017 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Décima Época, Libro 48, Noviembre de 2017, Tomo I, Página: 603, Registro: 2015478.

a modo de control recíproco para evitar el abuso en el ejercicio del poder público; no obstante, debe advertirse que cuentan con garantías institucionales, las cuales constituyen una protección constitucional a su autonomía y, en esa medida, se salvaguardan sus características orgánicas y funcionales esenciales; de forma que no podría llegarse al extremo de que un poder público interfiera de manera preponderante o decisiva en las atribuciones de un órgano constitucional autónomo pues, de lo contrario, se violentaría el principio de división de poderes consagrado en el artículo 49 de la Constitución Federal. (Tesis: 2a. CLXVII/2017).

Así, se alude a la especialización e importancia social de las tareas de ciertos órganos a los que se otorgan las facultades necesarias para alcanzar los fines para los que fueron creados. Se afirma que los órganos constitucionales autónomos forman parte del Estado mexicano, que su función es parte de un régimen de cooperación y coordinación a modo de control recíproco para evitar el abuso en el ejercicio del poder público; y se advierte que “cuentan con garantías institucionales” que son: “una protección constitucional a su autonomía y, en esa medida, se salvaguardan sus características orgánicas y funcionales esenciales; de forma que no podría llegarse al extremo de que un poder público interfiera de manera preponderante o decisiva en las atribuciones de un órgano constitucional autónomo pues, de lo contrario, se violentaría el principio de división de poderes consagrado en el artículo 49 de la Constitución Federal”. Como se advierte, la garantía institucional no puede ser una simple herramienta, o instrumento, porque, el propio Poder Judicial de la Federación sostiene que es “una protección constitucional” en sí misma.

Por último, en la tesis de jurisprudencia 1a./J. 119/2017 (10a.), se cierra el ciclo de criterios en torno a la garantía institucional, en los términos siguientes:<sup>148</sup>

AUTONOMÍA UNIVERSITARIA. CONSTITUYE UNA GARANTÍA INSTITUCIONAL DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR, POR LO QUE NO PUEDE SER UTILIZADA PARA RESTRINGIRLO. La autonomía universitaria es una garantía institucional del derecho a la educación superior, es decir, tiene un carácter exclusivamente instrumental y no conforma, per se, un fin en sí misma, por lo que es valiosa si y sólo si -y en la medida

---

<sup>148</sup> Tesis: 1a./J. 119/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 48, Noviembre de 2017, Tomo I, Página: 132, Registro: 2015590.

en que- maximiza el derecho humano a la educación superior. En este sentido, no debe confundirse la autonomía universitaria, en cuanto garantía institucional que se predica de una persona jurídica de derecho público -la universidad autónoma-, con los derechos fundamentales de las personas físicas que la integran: el derecho a la educación superior y sus distintos haces normativos, como el derecho a la libre investigación y discusión de las ideas, el derecho a la libertad de cátedra, entre otros. Esto es, el hecho de que la autonomía universitaria tenga una relación instrumental con la maximización de derechos individuales, no implica que ésta sea a su vez un derecho humano de una persona jurídico-colectiva que deba ponderarse con los derechos humanos de sus miembros. La autonomía universitaria, en definitiva, está subordinada a la maximización del derecho a la educación, por lo que, por regla general, el ejercicio legítimo de aquélla no puede incluir la restricción de aspecto alguno del derecho a la educación. (Tesis: 1a./J. 119/2017).

Aquí de nueva cuenta se incurre en posibles aciertos y errores ya destacados líneas arriba. Primero.- El acierto de considerar a la autonomía universitaria es una garantía institucional del derecho a la educación superior, segundo.- El error de conceptualizar a la autonomía universitaria como algo “exclusivamente instrumental y no conforma, *per se*, un fin en sí misma”; tercero. El error es minusvalorar a la autonomía universitaria al anclarla condicionalmente: “es valiosa si y sólo si -y en la medida en que- maximiza el derecho humano a la educación superior”, porque ya habíamos destacado que es en sí misma un mecanismo de protección. También existe un exceso argumentativo restrictivo en la tesis, en donde se advierte, el tema político, porque se destaca: “Esto es, el hecho de que la autonomía universitaria tenga una relación instrumental con la maximización de derechos individuales, no implica que ésta sea a su vez un derecho humano de una persona jurídico-colectiva que deba ponderarse con los derechos humanos de sus miembros”. Porque, como lo menciona la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, de 6 de enero de 1945, la Universidad es una “*comunidad de cultura*”, es decir, una “*comunidad de maestros y alumnos*”. En este sentido no se puede hablar de autonomía sin referirla a los titulares de ese mecanismo de protección: maestros y alumnos.

