

UNION DE UNIVERSIDADES DE AMERICA LATINA

UDUALC
LA5431
043
1979
CLASE.
ADQ. 7473
PROC. Mexico
FECHA 10-Sept-91
PRECIO
JANUARY
06726

VIII ASAMBLEA GENERAL DE LA UNION DE
UNIVERSIDADES DE AMERICA LATINA

Ponencia oficial

Tema I

UNIVERSIDAD Y ESTADO

Por Héctor FIX-ZAMUDIO y Manuel BARQUIN ALVAREZ

(México)

Universidad Nacional Autónoma de México

PRIMEIRA PARTE

FACTORES CONDICIONANTES DE LA RELACION ESTADO-UNIVERSIDAD

La autonomía universitaria constituye una modalidad de las relaciones entre la Universidad y el Estado. Entre las dos entidades antes mencionadas se da una relación de interdependencia, dentro de las que se presenta un amplio espectro que se despliega de un grado de menor a mayor autonomía. La autonomía constituye una variable que está en función del género de Estado en que se encuentre inscrita la Universidad y del rol que ésta desempeña. De manera que en los estados autoritarios la autonomía tiende a decrecer, así como en aquellos que presenta un alto grado de planificación o cuando se trata de un país con un grado incipiente de desarrollo económico.

En un gobierno democrático, donde se asure que en mayor o menor grado las decisiones políticas se pueden generar de manera descentralizada y que el consenso social surge de la concurrencia de diversas tendencias, que interaccionan hasta obtener un compromiso global, la autonomía universitaria, al formar parte de un sistema pluralista, necesariamente reflejará en el interior de la universidad la tolerancia y el respeto, por las diversas corrientes de pensamiento que se den en la sociedad. En este género de atmósfera, resulta explicable y aún funcional, plantear una universidad "universal" -perdonando la tautología- donde libremente se examinen y discutan, no sólo las diversas teorías y postulados teóricos, sino también las corrientes políticas imperantes en la sociedad, con un espíritu crítico por sistema, que no cabe en una sociedad autoritaria, donde el papel de las universidades será inculcar la verdad asumida o revelada, que legitime al sistema autoritario de gobierno.

Los Estados, autoritarios o no, que presentan un alto grado de planificación central, dejan poco espacio para que las instituciones de educación pública superior, dependientes del Estado

o subsidiadas por éste, puedan definir un plan de acción ajeno al que fijen las agencias centrales de planificación. Finalmente, los Estados que tengan un incipiente desarrollo económico y que no se ven precisados a generar cuadros para operar un complejo esquema de producción, preferirán tener un mayor control sobre el sistema de enseñanza superior, aunque ello implique el riesgo de que su intromisión redunde en la ineficiente preparación de los cuadros de especialistas. Por otra parte, en la medida en que los cuadros que se requieran no precisen de un alto grado de especialización, será más accesible el control de planes, programas y métodos de enseñanza, por parte de entidades -burocráticas de control externo.

La autonomía universitaria constituye una institución de carácter atípico, dentro de la estructura estatal moderna, a la que si bien se ha adaptado, no deja de ser extraña, por lo que convendrá aludir a su origen, sólo con el propósito de esclarecer su función actual. Las universidades surgen en la baja Edad Media, dentro del clima de gran descentralización de la estructura estamental, en que no existe un punto central de referencia, efectivo, a quien atribuir o en quien personificar el orden y el poder del Estado. En dicho contexto, el aparato productivo se encontraba agrupado en gremios que monopolizaban, tanto la reproducción de los conocimientos relevantes a su oficio, como la producción de bienes y servicios fruto de este último. La universidad surge como un gremio atípico, que comparte algunas características con los demás, pero que también ofrece diferencias con respecto de los demás gremios. Las universidades surgen de los studia generale, asociaciones de profesores y alumnos que se reúnen con el propósito de transmitir y adquirir los conocimientos. "Estudio es ayuntamiento de Maestros, e de Escolares, que es fecho en algun lugar, con voluntad, e entendimiento de aprender los saberes", como afortunadamente lo definió el Rey Alfonso el Sabio en el siglo XIII (Ley Primera del Título XXXI, Segunda Partida) (1) Otra facultad más, coincidente con aquéllas

que eran propias de los gremios consistía en otorgar la licencia requerida para el desempeño legal del oficio y la incorporación al gremio. En las universidades del Sur de Europa la licencia se concedía sin la necesaria intervención de autoridades civiles o eclesiásticas, pero su validez era local; en cambio, en las universidades del Norte de Europa se otorgaba con la autorización del Canciller de la Catedral, pero tenían validez en toda Europa y se denominaban: facultas ubique docendi.

(2)

Otra característica más que compartían universidades y gremios era la de nombrar a sus propias autoridades, facultad que poseían varias universidades europeas, pero que fue concedida expresamente en España, también en la Segunda Partida de las "Siete Partidas" que expidió Alfonso el Sabio: "Los Maestros e los escolares pueden fazer ayuntamiento e hermandad entre si, e escoger uno que los castigue". "Otrossi pueden establecer de si mismos un Mayoral sobre todos, que llaman en latin Rector del Estudio" (Ley VI, Título XXXI, Segunda Partida)

De la misma cita se deduce otra facultad más que compartían con los gremios, consistente en la de disciplina, salvo que con motivo de las faltas se produjeran lesiones, en cuyo caso se surtía la competencia al Juez Real: "Los Maestros que muestran las sciencias en los Estudios, pueden juzgar sus Escolares, en las demandas que ovieren unos con otros, e en las otras, que los omes les fiziessen, que no fuessen sobre pleyto de sangre" (Ley VII, Título XXXI, Segunda Partida). No obstante, ya desde sus inicios las universidades presentaban diferencias con los gremios. En efecto, el gremio monopolizaba la reproducción de los bienes y servicios correspondientes, mientras que las universidades, especializadas en la transmisión de conocimientos, no prestaban ningún otro servicio, ni producían ningún otro bien. Esto nos

conduce a otra diferencia más, los gremios presentaban un esquema de autoconsumo de los individuos que capacitaban y ofrecían un frente único, al monopolizar el mercado de venta de los bienes y servicios producidos e integraban una especie de monopolio del mercado de compra de insumos. Lo anterior les creaba una situación de mayor independencia frente al resto de la sociedad, dotándoles de una relativa posición de fuerza. En cambio, las universidades se veían frente al mercado interno y al externo. El primero, consumía sus graduados, para regenerar los cuadros docentes y, consecuentemente, reproducir su propia estructura. Mientras que en el segundo mercado, el externo, la demanda de egresados era captada en dos niveles: el de las burocracias secular y eclesiástica y el de las profesiones liberales, como la Medicina y Las Leyes. La existencia de un mercado externo le hacía considerablemente más susceptible a las variaciones y condicionamiento de la sociedad, aumentando su interdependencia con esta última y, particularmente, con las burocracias seculares y eclesiásticas. Lo que explica que las primeras carreras que generalmente se impartían correspondieran al perfil de profesional que la burocracia y las profesiones, perfectamente diferenciadas y acreditadas en la época, requerían de la universidad.

Por otra parte, las universidades, por su demanda externa, siempre tuvieron un grado menor de independencia que los demás gremios, lo que explica que muchas de ellas se hayan originado en las escuelas que funcionaban en las catedrales y que, aún después de independizarse, continuaran vinculadas con éstas, a través de las funciones supervisoras que, en representación de la jerarquía eclesiástica, desempeñaba el maestrescuela. Además, mientras que los gremios se autofinanciaban con el producto de sus ventas, las universidades no eran completamente autosuficientes y requerían de las donaciones y facilidades que les otorgaban el Estado y la Iglesia, quienes por otra parte mantenían un interés permanente en la orientación de la enseñanza y

cuyos contenidos no les eran indiferentes, como en el caso de los demás gremios.

Además del factor de descentralización de la sociedad esta mental medievoal, otro factor contribuyó a la autonomía de las universidades: la especialización y profundidad de los conocimientos que se impartían. El control no sólo implica tener las facultades legales para ejercerlo, sino también la información y capacitación para entender las alternativas que se plantean, de manera que sea posible elegir la más conveniente. En el caso de las universidades, desde sus orígenes, el grado de especialización y la profundidad de los conocimientos que poseían los cuadros universitarios, rara vez podían ser igualados por cualquier otra institución externa, o hubiera sido terriblemente oneroso e innecesario tratar de duplicar los cuadros universitarios, con otros, igualmente dotados, cuya función se redujera a controlar a los primeros. Por otra parte, como lo ha señalado Raúl Olmedo, en la función de las universidades pueden distinguirse dos niveles: una capacitación técnico-científica y una orientación valorativa, que tiende a integrar al estudiante dentro de un tipo especial de sociedad, a través de un proceso de sociabilización. (3) Lo anterior, permite limitar el control a la orientación, y hace innecesaria la supervisión minuciosa de los aspectos técnico-científicos.

Es en razón de lo dicho anteriormente que, aún en las sociedades más autoritarias o en las totalitarias, persistió y ha persistido la autonomía técnico-científica, junto con otros elementos de la autonomía, tales como los relativos a la administración interna; la determinación de los planes y programas de estudio, en todos los puntos no relacionados con la ideología dominante; la facultad de proponer el nombramiento y promoción de personal académico y administrativo; así como el manejo financiero interno. Aún en la actualidad, es dable encontrar una

cierta autonomía técnica en las universidades de los países totalitarios, de manera que la comparación de los sistemas de diversos países debe sujetarse mas bien a la consideración de los varios tipos y grados de autonomía, correlacionados con la función que desarrollan las universidades dentro de su contexto social, sin caer en el maniqueismo de postular un solo tipo de autonomía.

Durante el Renacimiento, se perdió el ideal universitario -medieval y la universidad, junto con los demás estamentos y gremios, perdieron su particular status en beneficio del surgimiento del Estado Moderno, merced al proceso de centralización que se generó. La Iglesia y la Nobleza se subordinaron y los gremios fueron desvandados, conforme se tornaba hegemónica la doctrina -del liberalismo, impulsada por el surgimiento del capitalismo. Sin embargo, el gremio universitario, modificado y sometido pudo sobrevivir, merced a la interdependencia que se había producido entre este último y la sociedad.

