

LA LEY ORGÁNICA DE LA UNAM

SUMARIO: I. *Antecedentes*. II. *Propósito de la Ley Orgánica*. III. *La autonomía universitaria*. IV. *Reglamentos y leyes*. V. *La Universidad como organismo descentralizado*. VI. *Estructura de gobierno*. 1. *La Junta de Gobierno*. 2. *Consejo Universitario*. 3. *Rector*. 4. *Patronato*. 5. *Directores de facultades, escuelas e institutos*. 6. *Consejos técnicos*. VII. *Otros aspectos considerados por la Ley Orgánica*. VIII. *Conclusión*. IX. *Bibliografía básica*.

I. ANTECEDENTES

La Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México debe mirarse como un fenómeno político que ha tenido repercusiones definitivas en la vida académica del país, pues este instrumento ha normado la vida de la UNAM durante 45 años, es decir, casi medio siglo. Habría que agregar que la estructura de la UNAM ha sido adoptada, casi en sus términos, por un buen número de universidades públicas del país. Señaló que se trata de un fenómeno político porque en su elaboración participó inicialmente el Consejo Universitario Constituyente y en segundo término el Congreso de la Unión. La Ley deriva de momentos históricos peculiares que no han sido suficientemente estudiados y constituye el primer instrumento legislativo que se dio la comunidad universitaria, el primero, pues anteriormente las leyes habían sido formuladas por el gobierno.¹

Esta Ley, si bien remitida por el presidente de la República al Congreso de la Unión, fue producto de las deliberaciones del Consejo Universitario Constituyente que se reunió del 6 de diciembre de 1944 al 18 de diciembre de 1944. La Ley Orgánica fue publicada el 6 de enero de 1945. El Congreso únicamente formuló dos adiciones al proyecto con-

¹ Ley Constitutiva de la Universidad Nacional de México (26 de mayo de 1910), Ley Orgánica de la Universidad Nacional de 1914 (15 de abril de 1914), y la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México de 1933 (22 de octubre de 1933). Estos instrumentos están contenidos en Universidad Nacional Autónoma de México, Comisión Técnica de Estudios y Proyectos Legislativos, *Compilación de Legislación Universitaria 1910-1976*, México, 1977, t. II, pp. 735-737.

sistentes en el reconocimiento e independencia de las sociedades de alumnos y la franquicia telegráfica y de correos otorgada a la Universidad, como se había hecho con muchos otros organismos descentralizados.² Los dos rectores a quienes correspondió la génesis de la Ley Orgánica fueron Rodolfo Brito Foucher y Alfonso Caso Andrade.

El movimiento que desencadenó la creación de un Consejo Universitario Constituyente fue un llamado "Directorio" de universitarios que desconoció al Consejo Universitario existente, así como a las academias de profesores y alumnos de diversas escuelas y facultades (consejos técnicos) y convocó a un Consejo Universitario que tendría el carácter de constituyente a fin de elaborar el Estatuto Universitario y designar a un rector de la Universidad. El Directorio desconoció a los directores de las distintas escuelas y facultades encargándole a los decanos las direcciones correspondientes.³

En un manifiesto publicado al iniciarse agosto, el Directorio anunció —por primera ocasión— la necesidad de reformar la Ley Orgánica de la Universidad, que databa de 1933. El Consejo Constituyente se había instalado en el Anfiteatro Simón Bolívar el 3 de agosto con un total de setenta delegados, treinta de los cuales representaban a alumnos de quince facultades y escuelas y otros tantos profesores de escuelas y facultades, así como representantes de los trabajadores administrativos. Más adelante, según relata Manuel González Oropeza, Alfonso Noriega explicó las directrices del proyecto de reformas el Estatuto Universitario "que alimentarían finalmente la reforma de la Ley Orgánica":

1. Las causas que han provocado el desorden y la anarquía en la universidad son derivadas de la propia Ley Orgánica de 1933, por lo que resulta necesario solicitar al estado su intervención para realizar la reforma de dicha Ley.
2. Los Estatutos Universitarios han favorecido un tipo de estructura demagógica, por lo que, igualmente, es necesario modificarlos para instaurar una nueva estructura verdaderamente académica.