Además, como se destaca en el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozan de los derechos humanos, así, el derecho humano a la educación está protegido

como un derecho de todo mexicano, en el artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>149</sup> establece el derecho humano de dimensión social a la cultura y su acceso. Lo que pone en evidencia la restricción en el argumento de los Tribunales Federales Mexicanos, que limitan indebidamente el alcance de la idea de garantía institucional a un derecho y no la hacen extensiva a otros derechos de los universitarios.

A la luz de las anteriores consideraciones, se espera que estas reflexiones puedan ayudar a comprender una de las instituciones más valiosas de la tradición universitaria: la autonomía, no sólo como garantía institucional sino también como derecho humano.

---

<sup>149</sup> Aquí se entra en debate en torno a los derechos sociales: los derechos sociales van ligados al concepto de sociedad, es decir, necesita de la existencia de una sociedad, de grupos organizados en los que cada persona desempeña unos roles y ocupa un lugar que le es reconocido por sus semejantes, para poder existir. *Cfr.* ACNUR, ¿Cuáles son los derechos sociales y qué aplicación tienen?, consultable en: <https://eacnur.org/blog/cuales-los-derechos-sociales-aplicacion-tienen/>



## VI. Consideraciones finales

La historia de las universidades, desde su origen medieval, se ha visto marcado por la necesidad de autogobierno para el correcto desarrollo de sus funciones. Ese autogobierno es lo que hoy se conoce como autonomía. El autogobierno nunca ha querido decir extraterritorialidad del Estado al que pertenecen, sino libertad para el desarrollo de sus funciones y de su organización. En algunos países, como México, las Universidades históricamente han tenido que reafirmar su autonomía dada la intromisión no del Estado al cual se debe la Universidad, sino de los gobiernos o ideologías en turno.

Afortunadamente, al paso del tiempo, se ha reconocido el necesario respeto de la autonomía universitaria. Sin embargo, periódicamente, en determinadas coyunturas políticas o económicas, no dejan de presentarse embates contra las universidades.

Es por tal motivo, que la presente obra ha querido resaltar el valor histórico y jurídico de la institución de la autonomía, como parte integral de la naturaleza jurídica de las universidades, porque es en la autonomía en donde se asientan los derechos humanos de libertad de cátedra y de investigación, protegidos por la institución del autogobierno. En este sentido su conclusión es clara: la autonomía universitaria no sólo es una garantía institucional, también es un derecho humano.

No se nos escapa que aún no se ha consolidado la idea de ver a la autonomía universitaria como un derecho fundamental, algunos países como España –no sin haber tenido o seguir tenido debates internos- sí le reconocen esa calidad, pero otros países como México, la jurisprudencia aún infiere la autonomía universitaria como una garantía institucional.

Posiblemente la gran dificultad que implica entender a la autonomía universitaria como un derecho humano tiene que ver con el trabajo por venir de definir el alcance del mismo y sus límites; pero no diferentes a los demás derechos humanos fundamentales. Por lo que resulta fundamental resaltar la importancia de las Universidades para el país, en primer lugar, porque son instituciones de su orden jurídico nacional; en segundo lugar, porque a través de ellas se realizan diversos derechos humanos, como son los de la educación, difusión del conocimiento y el de acceso a la cultura.

Por supuesto, considerar a la autonomía universitaria como un derecho humano fundamental, no la excluye de las limitaciones que tienen también otros derechos humanos fundamentales, pero sin desvirtuar el manto protector que le otorga su calidad de derecho humano. Lo anterior significa que el legislador al momento de emitir las normas jurídicas del país tiene límites para regular a las universidades autónomas, esto es, tiene la obligación de respetar, proteger y promover sus características esenciales.

De hecho, como ya ha quedado señalado, la autonomía universitaria es un derecho humano paraguas, es decir, un manto protector y garante en los espacios universitarios, de un conjunto de derechos civiles, políticos, sociales y culturales. El espacio universitario es un lugar de realización y ejercicio de derechos humanos. Justo la dialéctica de la autonomía universitaria requiere su reconocimiento como derecho humano fundamental, que limite la intervención de gobiernos en turno en la vida universitaria, en la medida en que desde la comunidad universitaria se producen y fomentan los derechos humanos que permiten la consolidación del Estado de Derecho.