Las universidades Renacentistas pasaron a depender cada vez más del Estado y de la Iglesia, al transformarse de reducidas -studia generale a vastas instituciones que no resultaron ya autofinanciables. La sutil ofensiva jurídica provino del Papa Inocencio IV, en el año de 1243, con la "Doctrina de la Ficción Jurídica", que explicó la existencia de las universidades, en función de una ficción, que implicaba la negación de su existencia independiente y ajena al orden jurídico, como una realidad objetiva por sí misma. La doctrina en cuestión ha sido hábilmente resumida por Brody: "La idea central de la Doctrina del Papa Inocencio IV puede ser resumida de la siguiente manera: Cada Capítulo Catedralicio, Colegiación Eclesiástica, fraternidad religiosa, universidad, etc. es una "Universitas", es decir, una corporación libre. Pero su existencia y su personalidad no son algo real, no es un hecho "natural", expresión de un cuerpo colectivo, sino que su personalidad es puramente "ficticia". Es úni

camente una noción artificial, inventada por el soberano, por - así convenir al razonamiento jurídico. En pocas palabras, la vida corporativa del grupo no es una realidad social, sino una concepción legal; un "nomen juris", que existe sólo en y por la Ley. (4)

Las ideas y conceptos consignados en el párrafo anterior, pueden visualizarse retrospectivamente como el epitafio de la - Universidad Medioeval. De ahí en adelante, sería el Estado y/o la Iglesia quienes crearan, reconocieran o aún sostuvieran a las universidades.

A raíz del advenimiento del protestantismo, se produjo una clara diferenciación, con respecto de la relación Universidad-Estado, entre los países protestantes y católicos, que implicó, en los primeros, la secularización del Estado y, paralelamente, una mayor intervención de este último en las universidades. - Asimismo, la difusión del Derecho Romano contribuyó a la racionalización del vínculo de dependencia del Estado, conceptualizando a la autonomía como una concesión graciosa de este último a las universidades.

Por otra parte, el desarrollo temprano del capitalismo, en conjunción con la influencia del protestantismo, favoreció una atmósfera de libertad y relativa democratización social en Inglaterra. Características que se trasplantaron a las colonias americanas, donde se reforzó el igualitarismo, por la carencia de una aristocracia como la europea, y se favoreció la tolerancia, como resultado de la integración plural de la sociedad, - por emigrantes de distintas nacionalidades y religiones. Los factores apuntados generaron la tradición de las universidades anglofonas, una de las dos grandes tradiciones universitarias - en América.

La Autonomía Universitaria en los E.U.A., surge como un - derecho adquirido por concesión del Estado, recogida en las -

"charters of incorporation". A pesar del relativo control que ejercía el complejo religioso-estadual, el desarrollo económico favoreció el crecimiento y consolidación de la autonomía universitaria. Proceso que culminó en el año de 1819, con el caso "Darmonth College v. Woodward", que surgió a raíz de que la legislatura de New Hampshire intentó modificar la "charter" de Darmonth College, contra la voluntad de este último, con el objeto de modificar la composición de su Junta de Gobierno, al efecto de aumentar la representación gubernamental. Sin embargo, su intento no prosperó, la Suprema Corte de los E.U.A. decidió que la "charter" original era una especie de convenio entre las partes, cuya validez no podía modificar unilateralmente el Estado. La resolución apuntada constituye el eje del actual desarrollo de la concepción legal de la autonomía universitaria y pone en evidencia la validez que se otorgó al acuerdo de voluntades, como una fuente generadora del orden jurídico, en un Estado donde la creación jurídica asume una forma más descentralizada y más democrática que la de los demás de su época.

El desarrollo de la autonomía universitaria continuó paralelo al de la descentralización estatal y económica, para culminar en 1850, en que por primera vez se constitucionalizó el status de autonomía universitaria, a nivel local, correspondiéndole a la Universidad de Michigan, como resultado de la lucha que por casi treinta años sostuvieron las autoridades de la Universidad de Michigan con los gobernadores y las legislaturas de la entidad, por el control de la Universidad. (5)

La otra gran tradición universitaria americana y la más relevante para México e Hispanoamérica, tuvo un desarrollo diverso, cuando no opuesto. La centralización del Estado Español, la intolerancia religiosa del catolicismo -agudizada por la contrareforma- y el tardío desarrollo del capitalismo, determinaron

la conformación de una atmósfera de autoritarismo, contrario al desarrollo del medio propicio para la autonomía universitaria, en su sentido más lato.

El arquetipo de la Universidad Mexicana, la Universidad de Salamanca (1254), fundada por el Rey Alfonso IX de León, fue - desde sus inicios una Universidad Real (6), dependiente de la Corona, como también lo fue la Real y Pontificia Universidad de México, a quien en su cédula de creación (1551) se acordó la concesión de un subsidio inicial de 1000 pesos, lo que ya implicaba una diferencia notable con otras instituciones, a las que se había concedido un patrimonio propio, cuyas rentas significaban un porcentaje considerable de sus ingresos y, consecuentemente, les - otorgaba un grado mayor de autonomía, p.e., las "endowment universities", Cambridge y Oxford. (7)

El maridaje de Iglesia y Estado que caracterizó a España, repercutió sobre la organización universitaria, que ab initio - incluyó la supervisión de la Iglesia, misma que se acrecentó - con los años, partiendo de la presencia del maestrescuela y finalizando con la prohibición de que los laicos fueran nombrados rectores. En la Nueva España, el carácter pontificio de la universidad hubo de ser reconocido por la propia Iglesia, a través de una Bula que expidió el Papa Clemente VIII en 1595. (8)

La Real y Pontificia Universidad de México fue relativamente autónoma por lo que se refería a su administración interna, pero su libertad de cátedra e investigación fue inexistente, debido a que la Universidad se vió completamente circunscrita al reforzamiento ideológico de la sociedad colonial, limitando toda forma de expresión que no coincidiera con la que autoritariamente imponía el Imperio. La vieja Universidad no fue fecundada por la ilustración, que penetró con los Borbones, fueron en cambio los seminarios donde se formaron a las generaciones de -

pensadores libertarios (9). La pureza e intransigencia de la Universidad Colonial se trocó en esterilidad y pobreza intelectual. Tan comprometida estuvo con su sociedad que prácticamente desapareció con ella, ya que su vida azarosa y precaria sólo fue artificialmente prolongada en las pugnas de los liberales, que la clausuraban, y los conservadores, que la reabrían; hasta que el penoso y desgastante proceso terminó con su clausura definitiva en 1865, 44 años después de consumada la Independencia.

La nueva Universidad Nacional de México, nació en 1910, - producto de los esfuerzos de un grupo de intelectuales mexicanos afiliados al positivismo, de entre los que se destacaba Justo Sierra y Ezequiel Chavez. Sin embargo, el positivismo no se constituyó en ideología oficial de la Universidad, porque, por una parte, el protagonista de su creación había comenzado a alejarse del positivismo, según lo señala O'Gorman (10) y, por la otra, debido a que a solo unos cuantos días de su fundación estalló la Revolución y a su triunfo, en 1911, "los principales - representantes del antiguo pensamiento oficial - que eran en su mayoría personajes políticos del antiguo régimen- se retiraron de la Universidad, y su influencia se desvaneció...", conforme a las propias palabras de Pedro Henríquez Ureña (11).

Así, tras el caótico período revolucionario, la Universidad volvió a cobrar ímpetu con la política populista del Presidente Alvaro Obregón, quien le asignó a la educación un papel central en el desarrollo del país. En el ámbito educativo, la figura representativa de la época fue José Vasconcelos, cuyo enfoque visionario e idealista entró en colisión con el espíritu pragmático y autoritario del Presidente Calles, caudillo que le impuso el exilio e inauguró una política de retracción de la inversión en educación, para darle prioridad a las obras de infraestructura y a una educación más práctica, y quizá más apegada a

la realidad de las clases desposeídas (12).

El período presidencial de Plutarco Elías Calles terminó el 30 de noviembre de 1928, pero su poder habría de prolongarse durante los períodos de los Presidentes Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio y Abelardo L. Rodríguez, hasta el 30 de noviembre de 1934. Fue ésta la década en que más se agudizó el presidencialismo dominante en México, ejerciéndose el poder en forma autoritaria y central, fue también un período decisivo para el surgimiento del Estado Mexicano Moderno, ya que durante el Maximato se fundó el PRM, antecedente directo del PRI; la Nacional Financiera, S.A., la versión mexicana de banco de desarrollo; El Banco de México, S.A., el banco central; fue también en este período en que se comenzó la red de caminos y se hicieron cuantiosas inversiones en obras de riego y generación de energía eléctrica. Pero también fue la época en que se polarizó el conflicto religioso que enfrentó a los mexicanos católicos con el gobierno federal.

La Universidad comenzó a vivir su autonomía en la conflictiva y constructiva época del Maximato y es mediante la comprensión de este contexto, en que se produjeron los acontecimientos que propiciarían la descentralización de la Universidad, que podemos entender algunos de los elementos que la caracterizaron. Fue sin duda la experiencia de esos años de lucha la que condicionó la síntesis que se produciría más tarde en la Ley Orgánica de 1944. El primer ensayo de autonomía se produjo con la Ley Orgánica de 1929, que tuvo el mérito de abrir la brecha a un nuevo desarrollo organizacional, que desencadenó una dinámica institucional que llevaría finalmente a la autonomía actual. La autonomía no formó parte de las demandas que presentaron los grupos estudiantiles que participaron en el movimiento que culminó con la autonomía, aunque se trataba de una demanda que se había planteado y reiterado en numerosas ocasiones. Quizá en las ne-

gociaciones con el poder público los líderes del movimiento estudiantil aceptaron la autonomía, a cambio de alguna otra demanda, y el poder obtuvo una "Tregua de Dios" y la esperanza de que concedida la autonomía los conflictos inter-universitarios no escalarían más hasta el Poder Ejecutivo. Con el tiempo se demostraría que, en realidad, los mayores beneficios no fueron para los estudiantes rebeldes, ni para el gobierno, sino para un tercero en discordia: la Universidad.