² El artículo 18 de la Ley establece 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. El segundo párrafo del artículo 17 establece que la UNAM gozará de las franquicias aludidas.

³ Integraron el Directorio los profesores Manuel Gual Vidal, Raoul Fournier, Agustín Yáñez, Octavio Medellín Ostos, Juan Gómez Piña, Alberto Trueba Urbina Raa, Alfredo Corona, Manuel Calvillo, Manuel Mayagoitia.

3. Debe entenderse a la Universidad como una comunidad de cultura al servicio de la sociedad.

4. Debe funcionar un patronato autónomo que será el órgano que efectúe la administración de los fondos universitarios.

5. El gobierno universitario debe estar encomendado al Consejo Universitario, integrado por el rector y directores.⁴

Después de muchas complicaciones políticas, pues incluso intervino en el conflicto el propio presidente de la República, con "una sugestión respetuosa de la autonomía universitaria", como la calificó el grupo de ex rectores facultado para constituir un gobierno provisional de la Universidad, se iniciaron los trabajos de la nueva legislación universitaria.⁵ La Junta de ex rectores nombró como rector de la Universidad a Alfonso Caso Andrade y expidió unas bases con las cuales fundamentaban las atribuciones de designación del rector así como la integración de un nuevo Consejo Universitario y las funciones de un patronato. Las bases fueron las siguientes:

Primera. El rector de la Universidad designará a los directores de las facultades y escuelas de acuerdo con las siguientes reglas: *a)* Que sean mexicanos por nacimiento.⁶ *b)* Que sean personas de reconocido prestigio y honestidad y que posean uno de los títulos profesionales o grados universitarios expedidos por la facultad o escuela. *c)* Que sean profesores de la facultad o escuela con antigüedad no menor de diez años, con excepción de las escuelas de más reciente creación en la Universidad, en las que el número de años será proporcional a su antigüedad. *d)* Que no hayan participado en forma particularmente activa en el reciente conflicto.

⁴ González Oropeza, Manuel, *Génesis de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México*, México, UNAM, Centro de Documentación Legislativa, 1980, pp. 43 y 44.

⁵ El Consejo de ex rectores integrado por Ignacio García Téllez, Manuel Gómez Morín, Fernando Ocaranza, Luis Chico Goerne, Gustavo Baz y Mario de la Cueva, tendría a su cargo, entre otras tareas, crear un nuevo organismo universitario ante el cual se sometería la reforma integral de la Universidad, y estaría aprobado por el Consejo Constituyente.

⁶ El requisito de nacionalidad está presente en la Legislación Universitaria. Conforme al artículo 30 de la Constitución Política y al artículo 10. de la Ley de Nacionalidad y Naturalización en vigor, son mexicanos por nacimiento: "I. Los que nazcan en territorio de la República sea cual fuere la nacionalidad de sus padres; II. Los que nazcan en el extranjero de padres mexicanos; de padre mexicano o de madre mexicana; III. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes".

Segunda. El rector designará al secretario general y a los miembros del personal administrativo.

Tercera. Que el rector de la Universidad designe también a los directores de los institutos.

Cuarta. El rector de la Universidad procederá a reunir al Consejo Universitario, que se integrará conforme a las siguientes bases:

a) Estará formado por el rector, los directores de facultades, escuelas e institutos, por un representante de los profesores y otro de los alumnos por cada facultad o escuela y por un representante de los empleados.

b) Los consejeros profesores deberán satisfacer los siguientes requisitos:

I. Ser mexicano por nacimiento.

II. Ser persona de reconocido prestigio y honestidad.

III. Ser profesor de la facultad o escuela con una antigüedad no menor de diez años, con la misma salvedad señalada en la base anterior para las escuelas más recientes.

c) Para ser consejero alumno se requerirá:

I. Ser alumno regular del penúltimo año de la carrera, salvo en las escuelas preparatoria e Iniciación Universitaria, en las que deberán serlo del último año.