## Bibliohemerografía

- ACNUR, ¿Cuáles son los derechos sociales y qué aplicación tienen?, consultable en: <https://eacnur.org/blog/cuales-los-derechos-sociales-aplicacion-tienen/>
- ALARCÓN REQUEJO, Gílder, *Estado de derecho, derecho humanos y democracia: Pautas para la racionalidad jurídico-política desde Elías Díaz*, pr. Eusebio Fernández, España, Dykinson, 2011.
- ÁLVAREZ DE MORALES, A., “La universidad y sus denominaciones”, *Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Universidades españolas y americanas. Época colonial*, pr. Mariano Peset, España, Generalitat Valencia, 1987.
- BALLESTEROS FERNÁNDEZ, Ángel, *Manual de Administración Local*, 5ª ed., España, La Ley, 2006.
- BAÑO LEÓN, José María, “La distinción entre derecho fundamental y garantía institucional en la constitución española”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 8, Núm. 24, septiembre-diciembre de 1988.
- BARRIOS SIERRA, Javier, *1968: Conversaciones con Gastón García Cantú*, UNAM, México, 1998.
- BORJA, Rodrigo, *Enciclopedia de la Política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.
- BAUDOT, Georges, *La vida cotidiana en la América Española en tiempo de Felipe II. Siglo XVI*, tr. Stella Mastrangelo, 1ª ed., 2ª reimp., México, Fondo de Cultura Económica, 1992.
- CALVO PRIETO, Jesús Ma., y Castillo Torres, Luis (Del), *Auxiliares Administrativos de la Universidad de Sevilla. Temario*. Volumen 2, España, 2004.
- CÁMARAVILLAR, Gregorio, *Votos Particulares y Derechos Fundamentales en la práctica del Tribunal Constitucional Español 81981-1991*, Madrid; Ministerio de Justicia, 1993.
- CÁRABES PEDROZA, et. al., *Fundamento jurídico-político de la educación en México*, 3ª ed., México, Progreso, 2000.

- CARABIAS TORRES, Ana María, “Las constituciones de Martín V a la Universidad de Salamanca”, *Conmemoración del V Centenario de la Promulgación, por el Cardenal Cisneros, de las Constituciones del Colegio Mayor de San Idelfonso y Universidad de Alcalá de Henares*, Guadalajara, España, Amigos de la Universidad de Henares, 2010.
- CARBONELL, Miguel, *Los Derechos fundamentales en México*, 2ª ed., México, UNAM-Porrúa-CNDH, 2006.
- CARPIZO, Jorge, *Diccionario Jurídico*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México, México, Tomo I, Porrúa, 2002.
- CARPIZO, Jorge, *Fortaleza y debilidad de la Universidad Nacional Autónoma de México*, UNAM, 16 de abril de 1986.
- CHÁTELET, François, Mairet, Gérard (ed.), *Historia de las ideologías*, España, Akal Universitaria, 2008.
- CHAVES GARCÍA, José Ramón, *La universidad pública española: configuración actual y régimen jurídico de su profesorado*, España, Servicio de Ediciones de la Universidad de Oviedo, 1991.
- CIDONCHA MARTÍN, Antonio, “Garantía institucional, dimensión institucional y derechos fundamental: balance jurisprudencial”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 23, 2009, UNED.
- CNDH, Aspectos básicos de derechos humanos, 3ª ed., México, CNDH, 2018.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón, “Instituciones de educación superior desde el artículo 3º. Constitucional. El problema de la autonomía universitaria”, *Perfiles Educativos*, vol. 28, No. 112, México, Enero, 2006.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón, “La autonomía universitaria como garantía institucional”, *Perfiles Educativos*, vol. 32, Numero especial, México, Enero, 2010.
- DA CUNHA LOPES, Teresa M. G., Chavira Villagómez, Ricardo, *Introducción histórica al Derecho Romano*, México, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2009.
- EGEA DÍAZ, Natalia, Mula Gómez, Antonio J., y Tobarra Ochoa, Pedro, *Universidad, autonomía y financiación*, España, Universidad de Murcia, Vicerrectorado de Economía y Administración, 2001.