La segunda Ley Orgánica de la Universidad se produjo en 1933. En esta ocasión, el conflicto fue considerablemente más complicado, en los últimos años del Maximato -cuanto ocupaba la presidencia el último de los titulares del Ejecutivo que el General Calles llevó a la primera magistratura- surgió una corriente que proponía una enmienda al artículo tercero constitucional, para consagrar lo que se llamó la "educación socialista". El más connotado de los abogados de la educación socialista fue Lombardo Toledano, distinguido intelectual y activista de la organización obrera, que posiblemente tenía una idea clara del proyecto en cuestión. Para el resto de la población, fuera el estrecho círculo de los intelectuales informados, debió ser muy difícil precisar cuáles eran los objetivos y alcances de tal forma. Aún para el titular del Ejecutivo y para el gobernante efectivo, el General Calles, no debía resultar muy claro, debido a que en la tercera década de este siglo, bajo la denominación de socialismo se incluía lo mismo a las doctrinas de Fourier, Marx, los Fabianos, y comenzaban a darse a conocer el Nacional Socialismo y el Stalinismo. La tendencia de las reformas económicas del Maximato era más hacia un capitalismo de estado autoritario que a un socialismo, por lo que no resultaba del todo congruente la proposición de un sistema de educación socialista; quizá animaba al caudillo el propósito de oponer a la doctrina y al aparato educativo de la Iglesia otro que lo neutralizara y, eventualmente, lo eliminara. Aún desde el punto de vista de los visionarios

del socialismo, como Lombardo Toledano, resultaba poco práctico proponer un sistema de educación socialista sustentado en un Estado y una economía semicapitalista. El sistema de educación superior no constituía más que una superestructura, condicionada por el sistema económico imperante y difícilmente hubiera tenido éxito un intento de invertir las etapas del proceso revolucionario.

El poco viable intento de "socializar" el Sistema de Educación Superior, fracasó, pero en cambio tuvo consecuencias inesperadas en la Universidad, donde el Estado, ante la imposibilidad de someter de buen grado a los intelectuales y profesores - que no compartían la política educativa del Maximato, se optó por no forzar esta última sobre la Universidad, posiblemente para evitar la extensión de los conflictos que se habían generado en otros sectores, así como para evitar la polarización de la sociedad mexicana. En su lugar, se llegó a una solución salomónica, el Estado no impondría su autoritaria política educativa sobre la comunidad universitaria, pero tampoco continuaría subsidiándola. La Ley de 1933 tuvo por efecto dejar a la Universidad al garete, quitándole el apoyo financiero y el carácter público. La decisión del caudillo, Plutarco Elías Calles, se inscribe perfectamente en su política educativa, donde la educación superior llevó la peor parte. En efecto, de todos los regímenes post-revolucionarios ha sido en los cuatro que integraron el Maximato -a lo largo de un período de diez años- en los únicos en los que no se creó una sola universidad estatal y, de hecho, se abandonó a la más importante, la Universidad Nacional Autónoma de México.

En cierta forma, la tesis de la universidad comprometida - con una sola ideología oficial, sustentada por Lombardo y apoyada por el autoritarismo de los últimos días del Maximato, tuvo su antítesis en la tesis de Manuel Gómez Morín, protagonista de

la reforma económica de los primeros años del Maximato y quien incluso intentó convertir a la Universidad en una institución privada, al estilo de las existentes en los E.U.A., que tenían recursos propios y no dependían del Estado. El esfuerzo fue loable y titánico, pero condenado al fracaso, por las abismales diferencias existentes entre la sociedad norteamericana y la mexicana. No es posible precisar si la solución de Gómez Morín fue forzada por las circunstancias u obedecía también a su particular enfoque ideológico. De cualquier forma, es interesante constatar la existencia de circunstancias semejantes en los antagonistas, ya que ambos eran ideólogos del Maximato, los dos se empeñaban en extrapolar experiencias educativas de sistemas distantes de nuestra realidad, merced a un proceso mental basado en meras abstracciones, y ambos fracasaron en sus respectivos intentos.

El conflicto Universidad-Estado, durante los primeros años del período del General Cárdenas tenía dos vertientes, conectadas con las dos funciones de la educación que anteriormente se distinguieron: una instrumental y una ideológica. Por lo que se refiere a la instrumental o técnica, el conflicto se debió fundamentalmente a que la Universidad, que por mucho tiempo estuvo orientada a la producción de profesionistas liberales, no producía los cuadros que requería el sistema populista del General Cárdenas, como se desprende de un discurso de Narciso Bassols, pronunciado en ocasión de concederse la Autonomía de 1933 (13). Por otra parte, la renuencia de los egresados de la Universidad para ingresar en algunos sectores de la producción, sujetos a reforma por el Estado, -como la agricultura-, fue un fenómeno común desde varios años atrás (14). La parte valorativa o ideológica del conflicto pudo haberse debido a la resistencia de algunos grupos contrarios a la política populista del General Cárdenas, que existían dentro de la Universidad, así como al hecho incontrovertible de que en esa época la institución, como todas

las universidades con una situación de privilegio, en todo el hemisferio occidental, constituían instituciones de elite, más o menos comprometidas con los sectores hegemónicos de la sociedad. Por ejemplo, en Inglaterra las universidades tradicionales de Oxford y Cambridge no tuvieron intervención en el proceso de desarrollo técnico que requería la industrialización. Más aún, el abandono de la perspectiva elitista de educación superior tuvo que esperar prácticamente hasta el fin de la Segunda Guerra Mundial. (15)

Las diferencias entre el gobierno y la Universidad Nacional subsistieron durante los dos primeros años del Presidente Lázaro Cárdenas, pero el ánimo conciliador que mostró durante su sexenio y su interés en evitar la polarización de la sociedad, hicieron posible que Estado y Universidad superaran sus diferencias. Aunada a la voluntad de Cárdenas encontramos la voluntad del Rector Chico Goerne que, consciente de la necesidad de una reorientación del papel de la Universidad Nacional, hizo posible la reconciliación de Estado y Universidad, cuyo resultado inmediato fue la reanudación del subsidio, a partir del año de 1937. El Lic. Luis Chico Goerne, nombrado Rector el 24 de septiembre de 1935, dejó testimonios de su preocupación por una universidad comprometida con la realidad lacerante de su país. Chico Goerne fue consciente de la función social que la Universidad debía asumir en la construcción de una sociedad más justa, con base en los ideales que promovió la Revolución Mexicana. (16)

Acertada y encomiable decisión la del General Cárdenas, - que en lugar de perder a la Universidad como un establecimiento del Estado, la conservó, al propio tiempo que fundaba el Instituto Politécnico Nacional, que vendría a ser la entidad complementaria de la UNAM y a la que se encomendaría la generación de los cuadros de técnicos que requería la reconstrucción económica populista que perseguía el régimen cardenista.

Al entendimiento entre el Rector y el Presidente se debió el restablecimiento del vínculo entre Universidad y Estado, se reconoció en tal vínculo su interdependencia, pero respetándose la autonomía universitaria y la libertad de cátedra, al propio tiempo que, como su propio Rector lo reconoció, la Universidad debía hacerse eco de las inquietudes de su tiempo y cumplir una función social.

La conciliación a la que se llegó entre el Estado y la Universidad, durante el sexenio del Presidente Cárdenas y el periodo del Rector Chico Goerne, se reflejó en la Ley Orgánica de 1944, vigente en la actualidad. En primer término, la Universidad se convierte en un organismo descentralizado del Estado, con carácter autónomo, dotado con personalidad jurídica y patrimonio propio; así como con la facultad para reglamentar su Ley Orgánica y, consecuentemente, con la facultad para darse la organización interna que estime conveniente. En el ámbito académico se le otorgó libertad de cátedra y de investigación, así como la mayor libertad para definir sus planes y programas de estudio.

Asimismo, se le otorgó a la Universidad la facultad de expedir, libremente, certificados de estudios, grados y títulos. También se le otorgaron facultades para otorgar validez a los estudios que se realicen en otros establecimientos educativos, nacionales o extranjeros, facultad a la que se ha denominado revalidación. Finalmente, se le otorgaron facultades para incorporar los estudios de bachillerato y profesionales que se desarrollen en otras instituciones. Tanto las facultades de revalidación como las de incorporación suponen una validez nacional, no sólo para los propósitos de proseguir estudios dentro de la propia Universidad. Lo anterior implica que se trata de facultades delegadas, que en algunos otros sistemas educativos se encomiendan a las autoridades en materia educativa, en la medida en que la revalidación, la incorporación o aun los títulos que expida la UHAM, no requieren ratificación posterior para tener validez obligatoria en toda la República.

La Ley Orgánica de 1944, otorga a la Universidad algunas - características que la asimilan a un régimen de derecho público, p.e., la exención de impuestos y un régimen patrimonial similar al de los bienes propiedad del Estado, v.g., se exige un procedimiento de desafectación para que la Institución esté en condiciones de enajenar los bienes afectos a su servicio. Sin embargo, dicho procedimiento se diferencia del que se prescribe para los bienes del Estado.

En resumen, se puede decir que la Ley de 1944, transluce la síntesis de las experiencias pasadas en las relaciones entre la Universidad y el Estado, ya que la Universidad actual no es la - Universidad sometida parcialmente a la Secretaría de Educación - y al Presidente de la República, de la Ley de 29; pero tampoco - la Institución totalmente ajena al Estado, de la Ley de 33. De igual forma, no es ni la Universidad sometida a una ideología - oficial, fuera o no viable o auténtica, ni la Universidad neutral que concibió Manuel Gómez Morín, donde ciertamente se podrían dar corrientes que buscaran un compromiso con la sociedad, como podía suceder en cualquier otra universidad abierta a todas las corrientes y ajena a cualquier compromiso específico.

En cambio, la Universidad Nacional Autónoma, como se contempla en su Ley Orgánica actual, es una institución de enseñanza - superior estadual, pero descentralizada, de manera que no se encuentra sometida a los vaivenes políticos o ideológicos, ni subordinada a las orientaciones prevalecientes dentro de cualquier corriente gubernamental, en particular. De ahí esa difícil síntesis que implica un equilibrio delicado, ya que la Universidad - se encuentra abierta a todas las corrientes del pensamiento, pero indisolublemente comprometida con la realidad social que la generó y a la que la Universidad debe retroalimentar. Así, la Universidad tiene como principal tarea la recreación y transmisión de una cultura propia, es decir, de una perspectiva original e independiente, que los mexicanos se han formado de su pasado y de su presente. No obstante, la tarea de la Universidad no

puede agotarse en la conformación de una perspectiva original e independiente, sino que también debe otorgar a los mexicanos los instrumentos para modificar su realidad actual, conforme a los proyectos que tal perspectiva les permite concebir.