II. Tener en todas las materias de los años anteriores un promedio de calificaciones superior a ocho y ser de buena conducta.

d) La elección de los consejeros profesores se efectuará del modo siguiente: El rector de la Universidad reunirá juntas parciales de profesores, por año o especialidad, según la organización de la facultad o escuela de que se trate. Cada junta designará un representante y el conjunto de éstos, de cada facultad o escuela, elegirá al consejero.

e) Los alumnos que reúnan los requisitos exigidos para ser consejero, elegirán entre ellos mismos al consejero alumno.

Quinta. El Consejo así constituido formulará el Estatuto de la Universidad.

Sexta. El Consejo formado de acuerdo con estas bases, deberá cumplir su misión, a más tardar, el 31 de diciembre de 1945.

Séptima. Se crea una Comisión de Patronato integrada por los señores Licenciado Alejandro Quijano, Ingeniero Evaristo Araiza y Contador Público Titulado Roberto Casas Alatríste, la que deberá proceder desde luego:

a) A la designación de un contador de la Universidad.

b) Al reconocimiento y depuración de todas las obligaciones pendientes de pago y a la revisión del presupuesto de la Universidad en lo que falta para cumplir el presente ejercicio.

c) A procurar los medios para que la Universidad cubra ese presupuesto.

d) A formar el inventario de todos los bienes que integran actualmente el patrimonio de la Universidad.

e) A gestionar el mayor incremento posible de ese patrimonio, así como el aumento de los ingresos de la institución.

f) A estudiar las bases que la propia Comisión deberá presentar al Consejo Universitario para integración y funcionamiento permanente del patronato, para la estructuración económica de la Universidad y para la administración de su patrimonio y de sus recursos ordinarios.

g) A discutir y aprobar el proyecto de presupuesto de egresos que formule el rector.

h) El rector de la Universidad será el presidente ex officio de la Comisión de Patronato.

Octava. Ningún alumno cuyo promedio sea inferior a ocho o tenga un puesto de consejero, académico o de miembro de alguna sociedad de alumnos, podrá desempeñar un puesto o comisión remunerados dentro de la Universidad.

Novena. El Consejo dictará el reglamento para la integración y funcionamiento de las academias de profesores y alumnos.⁷

El rector Caso designó una Comisión de Estatuto con el objeto de que estudiara las reformas propuestas a la Ley Orgánica. La comisión estuvo integrada por cuatro muy destacados juristas y un médico: Antonio Carrillo Flores, quien la presidía en su carácter de director de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, Eduardo García Maynez como secretario general de la Universidad, Virgilio Domínguez, abogado general de la Universidad e Ignacio González, director de la Escuela Nacional de Medicina.

El anteproyecto fue presentado al Consejo Constituyente el 22 de noviembre y un grupo de disidentes trató de obstaculizar su aprobación. El Consejo se había instalado unos días antes, el 23 de octubre de 1944. La Ley Orgánica se discutió desde el 29 de noviembre hasta el 18 de diciembre, en nueve sesiones. El Estatuto General se discutió después de promulgada la Ley Orgánica, del 12 de febrero al 9 de marzo de 1945.

Surge una pregunta inevitable: Si en los términos del artículo 71 constitucional el derecho de iniciar leyes compete al presidente de la Repú-

⁷ Bases aprobadas por la junta de ex rectores de la Universidad Nacional Autónoma de México para el Gobierno Provisional de la Institución. *Compilación de Legislación Universitaria 1910-1976*, cit, nota 1, t. 1, pp. 359-361.

blica, a los diputados y senadores del Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los estados ¿cómo es entonces que fue la propia Universidad la que preparó el anteproyecto de Ley Orgánica? Según el rector Caso, en intervención ante el Consejo Universitario Constituyente de 22 de noviembre de 1944, el presidente de la República le había pedido a la Universidad que formulara "por escrito sus puntos de vista, con el objeto de que sea el portador de esos puntos de vista ante el Congreso de la Unión". En otra parte de su intervención señaló que "si la Universidad cree que la Ley Orgánica es lo que le impide organizarse en forma permanente que le permita tener una organización adecuada, él, el señor presidente de la República, será el conducto para presentar esas aspiraciones universitarias ante el Congreso".⁸

II. PROPÓSITO DE LA LEY ORGÁNICA

La Ley consolida el carácter nacional y público, y evita la confusión de funciones técnicas y actividades políticas que en leyes anteriores propiciaron un verdadero caos de las actividades universitarias, con el consecuente deterioro de la actividad académica. La Ley propicia un adecuado equilibrio del gobierno universitario basado en una adecuada distribución de facultades entre órganos que tienen que colaborar entre sí y que ejercen mutuamente un sistema de pesos y contrapesos.