- GARCÍA BECERRA, José Antonio, *Teoría de los Derechos Humanos*, Sinaloa, México, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UAS, 1991.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *La autonomía universitaria en la Constitución y en la ley*, México, UNAM-IIJ, 2005.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, “La autonomía universitaria, concepto y alcances”, en Barzana García, Eduardo, *et. al.* (coords.), *La autonomía universitaria en México*, México, UNAM, 2015.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *La autonomía universitaria, ahora y aquí*, México, UNAM/IIJ, 2019.
- GARRIDO, Luis Javier, “La disputa por la Universidad”, Casanova, Hugo y Lozano Claudio (eds.), *Educación, universidad y sociedad: el vínculo crítico*, España, Universitat Barcelona, 2004.
- GÓMEZ MONT, María Teresa, *Manuel Gómez Morín. La lucha por la libertad de cátedra*, México, UNAM, 1996.
- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo, “La autonomía universitaria, hoy”, *La Jornada*, Sección Política, 12 de octubre de 2004.
- GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Enrique, “La Universidad Virreinal, una Corporación”, en Marsiske, Renate (coord.), *La Universidad de México. Un Recorrido Histórico de la Época Colonial al Presente*, UNAM, México, 2001.
- HÄBERLE, Peter, *La libertad fundamental en el estado constitucional*, trs. Carlos Ramos (italiano) y Jürgen Salignmann y César Landa (alemán), Perú, Pontificia Universidad Católica de Perú, 1997.
- HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, María del Pilar, “Constitución y derechos fundamentales”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, número 84, UNAM, México, 2018.
- IYANGA PENDI, Augusto, *Historia de la universidad en Europa*, Valencia, España, Universitat de València, 2000.
- LEGUINA VILLA, Jesús, “La autonomía universitaria en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, *Boletín de Información Universitaria*, Consejo de Universidades, No. 1, 1989.
- LEGUINA VILLA, Jesús, y Ortega Álvarez, Luis, “Algunas reflexiones sobre la autonomía universitaria”, *REDA* 35, 1982.

- MARSISKE, Renate, "La universidad de México: Historia y Desarrollo", *Revista Historia de la Educación Latinoamericana*, vol. 8, 2006.
- MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio, La huelga de 1929, en Pinto Mazal, Jorge *La autonomía universitaria*. Antología, UNAM, México, 1974.
- MENDOZA ROJAS, Javier, *Los conflictos de la UNAM en el siglo XX*, México, UNAM/Plaza y Valdés, 2001
- MONSIVÁIS, Carlos, "Cuatro versiones de la Autonomía Universitaria", *Revista Letras Libres*, noviembre de 2004.
- MORA, José María Luis, Revista política de diversas administraciones que ha tenido la República hasta 1837, Biblioteca Virtual Universal.
- MORALES REYNOSO, María de Lourdes, y Fuentes Reyes, Gabriela, "Panorama de los organismos protectores de derechos universitarios en México: por una defensa humanista de los derechos universitarios", en: Puy Muñoz, Francisco (coord.), *La universidad humanista en un mundo globalizado*, Madrid, Reus-Pin, 2017.
- NARRO ROBLES, José, "Prólogo", en Barzana García, *et. al.* (coords.), *La autonomía universitaria en México*, México, UNAM, 2015.
- O'DONNELL, Penélope, *Dar la palabra al pueblo: enseñanza-aprendizaje de la comunicación en Nicaragua durante la evolución Popular Sandinista*, México, Universidad Iberoamericana, 1995.
- OLIVER ARAUJO, Joan., "Alcance y significado de la autonomía universitaria según la doctrina del Tribunal Constitucional", *Revista de Derecho Político*, No. 33, 1991.
- ORNELAS DELGADO, Jaime, "Reflexiones en torno a la autonomía universitaria".
- POLO SABAU, José Ramón, *El régimen jurídico de las universidades privadas*, España, Ministerio de Administraciones Públicas, 1997.
- PORTAL DE LA UNAM, cronología, bajo el rubro: "UNAM en el tiempo", "Cronología histórica de la UNAM". UNAM, México, 2019, [www.unam.mx](http://www.unam.mx)
- RAMÍREZ PARDO, Fidel, "La autonomía universitaria", en García Zárate, Óscar Augusto (comp.), *Hacia una nueva universidad en el Perú*, Perú, Universidad Ricardo Palma-Instituto Internacional de la Unesco para la Educación Superior-Fondo Editorial de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 2003.