En la actualidad, el esquema de relaciones Universidad y Estado permanece formalmente como fue consignado en la Ley de 1944. En la práctica, se ha mantenido una atmósfera de respeto, salvo los acontecimientos notables que surgieron en el año de 1968, en que también se alteró la relación existente entre Universidad y Estado en otros países. Pero en México tuvo efectos más permanentes, ya que en los años de 1969 y 1970 disminuyó el crecimiento anual del subsidio a la Universidad. En particular, en el año de 1970 el crecimiento fue el más bajo que se haya registrado en los últimos 15 años, 10.76%, en comparación con el 28%, el crecimiento anual promedio en el mismo período (17). La situación de la UNAM no fue la excepción, ya que durante el sexenio del Presidente Díaz Ordaz se mantuvo estacionario el presupuesto federal destinado a universidades estatales, mientras que continuó aumentando el gasto educativo, en su totalidad, por lo que el porcentaje del subsidio federal destinado a las universidades estatales, con respecto al gasto educativo total, disminuyó de 1.5% en 1965 a menos de 1.0% en 1969 (18).

Aparte de la política restrictiva que sufrió la educación superior pública en el sexenio del Presidente Díaz Ordaz, lo que por otra parte constituye una excepción, existe una circunstancia de carácter general y con serias implicaciones para el futuro de las relaciones entre Universidad y Estado, se trata de la creciente interdependencia que se viene produciendo entre ambos, particularmente después de la Segunda Guerra Mundial. Por otra parte, se trata de un fenómeno generalizado en el Tercer Mundo, donde las economías de algunos países fueron estimuladas a desarrollarse, como resultado de la demanda de productos manufactu-

rados, que los países industriales no podían satisfacer, por haber orientado sus economías a la producción bélica. Tal fenómeno no desencadenó un proceso que ha sido irreversible y que ha demandado, a su vez, la generación de cuadros capacitados para integrar el aparato industrial. Los cuadros de alto nivel no podían obtenerse más que importándolos o generándolos, a través de la educación superior. Así, los reducidos y algunas veces angustiosos sistemas de enseñanza superior, que estaban consagrados a cubrir los escasos requerimientos de profesionistas liberales, que podían pagar los estratos privilegiados, se vieron incentivados, cuando no impelidos, a capacitar a cuanto candidato tocara a sus puertas, para lo que debieron reducir los obstáculos académicos y modificar sus planes y programas de estudio.

Pero las tribulaciones de los sistemas de enseñanza superior no pararon ahí. Las nuevas condiciones de salud y la ampliación del mercado de trabajo, producto de la industrialización, despertó nuevas expectativas y formó un movimiento espiral ascendente, que vino a repercutir sobre la educación superior a mediados de los sesentas. Esta vez se trataba de una marea de aspirantes que excedían con mucho al cupo y posibilidades de los ya apremiados sistemas de enseñanza superior. El problema hizo crisis en diversas formas: disturbios estudiantiles, abatimiento de niveles académicos, desorganización académica e incluso en algunos países se presentó un proceso de desestabilización. Las respuestas fueron también múltiples, ampliación de los sistemas de enseñanza superior, represión o creación de nuevas instituciones de enseñanza superior. Cualquiera que fuera la respuesta, hubo una consecuencia invariable, se acrecentó la interdependencia - Universidad-Estado.

El porcentaje del presupuesto universitario que proviene de subsidios ha aumentado considerablemente, p.e., en la UNAM en 1941 fue de 53.81%, mientras que en 1975 el 95% del presu-

puesto provenía de subsidios. (19) Este fenómeno no es privativo de los países en desarrollo, p.e., en Inglaterra el subsidio representaba el 31% de presupuesto universitario en 1939, mientras que en esta década asciende a 90% (20). Hasta el momento, el elevado porcentaje proveniente de subsidios no ha representado una notable disminución de la autonomía, sin embargo, potencialmente podría haber restricciones en algún momento crítico o en universidades donde tales posibilidades no implicaran una reacción negativa de la opinión pública.

Por lo que concierne al Estado, su interés en las instituciones de enseñanza superior tiende a aumentar día con día, en razón de la cuantía de los fondos que se destinan a tales instituciones. Además, en algunos casos la propia opinión pública puede presionar al gobierno para que asuma un papel más activo en relación con las universidades. Finalmente, en la actualidad el Estado, particularmente en los países en desarrollo, depende de las instituciones de enseñanza superior para generar los cuadros que requiere el aparato de la producción y, eventualmente, para disminuir las necesidades de importar tecnología.

Por las razones expuestas con anterioridad, se hace necesaria la coordinación de los esfuerzos del sector educativo, a fin de optimizar los resultados que se puedan obtener de los escasos recursos con que se cuentan y de esta forma se eviten dispendios y duplicación de esfuerzos y recursos. El procedimiento más indicado para cumplir con tales objetivos es la planificación. Aún las universidades más recalcitrantes, por cuanto hace a su autonomía, si al mismo tiempo se sienten comprometidas a concurrir en la tarea de modificar su realidad social, no podrán menos que aceptar que "in abstracto" no existe objeción alguna posible a la proposición de coordinar y racionalizar los múltiples esfuerzos que se pueden efectuar en tal sentido.

En realidad, el problema es más de instrumentación que de principios. Deberá buscarse la forma de concertar la voluntad de todos los entes que actúan en el campo de la educación superior. Existen experiencias de países democráticos que pudieran servir como modelos, por ejemplo, el University Grants Committee de Inglaterra. No obstante, para no incurrir en las imitaciones extralógicas tan socorridas como censuradas en nuestro país. Es necesario llevar a cabo una amplia investigación, ya que aún tan honorable organismo tiene detractores, p.e., Hugh Livingstone, quien afirma que "Para muchos, el UGC, actualmente, sólo sirve para dar una apariencia convincente a la política educativa que se decide en Whitehall" (21)

Todo parece indicar que la interdependencia entre Universidad y Estado tenderá a reforzarse, la creciente complejidad de las sociedades industriales requiere cada vez más especialistas de alto nivel para operarlas. Así, la función de las instituciones de educación superior vendrá a ocupar una posición central en los países en que todavía no lo haya hecho. La importancia de la educación superior resulta obvia para las sociedades industriales de primera magnitud, que han desarrollado gigantescos complejos de investigación y docencia, cuya importancia se percibe de la cita de Kerr: "Es ahora que comenzamos a ser conscientes de que el producto invisible de las universidades: el conocimiento, puede ser el elemento singular más poderoso de nuestra cultura, que interviene en la ascensión y crepúsculo de las profesiones, de las clases sociales, regiones y aún de las naciones." (22)

En Latinoamérica, Luis Manuel Peñalver encuentra que es compatible la planificación de la educación superior con la autonomía y al efecto cita el Acuerdo No. 3 de la Carta de las Universidades de América Latina, suscrita en Guatemala en 1949: "Para cumplir los fines de alta cultura y la misión rectora del

pensamiento colectivo que le corresponden, así como para asumir su responsabilidad en el proceso educacional de cada país, es indispensable que la Universidad sea una institución con plena autonomía en lo docente, en lo administrativo y en lo económico".
(23)

Para finalizar, sólo agregaremos a lo dicho que sin la planificación, será extremadamente imposible optimizar los escasos recursos con que nuestras sociedades cuentan para progresar y desarrollarse en lo económico, político y social; pero sin autonomía, no será posible dilucidar democráticamente cuál es el contenido del progreso que nos proponemos y a quien beneficiará el desarrollo que buscamos.

Manuel Barquín Alvarez
Director del Centro de Documentación
Legislativa Universitaria e Investigador
de Tiempo Completo del Instituto de In-
vestigaciones Jurídicas.

Noviembre, 1979

N O T A S

1. Código de las Siete Partidas, Tomo Primero, Los Códigos Españoles, Antonio de San Martín, Editor, Madrid 1872.
2. Llinás, Edgar. The Issue of Autonomy in the University - of Mexico, Tesis de Maestría inédita, Columbia University 1970.
3. Olredo, Raúl. De la Universidad de Elites a la Universidad de Masas, Diorama de la Cultura de Excelsior, p. 17, 6 de febrero de 1977.
4. Cfr. Brody A. The American State and Higher Education, Washington, D.C., American Council of Education, 1935.
5. Glenny Lyman y Dalglish Thomas. Public Universities, - State Agencies, and the Law: Constitutional Autonomy - in Decline, p. 17, University of California, Berkely, - 1973.
6. Llinás, op. cit., p. 17.
7. Conférence Permanente Des Recteurs et Vice-Chanceliers des Universités Européennes, Actes de la IVe Assemblée - Générale, pp. 466 y 467. Societé Editrice il Mulino, Bologna 1971.
8. María y Campos de, Alfonso. Estudio Histórico-Jurídico - de la Universidad Nacional (1881-1929), p. 22, UNAM, México 1975.
9. Sierra, Justo. Obras Completas, Tomo V, p. 456. UNAM, México 1948.
10. O'Gorman, Edrundo. "Justo Sierra y los orígenes de la - Universidad de México en 1910", Filosofía y Letras, Vol. XVIII, Nos. 33 y 34, Enero-Marzo y Abril-Junio de 1949, p. 246.
11. Enríquez Ureña, Pedro. Universidad y Educación, p. 97, UNAM, 1969.
12. Krauze, Enrique y otros. La Reconstrucción Económica, - Historia de la Revolución Mexicana, p. 8, El Colegio de México 1977.
13. Moreno, David. Presencia de la Universidad, pp. 76 y 77, Ediciones Costa-Amic, 1970.