La estructura de gobierno asegura estabilidad y procura la participación y autorregulación de la comunidad a través de órganos universitarios internos, sin intervención de otros órganos ajenos a la institución. La Ley de 1933 llevó a la institución a una confusión de sus actividades, convirtiéndola en arena política, presa del asambleísmo, de la integración paritaria del Consejo Universitario y de las llamadas academias de profesores y alumnos que participaban en la designación del rector y de los directores.

III. LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

La Ley Orgánica no definía el alcance jurídico de la autonomía universitaria, lo cual hizo necesario que se produjera la adición de la fracción VIII al artículo 30. de la Constitución general de la República. No obstante, la facultad y responsabilidad de gobernarse a sí misma no

⁸ González Oropeza, Manuel, *op. cit.*, nota 4, p. 66.

configura la facultad de autoconstituirse, ni de autodeterminar su estructura y sus fines.

La fracción VIII aludida establece lo siguiente: "Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas." La autonomía que sólo mediante un acto legislativo puede otorgarse a las universidades públicas, es una facultad de los miembros de la comunidad universitaria, para que a través de sus respectivos órganos y sin la intromisión del poder central se gobiernen y establezcan sus propias normas, estatutos y reglamentos, dentro del ámbito limitado por su respectiva Ley Orgánica.

La garantía constitucional de la autonomía universitaria no puede interpretarse como si delegara en algún órgano universitario interno o directamente en la comunidad universitaria, la facultad de autolegislar en cuestiones orgánicas, pues el artículo 49 constitucional prohíbe expresamente la delegación de facultades legislativas, salvo el caso de las facultades extraordinarias que el texto constitucional confiere al Ejecutivo federal.⁹ Pretender que se deposite en la Universidad la función legislativa que corresponde al Congreso de la Unión, a efecto de que sea la propia Universidad la que expida su Ley Orgánica, implicaría una delegación inconstitucional de facultades, que de suyo son indelegables.

Conforme al texto constitucional relativo a la autonomía, ésta no consiste en la facultad de autoelegirse sino en autorreglamentarse, que son dos cosas diferentes. La facultad que el artículo 89, fracción I, de la Constitución confiere al presidente de la República para reglamentar las leyes emanadas del Congreso de la Unión encuentra una excepción en la facultad que tiene el Consejo Universitario para reglamentar la vida de la Universidad. Si observamos el caso de universidades públicas no autónomas, en ellas el Ejecutivo conserva la facultad reglamentaria de la correspondiente Ley Orgánica, como sucede con la Universidad de Guanajuato, que no es una institución autónoma.

⁹ Conforme a los artículos 29 y 131 de la Constitución General de la República, "en caso de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro, podrá el presidente con los requisitos que la propia Constitución señala, suspender las garantías que fueren obstáculo para hacer frente a la situación y por otra parte el Congreso puede facultar al Ejecutivo para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente".

IV. REGLAMENTOS Y LEYES

La precisión sobre las características del reglamento y su diferencia con las leyes pueden ayudar a dilucidar este asunto: dentro de las relaciones jerárquicas que existen entre las normas jurídicas, las leyes son normas inferiores a las disposiciones constitucionales y las normas que sirven para ejecutar las leyes son, a su vez, normas inferiores respecto de las leyes que emanan del Congreso de la Unión. En el ámbito universitario, la Ley Orgánica estaría en la cúspide de la pirámide de la jerarquía de los ordenamientos y seguirían a continuación los estatutos universitarios expedidos por el Consejo Universitario y después las disposiciones "reglamentarias" del propio Consejo.

La aplicación de una norma no sólo consiste en la realización de actos materiales; se ejecuta cuando se dictan las normas inferiores a la misma. No existiría el marco normativo que contiene la Ley Orgánica, si no existieran las disposiciones inferiores que permiten su cabal aplicación. Estas normas inferiores se conocen como reglamentos.