- RODRÍGUEZ-SAN PEDRO BEZARES, Luis Enrique, y Polo Rodríguez, Juan Luis (eds.), *Líneas de investigación sobre universidades hispánicas. Miscelánea Alfonso IX, 1999*, Salamanca, España, Ediciones Universidad de Salamanca-Centro Alfonso IX Universidad de Salamanca-Centro de Historia Universitaria, 2008.
- SERNA DE LA GARZA, José María, *Autonomía universitaria y financiamiento. Derecho de la educación y de la autonomía*, México, UNAM-IPN, 2003.
- SISTEMA INTEGRAL DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN, SERVICIO DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS, “Marco Jurídico de la Autonomía Universitaria”, UNAM, México, 2019, [www.unam.mx](http://www.unam.mx)
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, “Autonomía universitaria”, *Serie Crónicas de asuntos relevantes del Pleno y las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, SCJN, 2006.
- TIRADO, Florencia, “La escolástica y la educación en México”, en Piñera Ramírez, David (coord.), *La educación superior en el proceso histórico de México*, t. III, Cuestiones esenciales y prospectiva del siglo XXI, México, Universidad Autónoma de Baja California-Secretaría de Educación Pública-ANUIES, 2002.
- UNESCO, *Conferencia Mundial sobre la Educación Superior-2009: La nueva dinámica de la educación superior y la investigación para el cambio social y el desarrollo* (Sede de la UNESCO, París, 5-8 de julio de 2009), Comunicado de 8 de julio de 2009, ONU/ECC, 2010.
- UNESCO, *Documento de Política para el Cambio y el Desarrollo en la Educación Superior*, Francia, UNESCO, 1995.
- VALADÉS, Diego, “Consideraciones sobre el Estado constitucional, la universidad y la ciencia”, en Solana, Fernando (comp.), *Educación: visiones y revisiones*, México, Siglo XXI, 2006.
- VALADÉS, Diego, “Universidad Nacional Autónoma de México”, en Villar, Alejandro y Ibarra, Antonio (comp.), *La autonomía universitaria, una mirada latinoamericana*, México, UDUAL-UNICAMP-DGAPA-UNAM, 2014.
- VALADÉS, Diego, *Derecho Académico en México*, México, UNAM, 1987.
- VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho, autonomía y educación superior. Derecho de la educación y autonomía*, México, UNAM-IPN, 2003.

- VALLE PASCUA, Juna Manuel, y López Quevedo, Miguel, “Los consejos sociales en el marco autonómico”, *II Seminario sobre aspectos jurídicos de la gestión universitaria*, del 11 al 13 de diciembre de 1996, España, Universidad de Murcia, 1998.
- VALLS HERNÁNDEZ, Sergio A., “La autonomía universitaria y el Estado”, *Organización Editorial Mexicana*, 9 de mayo de 2013.
- VILLAR, Alejandro y Ibarra, Antonio (comp.), *La autonomía universitaria, una mirada latinoamericana*, México, UDUAL-UNICAMP-DGAPA-UNAM, 2014.
- VELASCO GÓMEZ, Ambrosio, “La autonomía universitaria, antecedentes históricos y retos actuales”, Barzana García, et. al., (coords.), *La autonomía universitaria en México*, México, UNAM, 2015.
- VILLAR, ALEJANDRO Y IBARRA, ANTONIO (comp.), *La autonomía universitaria, una mirada latinoamericana*, México, UDUAL-UNICAMP-DGAPA-UNAM, 2014.

## **DIRECTORIO**

**Dr. Alfredo Sánchez-Castañeda**

*Defensor*

**Israel Enrique Limón Ortega**

*Defensor Adjunto*

**Luis Ángel Benavides Hernández**

*Defensor Adjunto*

**Rosa María Casasola González**

*Jefa de la Unidad Administrativa*



***AUTONOMÍA UNIVERSITARIA: ¿DERECHO HUMANO  
FUNDAMENTAL O GARANTÍA INSTITUCIONAL?  
ANÁLISIS HISTÓRICO, DOCTRINAL, LEGISLATIVO Y  
JURISPRUDENCIAL***

Se terminó de imprimir en febrero de 2019 en los talleres de Lito Roda S. A. de C. V. Escondida, núm. 2, col. Volcanes, Tlalpan, C.P. 14640, Ciudad de México. El tiraje consta de 300 ejemplares. Impresos en papel cultural de 90 grs. En su composición, se utilizaron tipos Arial de 8:9.6, 10:12 y 12:14 puntos.



**Defensoría de los  
Derechos  
Universitarios**



9 786073 014540