14. Meyer, Jean y otros. Estado y Sociedad con Calles, p. 93, Historia de la Revolución Mexicana, El Colegio de México 1977.
15. A. H. Halsey and M. A. Trow. The British Academics, p. 57. Faber and Faber, London 1971.
16. Chico Goerne, Luis. La Universidad y la Inquietud de Nuestro Tiempo, pp. 83 y 93 a 96. Ediciones de la Universidad Nacional, México 1937.
17. Cfr. Menéndez Guzmán, Alberto. Tendencias del Presupuesto Universitario (1965-1976), p. 44, UNAM, México 1976.
18. Castrejón Díaz, Jaime. La Educación Superior en México, - pp. 200 a 208. Edicol, México 1979.
19. Cfr. Menéndez Guzmán, Alberto, op. cit., pp. 33 a 36.
20. Barnes W.H.F. Finance and Control of Universities: Basic Principles, en Bell R.E. Bell (ed). Present and Future - in Higher Education, p. 159. Tavistock Publications, p. - 159, 1973.
21. Livingstone, Hugh. The University: An Organizational Analysis, p. 108. Blackie, Glasgow 1974.
22. Johnson y Loeffler. Collective Bargaining in a University: The University of Wisconsin and the Teaching Assistants - Association, Wisconsin Law Review, p. 190, Volumen Primavera, 1971.
23. Peñalver, Luis Manuel. Autonomía Universitaria y Planificación, p. 3, Universitas 2000, No. 2, Febrero, 1972

UNIVERSIDAD Y ESTADO

Universidad y orden jurídico estatal

Segunda Parte

Por Héctor FIX-ZAMUDIO (*)

SUMARIO: I. Introducción. II. Disposiciones constitucionales y régimen universitario. III. Naturaleza jurídica de la Universidad pública Latinoamericana. IV. Las relaciones jurídicas de la Universidad autónoma con la Administración. V. Universidad frente al organismo legislativo. VI. El régimen jurídico universitario y la función jurisdiccional.

I. Introducción.

1. En los últimos años se han elaborado numerosos estudios sobre diversos aspectos de la Universidad Latinoamericana, tomando en cuenta los ángulos más diversos, especialmente los de carácter sociológico, político, económico, pedagógico y aún filosófico, pero no ha ocurrido lo mismo respecto de la estructura y funciones jurídicas del régimen universitario de nuestro Continente, ya que hasta muy recientemente se han efectuado análisis normativos que se han

centrado, como es comprensible, en la autonomía de las universidades públicas, las que han sufrido numerosos ataques y agresiones por parte de organismos, grupos y sectores, tanto públicos como privados, externos e internos, y esto se advierte con especial frecuencia en el ámbito latinoamericano.

2. Lo anterior ha motivado que los estudios jurídicos se concentren en la naturaleza de la autonomía universitaria latinoamericana, como lo demuestra el excelente estudio del profesor Jorge Mario García Laguardia, quien con toda razón estima que el régimen legal de las universidades de nuestro Continente y el concepto de su autonomía, están íntimamente vinculados a situaciones históricas reales y cambiantes, por lo que deben abandonarse actitudes abstractas y románticas que han mitificado negativamente su problemática (1).

3. Es explicable que tratándose de la propia autonomía universitaria que tan difícil ha sido de alcanzar en varios de nuestros países, y que resulta mucho más arduo conservar, se adopte una actitud no sólo romántica, sino inclusive de carácter emotivo a la cual se le ha dado una gran variedad de interpretaciones, que llegan hasta la mítica "república de estudiantes" ^{y de profesores} /que se desprende del espíritu de la renombrada reforma de Córdoba de 1918.

4. Desde nuestro personal punto de vista es preciso reflexionar, por complicado que parezca, sobre la naturaleza jurídica de la Universidad latinoamericana, y en general de la universidad de nuestra época, con la cual comparte numerosos problemas, ya que es indispensable fijar su alcance en relación con los organismos estatales, si se toma en cuenta que constituye el resultado de la

estructura y de las funciones que se atribuyen a nuestras casas de estudios.

5. Debemos partir, por tanto, de los conceptos fundamentales respecto de los cuales existe un principio de acuerdo entre los estudiosos de la naturaleza jurídica de las universidades públicas de nuestra región: es decir que su estructura corresponde a la de un organismo descentralizado del propio Estado, y que sus funciones esenciales, se concentran en la docencia, la investigación y la difusión de la cultura.

6. Si nos apartamos de estos principios básicos, nos encontramos con una profusión de opiniones de tal manera dispersas y a veces contradictorias, por lo que sería prácticamente imposible llegar a conclusiones coherentes y esto es así, en virtud de que todo universitario latinoamericano tiene un concepto propio y particular de la Universidad, o de su Universidad; en una gama tan variada, que va desde una institución exclusivamente científica, hasta aquella que la pretende vincular con movimientos políticos revolucionarios. (2)

7. Por otra parte, debemos destacar una observación indiscutible que se desprende de la realidad jurídica, política y social de nuestra Región, en el sentido de que la descentralización administrativa y el carácter autónomo de nuestras Universidades, está vinculado con la organización política estatal de nuestros países, de manera que sólo puede concebirse en aquellos en los cuales existe un sistema ya no digamos estrictamente democrático, pero al menos con cierto grado de pluralismo, pues en todos los regímenes que profesan una sola ideología, sea de derecha o de izquierda, y rechazan toda disidencia política, sin que pretendamos hacer un jui-

cio de valor al respecto, no puede concebirse ni la descentralización administrativa, ni menos aun su carácter autónomo (3).

8. En tal virtud, al hablarse de las relaciones de la Universidad con el régimen jurídico estatal nos referimos exclusivamente a los ordenamientos de carácter pluralista, y no a los autoritarios, ya que en los últimos esta relación es muy simple, pues forman parte directa de la administración pública, y sólo en los primeros es posible el análisis jurídico de la autonomía, tomando en cuenta, además, que el movimiento del péndulo, que tan trágico fue en la última década para la autonomía universitaria en varios países de nuestro Continente, afortunadamente empieza a moverse en sentido opuesto como lo demuestran los casos recientes de Perú, Ecuador, y Nicaragua — y también de Portugal y España, que tan vinculados se encuentran con nuestros países.

II. Disposiciones constitucionales y régimen universitario.

9. En la excelente monografía del profesor Jorge Mario García Laguardia La autonomía universitaria en América Latina, Mito y realidad, que hemos mencionado anteriormente (4), se señala la tendencia del constitucionalismo social que ha penetrado en la mayor parte de las Constituciones latinoamericanas, dirigida a la consagración en forma expresa y con diversos matices, del principio de la autonomía universitaria, como ha ocurrido en las Leyes Fundamentales de Bolivia (1967); Costa Rica (1949); la anterior de Ecuador (1945); El Salvador (1966); Guatemala (1966); Honduras (1965); la derogada Constitución de Nicaragua (1974); Panamá (1972); Paraguay (1967); y Uruguay (1966) (5).

10. A lo anterior debe agregarse, la consagración expresa de la autonomía universitaria en los textos recientes de las Cartas Fundamentales de Ecuador, de enero de 1978 (6); de Perú de julio de 1979 (7), así como el proyecto de reforma constitucional que actualmente se discute en el Congreso Federal de México (8).

11. Por otra parte, resulta conveniente destacar que la nueva Constitución española de diciembre de 1978, también consagra expresamente, aun cuando sin intentar una definición de su contenido, la autonomía que la ley debe reconocer a las Universidades españolas (9).

12. En esta misma dirección debe señalarse que la Unión de Universidades de América Latina en el Primer Congreso de Universidades Latinoamericanas (Guatemala, 1949), y en su Quinta Asamblea General (Lima, 1967), propuso que la autonomía universitaria debería elevarse a precepto constitucional en las Cartas Fundamentales de nuestra Región (10).

13. Este movimiento creciente hacia la consagración constitucional de la autonomía universitaria en las Leyes Supremas latinoamericanas, se explica claramente en virtud de que ha sido frecuente que el legislador secundario limite indebidamente o inclusive suprima dicha autonomía tan difícilmente alcanzada, por motivos políticos accidentales de las que son pródigos nuestros países; y por ello se requiere del apoyo de un texto fundamental, que si bien no posee virtudes mágicas, al menos permite que se pueda defender la propia autonomía a través de los diversos medios de control constitucional establecidos en los propios ordenamientos latinoamericanos (11).

14. Por todo lo anterior podemos concluir en el sentido de que el principio constitucional de la autonomía aun cuando se traduzcan en un texto escueto sin una definición sobre su contenido, debe considerarse como un marco de seguridad jurídica para las relaciones de las universidades latinoamericanas con el ordenamiento jurídico estatal, de tal manera que mientras subsista la normalidad constitucional, todos los órganos del poder están obligados a respetarla.

III. Naturaleza jurídica de la Universidad pública latinoamericana.

15. Resultaría muy complicado y motivo de un estudio de mayor extensión y profundidad, revisar diversos lineamientos que establecen las disposiciones constitucionales y los numerosos textos legales, sobre la estructura y funciones jurídicas de nuestras Universidades, por lo que partiremos de la base indiscutible (con independencia de definiciones y calificativos), de que constituyen organismos descentralizados de la organización estatal -ya sea que se les llame corporaciones, establecimientos, entidades, instituciones e institutos- que se encuentran vinculados jurídicamente a las autoridades centrales, pero con facultades delegadas, con personalidad y con patrimonio propios; a fin de que puedan desarrollar con mayor eficacia el esencial servicio público de la educación superior a cargo del Estado.

16. Pero además de su carácter descentralizado, que implica, como hemos visto personalidad jurídica y patrimonio propios; en el supuesto de una organización político pluralista, según lo hemos sostenido con anterioridad, la Universidad posee, al menos en buen

número de hipótesis, que tendencialmente están aumentando un régimen autónomo, que no es exclusivamente de autoadministración, en el sentido del derecho administrativo (12), sino que también comprende ---- sectores de las restantes funciones estatales, es decir, en relación con facultades legislativas y jurisdiccionales, y en este sentido puede afirmarse que las Universidades autónomas poseen un régimen de autogobierno, similar en esencia pero no en extensión al de las entidades autónomas territoriales, como los municipios en numerosos ordenamientos contemporáneos, y las Entidades Federativas o Regiones Autónomas en los sistemas federales o regionales (13).