El reglamento tiene por función la de servir de instrumento para que la ley se cumpla, es decir, se observe con toda exactitud. El reglamento no puede modificar la ley, ni derogarla, ni aumentarla, sino contener las normas para su exacta observancia. El reglamento está subordinado a la ley y únicamente tendrá validez en la medida que se mantenga dentro de las disposiciones legales, "es decir, en tanto que sea legal".¹⁰ Los reglamentos tienen la misma naturaleza que una ley, pues son actos generales, abstractos e impersonales, sólo que mientras las leyes se basan en la Constitución, los reglamentos deben hacerlo en las leyes.¹¹

El reglamento tiene características similares a la ley pues contiene normas generales, abstractas e impersonales, pero es emitido por el presidente de la República en ejercicio de las atribuciones que le confiere la Constitución, mientras que las leyes están sujetas a un procedimiento legislativo.

El reglamento es un conjunto de normas materialmente legislativo pero formalmente administrativo o "ejecutivo". El maestro Tena Ramírez, por su parte y en el mismo sentido, señala que la ejecución de

¹⁰ Schmill Ordóñez, Ulises, *El sistema de la Constitución Mexicana*, México, Textos Universitarios, 1971, p. 291.

¹¹ Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge, "Derecho constitucional", *Introducción al derecho mexicano*, México, UNAM, 1981, t. I, p. 161.

una ley "consiste en la realización de los actos necesarios para hacer efectiva, en casos concretos, la ley del Congreso".¹²

V. LA UNIVERSIDAD COMO ORGANISMO DESCENTRALIZADO

La cuestión de la descentralización de la UNAM ha provocado críticas a los creadores de la Ley. Mario de la Cueva fue particularmente incisivo sobre este tópico:

Una segunda cuestión se ha hecho vital en este instante crucial de la Universidad, y es la recuperación de su esencia: la Ley Orgánica de 1929 decía en su artículo segundo que la UNAM era "una corporación pública, autónoma, con plena personalidad jurídica y sin más limitaciones que las señaladas en la Constitución". La Ley de 1933 perfeccionó las ideas de la autonomía y de la libertad al decir en su artículo primero, que era "una corporación dotada de plena capacidad jurídica, que tiene por fin impartir educación superior y extender con la mayor amplitud posible los beneficios de la cultura". En cambio, la Ley de 1944, redactada después de un conflicto interno por funcionarios públicos incrustados en el profesorado y en la rectoría, y que constituye la más alta traición a la cultura y a su casa, introdujo la frase trágica según la cual la UNAM es un "órgano descentralizado del Estado". Desde entonces el poder público se siente el creador y el árbitro supremo de la casa donde se forja y se enseña la cultura.¹³

No obstante la indiscutible personalidad académica del maestro Mario de la Cueva, nos parece que en esta opinión aislada confunde un asunto técnico con uno político. En ocasiones el poder centralizado se ve obligado, por la naturaleza de los actos que tiene que realizar la administración, a sustraer dichos actos del conocimiento de los funcionarios y empleados de la administración central. Así, se los encomienda a quienes tengan la preparación para enfrentar dichas tareas.

Existen tres modalidades de la descentralización: 1) descentralización por región, 2) descentralización por servicio (técnica), 3) descentralización por colaboración.

La descentralización es una fórmula de democratización de la administración pública, pues se sitúa entre la centralización que es imperio

¹² Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 22a. ed., México, Porrúa, 1980, p. 464.

¹³ Cueva, Mario de la, "Una nueva Universidad, pasión y razón de su futuro", *Excelsior*, México, 21 de agosto de 1973.

absorbente del Estado y por el otro la gestión independiente de los intereses colectivos a cargo de las organizaciones distintas del Estado, como es el caso de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Características de los organismos descentralizados

— Personalidad jurídica especial y patrimonio propio (no siempre es el caso del Departamento del Distrito Federal).

— Personalidad como posibilidad de otorgar autonomía técnica o de conceder autonomía orgánica.