17. El Estado liberal clásico poseía una administración bastante limitada que operaba esencialmente a través de las dependencias directas o centralizadas para la prestación de los servicios públicos, o bien con el auxilio de organismos privados a los que otorgaba concesiones para la prestación de algunos de estos servicios, por lo que los sistemas de autonomía sólo se concibieron en cuanto a la descentralización territorial, y escasamente en cuanto a los servicios mismos (14), pero ya en la primera postguerra, con las primeras manifestaciones del constitucionalismo social, se inicia la evolución de la descentralización por servicio (15), que culmina en esta segunda postguerra, en la cual, con el desarrollo del Estado Social de Derecho, llamado también Estado de Bienestar, Estado Manager, Distribuidor o Promotor, (16), con el desarrollo considerable del llamado "sector paraestatal", integrado por organismos descentralizados y empresas públicas, y dentro de este sector, surgen los entes autónomos de autogobierno, entre los cuales empiezan a destacar las universidades públicas contemporáneas.

18. En resumen, y debido a la índole de este trabajo, debemos concluir en el sentido de que las universidades públicas dotadas de autonomía, deben considerarse como un sector de la administración de los servicios públicos de educación superior, es decir, organismos descentralizados de la Administración, pero dotados de un régimen de autogobierno, que comprende la autoadministración, pero también delegación de facultades legislativas y jurisdiccionales.

IV. Las relaciones jurídicas de la Universidad autónoma con la Administración.

19. En realidad, cuando se habla de la situación jurídica de las Universidades públicas de carácter autónomo frente al Estado, ----- se hace referencia a las relaciones con los órganos del poder, dentro de los cuales destaca por el predominio que ha adquirido en nuestra época, el organismo ejecutivo con independencia del sistema de gobierno al que pertenezca, (17), y por otra parte, como ya lo hemos sostenido anteriormente, las propias universidades forman parte de la administración pública, dentro del sector calificado como "paraestatal", por lo que los vínculos con la propia administración centralizada resulta particularmente complicados, debido a la tendencia hegemónica de esta última, especialmente en Latinoamérica.

20. De manera esquemática destacaremos muy brevemente los siguientes aspectos de la autoadministración autónoma universitaria:

- a) el nombramiento de autoridades, así como del personal académico y administrativo;
- b) libertad de cátedra y de investigación;
- c) selección de los estudiantes;
- d) patrimonio y presupuesto universitarios;
- e) domicilio.

21 a) El primer aspecto y tal vez el más trascendente de la verdadera autoadministración universitaria, se refiere a la designación de autoridades, sin interferencia de la administración centralizada, y que puede asumir las modalidades más diversas que no pretendemos describir en esta oportunidad, ya que lo importante no es la forma de nombramiento de Rectores, Directores Generales y Académicos, sino su independencia frente a los sectores de poder, lo que resulta muy arduo de lograr en la realidad política latinoamericana.

22. La designación del personal académico debe estar sujeto a procedimientos objetivos como los concursos de oposición y de méritos, señalados por la Universidad respectiva, pero también resulta esencial que la situación del personal administrativo sea independiente tanto de la burocracia administrativa como del sector laboral empresarial.

23. Este último aspecto es bastante delicado y controvertido, ya que si bien la doctrina administrativa mexicana coincide en señalar que tienen carácter público las relaciones de las Universidades autónomas con su personal académico y administrativo (18), no se han planteado sino hasta muy recientemente los problemas de estas relaciones respecto de la libertad de cátedra y de investigación (19), ya que por otra parte resulta discutible la corriente de opinión de algunos laboristas, en el sentido de que estas relaciones deben tener carácter contractual (20).

24. Si las Universidades públicas son organismos descentralizados y además poseen autogobierno, no es posible que estén sujetos al régimen de trabajo empresarial, sino que debe buscarse una solución dentro del régimen laboral de los organismos públicos, que sea

compatible "con la autonomía y con la libertad de cátedra e investigación", de acuerdo con la redacción del proyecto de consagración constitucional de la autonomía que se encuentra en trámite de aprobación en el Congreso Federal mexicano (21), y como anteriormente lo había planteado el Rector Guillermo Soberón de la Universidad Nacional Autónoma de México, a través de una propuesta de reforma constitucional (22).

25. En efecto, ni el personal administrativo ni el académico se rigen por contratos individuales de trabajo, que son propios del régimen empresarial, ya sea público o privado, sino por la institución administrativa del nombramiento, y si bien existe imprecisión y anarquía en la definición de las relaciones laborales universitarias, por no haber analizado esta situación con rigor técnico, no puede admitirse la contratación colectiva, que es propia del sector económico de la producción y distribución de bienes y servicios del sistema empresarial ya que este instrumento desvirtúa la prestación estatal de la educación superior, que es propia del moderno Estado de Derecho Social.

26. b) Podemos afirmar que la libertad de cátedra y de investigación, que son defendidas con apasionamiento o combatidas con no menos vigor, están ligadas a la concepción pluralista de la Universidad pública contemporánea, ya que sólo significan que el personal académico no debe estar sujeto a un control sobre su idoneidad política, ni perseguido por sus opiniones personales; pero además, que pueda realizar con toda independencia su labor docente y de investigación sin instrucciones concretas, sino exclusivamente de acuerdo con los planes y programas aprobadas por los órganos téc-

nicos y representativos de la propia Universidad autónoma.

27. Pero estas dos libertades no sólo pueden ser afectadas por la interferencia de las autoridades administrativas estatales, sino también por sectores internos, como la experiencia latinoamericana, lo ha demostrado, ya sea por grupos estudiantiles, y más recientemente, por las asociaciones de carácter gremial, ya que las organizaciones sindicales tradicionales no se adaptan al pluralismo universitario, que no sólo debe examinarse dentro de las diversas corrientes políticas (23) sino también en su dimensión académica de manera que deben buscarse nuevos instrumentos para la defensa de los derechos y prestaciones de los miembros del personal administrativo y académico, que establezcan un equilibrio entre los dos altos valores que no deben considerarse incompatibles, es decir de los derechos laborales y de la prestación del servicio público de la educación superior universitaria, en el marco de la libertad académica.

28 c) Otro aspecto esencial en las relaciones con los organismos administrativos del Estado en Latinoamérica, se refiere al problema esencial de la selección de los aspirantes a la educación superior universitaria, ya que también aquí existe una aparente contradicción entre la obligación del Estado de prestar dicha educación al mayor número posible de estudiantes, y la capacidad material de las Universidades públicas, que se encuentran restringidas no sólo por limitaciones materiales, sino también por la imposibilidad de contar con el personal docente y de investigación para hacer frente a la creciente y cada vez más apremiante demanda educativa, y que se hace más patente en los países en vías de desarrollo, en

los cuales es muy difícil romper el círculo de la necesidad de aumentar sustancialmente el número de estudiantes universitarios y en general de educación superior, y la carencia, a veces dramática, de recursos materiales y académicos.

29. En tal virtud, también en este sector es preciso encontrar por parte de las Universidades, pero también por las autoridades estatales, los métodos de selección que permitan el difícil equilibrio entre la demanda agobiante y las posibilidades económicas y académicas de los centros de cultura superior, para lo cual resulta necesaria una coordinación y una planificación de los servicios de educación universitaria, que no imponga cargas autoritarias a las mismas por parte del Estado y respete los criterios técnicos de selección establecidos por las propias Universidades, lo que puede dar lugar a graves conflictos, como los que se presentaron recientemente en la República Federal de Alemania (24).

30. d) Un sector de la mayor trascendencia es el relativo a los recursos económicos de las Universidades públicas, que en su mayor parte deben ser proporcionados por las autoridades estatales, ya que en particular en América Latina, la educación universitaria debe impartirse ya sea gratuitamente o a través de becas o colegiaturas razonables que permitan el acceso a las aulas universitarias a estudiantes de bajos o medianos recursos, y en esta dirección resulta prácticamente imposible que se pueda alcanzar el viejo sueño de la autarquía. Es precisamente en este sector, en el cual las relaciones de las Universidades con las autoridades financieras del Estado son particularmente complicadas, aun en el supuesto de que en las Constituciones o las leyes universitarias se señalen porcenta-

jes mínimos de recursos dedicados a las propias Universidades (25).

31. Otro fenómeno que se ha agudizado en los últimos años y que complica todavía más este tipo de relaciones económicas de las Universidades públicas latinoamericanas con los órganos financieros del Estado, se producen por las demandas y exigencias de carácter gremial, que no se dirigen a las autoridades gubernamentales sino directamente a las Universidades obligándolas a negociar en un doble frente, y tomando en cuenta que los recursos económicos con los que cuentan no constituyen un capital en sentido empresarial, sino que se regulan en un presupuesto como institución de derecho administrativo, que normalmente puede manejarse directamente por las Universidades sin el control directo que se ejerce sobre los restantes organismos descentralizados que no tienen carácter autónomo (26), pero que no crece en la misma proporción a las necesidades financieras y académicas de las mismas.

32. Por otra parte, el régimen jurídico del patrimonio universitario, tiene indudablemente carácter público, es decir, salvo los recursos propios, que suelen ser muy reducidos, son bienes del dominio público, afectados por el Estado al servicio educativo superior, pero que por el régimen de autonomía y autogobierno de las mismas universidades, no puede ser desafectado por las autoridades gubernamentales por conducto de simples decretos, sino que se requiere de una expropiación para retirarlos del servicio educativo, ya que de lo contrario, dichos bienes se encontrarían a merced de los funcionarios gubernamentales.

33. e) Finalmente nos tropezamos con el espinoso problema del domicilio de las Universidades públicas y su relación con el pro-

blema de su allanamiento por las autoridades administrativas, lo que ha producido los rozamientos más agudos en las relaciones con el Estado, en especial en Latinoamérica, debido a que un sector de los miembros de nuestras comunidades universitarias han sostenido el principio de la extraterritorialidad.

34. Hasta la fecha no se ha encontrado un instrumento adecuado que permita el allanamiento justificado del domicilio de nuestras Universidades, en los supuestos de realización de actos delictuosos o ilegales, o bien cuando se refugian en los recintos universitarios delincuentes del orden común, y por el contrario evite la penetración indebida de las propias autoridades para la persecución de opositores políticos, lo que no ha sido ni es infrecuente en América Latina, y por ello, la invocación de la extraterritorialidad.

35. Para este problema de tan ardua solución, deben aplicarse los principios de la inviolabilidad del domicilio que existen en la mayor parte de las Constituciones Latinoamericanas de manera que sin necesidad de acudir a conceptos ajenos al régimen jurídico universitario, como es el mencionado de la extraterritorialidad, institución que se aplica a situaciones muy diferentes, generalmente de derecho internacional; ~~mientras que se encuentren instrumentos más eficaces que permitan lograr soluciones equilibradas,~~ con el objeto de que sólo puedan allanarse los recintos universitarios por parte de las autoridades administrativas cuando exista un mandato judicial o bien cuando los órganos universitarios soliciten la intervención de las propias autoridades, que es la solución adoptada en la parte relativa del ar- 

título 28 de la Constitución ecuatoriana promulgada en enero de 1978 (27).

V. Universidad frente al organismo legislativo.

36. Ya expresamos con anterioridad que resulta conveniente o inclusive necesario, que el principio de la descentralización autónoma y del autogobierno de las universidades públicas latinoamericanas se consagre en la Carta Fundamental, como acontece en varios ordenamientos constitucionales de nuestra región (ver supra párrafo 9), ya que de esta manera el organismo legislativo no tiene la posibilidad constitucional de restringir, limitar o aun suprimir la delegación de atribuciones que esta situación implica (28).

37. Por otra parte, son evidentes las facultades de los órganos legislativos nacionales para regular la educación, la ciencia y la cultura dentro de los límites señalados por la Ley Suprema, de acuerdo con el concepto del Estado Social de Derecho, que aun cuando sea sólo formal en algunos casos, predomina en los ordenamientos constitucionales latinoamericanos; y un aspecto esencial de esta regulación se refiere a la necesidad de coordinar y en lo posible planificar, dichos servicios públicos fundamentales.

38. Esta coordinación, y en su grado más avanzado, la planificación de la educación superior, resulta bastante compleja en especial respecto de los ordenamientos federales, en los cuales es preciso determinar los principios esenciales que deben regular el autogobierno tanto de las universidades federales o nacionales, como las locales, sin olvidar tampoco a las de carácter privado, todo lo cual debe realizarse sin afectar, a su vez, a la autonomía de las Entidades Federativas.

39. En esta materia podemos señalar como ejemplo a Venezuela y Argentina, países en los cuales se han expedido leyes federales para regular el régimen jurídico de las universidades nacionales, a través de los ordenamientos de 2 de septiembre de 1970, y marzo de 1974 -esta última derogada por el Gobierno militar en 1976- respectivamente, (29).

40. Si bien es verdad que dichas leyes universitarias han sido objeto de críticas y objeciones, de cualquier forma y sin prejuzgar sobre su contenido, estimamos que resulta indispensable establecer lineamientos generales, en aplicación de las disposiciones constitucionales respectivas, para regular el autogobierno universitario latinoamericano, pues de lo contrario se produce una verdadera anarquía, y resultan complicadas, cuando no imposibles, la coordinación y menos aún la planificación, de la educación universitaria.

41. La situación de México es todavía más compleja, si se toma en cuenta que sólo existen dos universidades federales, es decir, la Autónoma de México y la Autónoma Metropolitana, cada una de ellas regulada por una ley independiente; y todas las restantes o son de carácter local y están regidas por ordenamientos expedidos por los órganos legislativos de las Entidades Federativas, o bien son privadas; pero no existe un ordenamiento federal que fije los principios generales de su autogobierno, ya que sólo funciona una agrupación sin facultades imperativas, denominada "Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior" (ANUIES), que ha realizado una labor meritoria de coordinación entre dichas instituciones afiliadas voluntariamente, pero sin poder imponer lineamientos mínimos, en cuanto a la estructura y funciones

de sus respectivas autonomías.

42. En nuestra opinión, es indispensable expedir esta legislación federal, pero sin lesionar la autonomía de las Entidades Federativas, ya que la iniciativa presidencial que propone reformar el artículo 3° constitucional, para consagrar expresamente el autogobierno autónomo de las Universidades públicas en nuestro país, incluye como fracción IX, de dicho precepto, la actual fracción VIII, de acuerdo con la cual, se otorgan facultades al propio Congreso de la Unión, para dictar las leyes necesarias para coordinar y unificar la educación en toda la República (30).

43. Lo anterior no significa que se pretendan suprimir las facultades de las Entidades Federativas en materia de educación universitaria, sino exclusivamente que las mismas deben regirse por bases generales que eviten la anarquía legislativa que se presenta cuando no existen dichas bases, y al respecto, resulta significativo la situación que se produjo en la República Federal de Alemania, cuya Ley Fundamental de 1951, otorga atribuciones muy importantes a las Entidades Federativas en materia educativa, científica y cultural, pero fue necesario realizar una reforma constitucional el 12 de mayo de 1961, para transformar el régimen de las universidades en una tarea comunitaria (artículos 91 a) y 91 b) (31), y con este fundamento se expidió la llamada Ley-Marco Universitaria, de 26 de enero de 1976, de carácter federal, a la que, en lo futuro deben someterse los órganos legislativos de las propias Entidades Federativas (32).

44. Para evitar extralimitaciones en la expedición de estas leyes de lineamientos generales o de leyes-marco, es preciso que las universidades autónomas sean tomadas en consideración en el procedimiento legislativo correspondiente.

VI. El régimen universitario y la función jurisdiccional.

45. El autogobierno autónomo de las Universidades implica también la delegación de ciertas facultades disciplinarias, que no tienen relación con el llamado fuero privativo de las universidades medioevales y que trascendió en algunos casos en épocas posteriores, ya que se concentra fundamental/^{mente} en la imposición de medidas disciplinarias a estudiantes y personal académico cuando infrinjan gravemente las normas universitarias internas.

46. La facultad disciplinaria de las Universidades públicas latinoamericanas resulta indispensable, tomando en consideración que la mayoría de ellas tienen un gran número de alumnos y de profesores, es decir, pertenecen al género de las llamadas "Universidades de masas", y por lo mismo requieren de un respeto mínimo a las disposiciones universitarias internas, y para ello resulta conveniente el establecimiento de organismos, comisiones o tribunales que puedan resolver de manera imparcial los conflictos derivados de la infracción de sus disposiciones internas.

47. Las resoluciones sobre sanciones disciplinarias, o en general, respecto al cumplimiento de la legislación interna universitaria, puedan ser impugnadas por los afectados ante los órganos judiciales ordinarios, por tratarse de actos de autoridad, e inclusive, de acuerdo con algunos ordenamientos latinoamericanos, proceda el recurso o acción de amparo para combatir dichas resoluciones

(33), lo que nos parece correcto; pero en México los tribunales federales, a través de una jurisprudencia en un principio cambiante, ha terminado por establecer el principio de que las universidades públicas de carácter autónomo -y particularmente la Nacional Autónoma de México- no son autoridades para efectos del juicio de amparo (34), criterio que se apoya en un concepto muy tradicional de autoridad pública, ya que tampoco se admite la impugnación, a través del amparo, de las decisiones de los organismos públicos descentralizados, con exclusión de los Institutos, Mexicano del Seguro Social, y para el Fondo de la Vivienda de los Trabajadores, siempre que operen como organismos fiscales autónomos (35).

48. Por lo que se refiere a los conflictos de carácter laboral, que han adquirido gran trascendencia en los últimos años, según se expresó anteriormente (ver supra párrafo 27), se ha admitido generalmente, que deben resolverse por los tribunales de trabajo, pero la falta de disposiciones expresas sobre el carácter público de tales relaciones, ha traído como consecuencia, la imprecisión en cuanto al procedimiento que debe seguirse, en particular respecto a los conflictos de carácter colectivo.

49. Finalmente, los conflictos derivados de la aplicación de la legislación ordinaria, aun cuando en los mismos intervengan miembros de la comunidad universitaria, no pueden ser objeto de conocimiento por parte de los órganos internos de la Universidad autónoma, sino que deben plantearse directamente ante los tribunales ordinarios, y en materia penal, inclusive, pueden determinar el allanamiento de los recintos universitarios, siempre que se cumplan, cuando menos, con las disposiciones relativas al domicilio, según

lo expresamos con anterioridad (ver supra párrafo 35).

50. Uno de los aspectos esenciales de una Ley General Universitaria, debe ser la de precisar la forma en que las Universidades pueden resolver, a través de sus órganos, las cuestiones disciplinarias y todas aquellas que se refieren al cumplimiento interno de las disposiciones universitarias, para lograr un equilibrio entre las atribuciones de las propias universidades y los miembros de sus respectivas comunidades, y además debe regularse de manera precisa la impugnación de tales resoluciones de los órganos internos universitarios ante los tribunales ordinarios, así como la relación de las propias universidades, con los conflictos derivados de la aplicación de la legislación externa, en particular en cuanto a los conflictos de carácter laboral, incluyendo las modalidades del allanamiento de los recintos de las propias universidades, esto último tan propicio para las extralimitaciones.

UNIVERSIDAD Y ESTADO

Segunda Parte

Universidad y orden jurídico estatal.

N O T A S .

- (*).- Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- (1).- Cfr. García Laguardia, Jorge Mario, La autonomía universitaria en América Latina. Mito y realidad, UNAM, México, 1977, p. 46.
- (2).- Cfr. las reflexiones de López Cámara, Francisco, Hacia una concepción dialéctica de la autonomía universitaria, en "Deslinde", Núm. 53, UNAM, mayo de 1974, esp. pp. 9-12.
- (3).- Este es el régimen que impera en los gobiernos autoritarios de Argentina, Chile y Uruguay, por una parte, y en cierta manera también en Cuba, cfr. García Laguardia, Jorge Mario, La autonomía universitaria en América Latina, cit., supra nota 1, pp. 110-123, 125-131.
- (4).- Op. cit., supra nota 1.
- (5).- Cfr. García Laguardia, Jorge Mario, op.ult. cit., pp. 17-22.
- (6).- En su parte relativa, el artículo 28 de la citada Carta Fundamental ecuatoriana, dispone: Las universidades y escuelas politécnicas, tanto oficiales como particulares son autónomas y se rigen por la ley y su propio estatuto.- Para asegurar el cumplimiento de los fines, funciones y autonomía de las universidades y escuelas politécnicas, el Estado creará e incrementará el patrimonio universitario y politécnico. Sus recintos son inviolables. No pueden ser allanados sino en los casos y términos en que puede serlo la morada de

una persona. Su vigilancia y el mantenimiento del orden interno son de competencia y responsabilidad de sus autoridades.- No podrán el Ejecutivo ni ninguno de sus órganos, autoridades o funcionarios clausurarlas ni reorganizarlas, total o parcialmente, ni privarlas de sus rentas o asignaciones presupuestarias..."

- (7).- En los términos del artículo 31 de la citada Carta Fundamental peruana: "La educación universitaria tiene entre sus fines la creación intelectual y artística, la investigación científica y tecnológica y la formación profesional y cultural. Cada universidad es autónoma en lo académico, económico, normativo y administrativo, dentro de la ley.- El Estado garantiza la libertad de cátedra y rechaza la intolerancia. Las universidades nacen por ley. Son públicas o privadas, según se creen por iniciativa del Estado o de particulares. Se rigen por la ley y por sus estatutos.- Las universidades están constituidas por sus profesores, graduados y estudiantes.- La comunidad y las universidades se coordinan en la forma que la ley señala..."
- (8).- En la fracción VIII del artículo 3º constitucional que propone la iniciativa presidencial, se dispone: "Las universidades y 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 libertad de cátedra e investigación y libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso y permanencia de su personal académico y administrarán su patrimonio. El ejercicio de los derechos laborales tanto del personal académico como del personal administrativo se realizará de acuerdo con las modalidades necesarias

para hacerlo compatible con la autonomía y con la libertad de cátedra y de investigación."

- (9).- En los términos del artículo 27, inciso 1º de la Carta Fundamental española vigente, se dispone en forma escueta: "Se reconoce la autonomía de las Universidades, en los términos que la ley establezca".
- (10).- Cfr. García Laguardia, Jorge Mario, La autonomía universitaria en América Latina, cit., supra nota 1, pp. 24-26.
- (11).- Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, Veinticinco años de evolución de la justicia constitucional 1940-1965, UNAM, 1968, pp. 19-50; Id, "Verfassungskontrolle in Lateinamerika (Control constitucional en América Latina), trad. al alemán por Nahme, Hans-Dieter y Horn, Hans-Rudolf, en Jahrbuch des Öffentlichen Rechts (Anuario de Derecho Público), J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1976, pp. 650-693.
- (12).- Cfr. entre otros, García de Enterría, Eduardo, y Fernández, Tomás Ramón, Curso de derecho administrativo, Editorial Civitas, segunda reimpresión de la segunda edición, tomo I, Madrid, 1977, pp. 221-233.
- (13).- Cfr. entre otros, Ferrando Badía, Juan, El Estado universitario, el federal y el Estado regional, Editorial Tecnos, Madrid, 1978, pp. 69-424.
- (14).- Cfr. Mayer, Otto, Derecho administrativo alemán, trad. de Heredia, Horacio H., y Krotoschin, Ernesto, Ediciones Arayú, tomo IV, Buenos Aires, 1954, pp. 249-348; Jèze, Gastón, Principios generales del derecho administrativo, trad. por San Millán Almagro, Julio N., Editorial Depalma, tomo II, Buenos Aires, 1949, pp. 197-221.
- (15).- Cfr. Merkl, Adolfo, Teoría General del Derecho Administrativo, Editora Nacional, México, 1975, pp. 437-461.

- (16).- Cfr. entre otros, García Pelayo, Manuel, "El Estado Social y sus implicaciones", en su libro Las transformaciones del Estado contemporáneo, Alianza Editorial, Madrid, 1977, pp. 13-82.
- (17).- La bibliografía sobre el creciente predominio del organismo ejecutivo en los sistemas político-constitucionales de nuestra época, con independencia de su forma de gobierno, es impresionante, por lo que nos limitaremos a señalar el trascendente libro de Duverger, Maurice, La monarchie republicaine, ou comment les démocraties se donnent des rois, Paris, 1974; Valencia Carmona, Salvador, El poder ejecutivo latinoamericano, UNAM, México, 1979; Carpizo, Jorge, El presidencialismo mexicano, Siglo XXI, 2a. Ed, México, 1979. *
- (18).- Cfr. Serra Rojas, Andrés, Derecho administrativo. Doctrina, legislación y jurisprudencia, Editorial Porrúa, 6a. Ed., tomo I, México, 1974, pp. 628-629; lo que habían afirmado también desde hace varios años los tratadistas Sánchez Cuén, Manuel, Carvajal, Angel, y Carrillo Flores, Antonio, en su excelente estudio, "La naturaleza jurídica de la Universidad Autónoma de México", en Revista General de Derecho y Jurisprudencia, tomo V, núm. 2, México, 1934, pp. 223-229.
- (19).- Cfr. el excelente análisis del tratadista mexicano Carrillo Prieto, Ignacio, Autonomía y régimen laboral, actualmente en prensa, y para Latinoamérica, el documentado estudio del jurista mexicano Carpizo, Jorge, El régimen laboral del personal académico en la Universidad latinoamericana, suplemento a "Revista de la Universidad de México", octubre de 1975.
- (20).- De Buen, Néstor, Derecho del trabajo, Editorial Porrúa, tomo II, México, 1977, pp. 550 y ss.; Trueba Urbina, Alberto, Nuevo derecho del

trabajo, Editorial Porrúa, 3a. Ed., México, 1977, pp. 592 y ss.

- (21).- En la parte relativa de la exposición de motivos de esta iniciativa presentada por el Presidente de la República ante la Cámara de Diputados el 11 de octubre de 1979, se expresa: "... Las universidades públicas del país han solicitado que se legisle a nivel constitucional para garantizar el ejercicio de su autonomía y precisar las modalidades de sus relaciones laborales, con el fin de hacer compatibles la autonomía y los fines de las instituciones de educación superior con los derechos laborales de los trabajadores tanto académicos como administrativos..."
- (22).- A través de esta propuesta se pretendía introducir un apartado "C" al artículo 123 de la Constitución Federal, y fue presentada por el Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México, Dr. Guillermo Soberón Acevedo al Presidente de la República con fecha 24 de agosto de 1976, con el objeto de establecer bases especiales para la legislación laboral universitaria, propuesta que fue objeto de apasionados debates en la Secretaría de Gobernación, que pueden consultarse en el volumen intitulado Planteamientos varios en torno a la propuesta de adición del Apartado "C" de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 1977.
- (23).- Con notable precisión, el artículo 2º del Estatuto General de la Universidad Nacional Autónoma de México, aprobado por el Consejo Universitario en febrero y marzo de 1945, establece que: "Para realizar sus fines, la Universidad se inspirará en los principios de libre investigación y libertad de cátedra y acogerá en su seno, con propósitos exclusivos de docencia e investigación, todas las corrientes del pen-

samiento y las tendencias de carácter científico y social; pero sin tomar parte en las actividades de grupos de política militante, aun cuando tales actividades se apoyen en aquellas corrientes o tendencias".

(24).- Cfr. Carro, José Luis, Polémica y reforma universitaria en Alemania. Libertad científica, cogestión, "numerus clausus", Civitas, Madrid, 1976, pp. 55-113.

(25).- Así, el artículo 99 de la Constitución de Guatemala destina el dos y medio por ciento del presupuesto nacional a la Universidad de San Carlos; el artículo 158 de la Carta Fundamental de Honduras, el tres por ciento, a la respectiva Universidad Nacional y en forma más generosa al artículo 85 de la Constitución de Costa Rica, destina el 10 por ciento del presupuesto a la Universidad Nacional. Cfr. García Laguardia, Jorge Mario, La autonomía Universitaria en América Latina, cit., supra nota 1, p. 20.

(26).- Cfr. González Oropeza, Manuel, El régimen patrimonial de la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM, México, 1977, pp. 123-125.

(27).- En la parte conducente del artículo 28 de la citada Carta Fundamental mencionado en nota 6 de este trabajo, se dispone categóricamente: ".... Sus recintos son inviolables. No pueden ser allanados sino en los casos y términos en que puede serlo la morada de una persona..." Y a su vez, el artículo 19, inciso 6, de la misma Constitución establece: "Toda persona goza de las siguientes garantías: 6. la inviolabilidad del domicilio. Nadie puede penetrar en él ni realizar inspecciones o registros, sin la autorización de la persona que en él habita o por orden judicial, en los casos y forma que establece la ley; ..."

- (28).- Cfr. Valadés, Diego, "Universidad y Constitución en América Latina", en Universidades, Núm. 87, México, enero-marzo de 1977, pp. 99-108.
- (29).- Cfr. García Laguardia, Jorge Mario, La autonomía universitaria en América Latina, cit., supra nota 1, pp. 80-85; 110-113; Vanossi, Jorge Reinaldo, La universidad y sus problemas, Ediciones Macchi, Buenos Aires, 1976, pp. 89-98.
- (30).- Dicha fracción VIII del artículo 3º constitucional y IX de la iniciativa presidencial, dispone: "El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan".
- (31).- En la parte relativa de los artículos 91 a) y 91 b) de la Ley Fundamental de Bonn, se dispone: "(1) La Federación cooperará en los siguientes sectores en el cumplimiento de tareas incumbentes a los Länder (Entidades Federativas), cuando dichas tareas fueren de importancia para la colectividad y se requiera la cooperación de la Federación para mejorar las condiciones de vida (tareas comunitarias):
1. ampliación y construcción de centros científicos de enseñanza superior con inclusión de clínicas universitarias... "La Federación y los Länder podrán colaborar en virtud de convenios en la planificación de la enseñanza y en la promoción de instituciones y proyectos de la investigación científica que posean un alcance supraregional. La repartición de los gastos se reglamentará en el convenio respectivo".

- (32).- Cfr. Carro, José Luis, Polémica y reforma universitaria en Alemania, cit., supra nota 24, pp. 117-144.
- (33).- Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "El juicio de amparo en Latinoamérica", en Memoria de El Colegio Nacional, (1977), México, 1978, pp. 126-130.
- (34).- Cfr. Valadés, Diego, Reflexiones sobre la naturaleza jurídica de la UNAM, actualmente en prensa, pp. 9-10 del ejemplar mecanografiado.
- (35).- Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Breve introducción al juicio de amparo mexicano", en Memoria de El Colegio Nacional, 1976, México, 1977, pp. 175-176.
-