Autonomía técnica: Los organismos no están sujetos a las reglas de la gestión administrativa y financiera que son aplicables a todos los servicios centralizados del Estado. La UNAM no está siquiera sujeta a las normas de control del poder público para organismos descentralizados. A manera de ejemplo no se aplican ni la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ni otras leyes, como la Ley de Adquisiciones o de Obras Públicas. Por otra parte, no tiene la UNAM, como lo han reiterado los tribunales federales, el carácter de autoridad para efectos del juicio de amparo.

¿Qué sucede si se da por ley a un órgano del Estado esta posibilidad administrativa y financiera sin desligarlo de los vínculos de jerarquía administrativa? ¿Estaremos en presencia de la descentralización administrativa? No. Se trata de lo que se llama *administración personalizada*. Si se da la autonomía técnica y la orgánica estaremos en presencia de una verdadera descentralización.

¿Qué pasaría en cuanto al patrimonio de estos entes: organismos descentralizados o de administración personalizada? Si tienen una personalidad y un patrimonio especial constituyen personas distintas del Estado con patrimonio distinto del Estado. La noción civilista de la unidad necesaria al patrimonio y de la indivisibilidad de la personalidad son extrañas al derecho público. El Estado puede afectar bienes a un servicio personalizado limitando así su propia responsabilidad, a las necesidades del servicio, y tratándose de un organismo descentralizado obra en nombre propio, obra en nombre y por cuenta de un patrimonio especial del Estado.

El carácter fundamental de la descentralización es que los funcionarios y empleados gozan de autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes jerárquicos.

¿Cuáles son los poderes jerárquicos en la administración descentralizada?: nombramiento, la facultad de mando, la facultad de vigilancia,

la de reprimir disciplinariamente las faltas en el desempeño, decidir conflictos de competencia entre órganos de la misma jerarquía.

VI. ESTRUCTURA DE GOBIERNO

La Universidad es una comunidad integrada por autoridades, investigadores, técnicos, profesores, alumnos, empleados y egresados. Existe en la comunidad universitaria una separación de funciones o una distribución tal de las competencias, misma que impide el monopolio de la autoridad de la institución. Las autoridades universitarias son la Junta de Gobierno, el Consejo Universitario, el Rector, el Patronato, los directores de escuelas, facultades e institutos y los consejos técnicos de escuelas y facultades.

1. *La Junta de Gobierno*

La Ley Orgánica atribuye a la Junta de Gobierno la facultad de nombrar todas las autoridades unipersonales —rector y directores— y tiene una función general de coordinación del sistema universitario, pues es la encargada de la resolución de los conflictos que surjan entre autoridades y es, en última instancia, la autoridad que conoce de las resoluciones vetadas por el rector al Consejo. La Junta de Gobierno es posiblemente la novedad más significativa de la Ley Orgánica:

fue la mejor medida que se encontró para evitar las luchas partidaristas en la elevación de las autoridades universitarias, que propiciaron la corrupción y la violencia constantes y dieron ocasión a la intromisión descarada de fuerzas ajenas a la Universidad. El clima de inestabilidad y violencia internas, anteriores al 44, exigía la erección de un poder neutro y arbitral que pudiera permanecer a cubierto de los partidarismos electorales.¹⁴

Jorge Mario García Laguardia abunda sobre este particular apoyado en los términos que lo planteó Enrique González Casanova:

Así como para establecer un gobierno nacional se precisa la existencia de un poder que garantice su permanencia, para que haya un gobierno universitario se requiere del poder universitario. La actual

¹⁴ Villoro, Luis, *El régimen legal y la idea de la Universidad*, México, UNAM, 1972, p. 10.

Ley Orgánica ha dotado a la Universidad de los mecanismos que aseguran la posibilidad de que ese poder se constituya. Lo ha hecho sobre todo, eludiendo la elección directa de las autoridades universitarias. Tratar de restablecer procedimientos que en la práctica mostraron ser adversos al propósito de garantizar el poder universitario —y con ello la estabilidad de su gobierno— sería renunciar a una preciosa experiencia. El periodo de 1929 a 1944 fue de una gran inestabilidad para la vida universitaria, no sólo como un reflejo de la inestabilidad política del país, sino como un resultado del procedimiento que se usaba para la designación de funcionarios, mediante formas democráticas mal entendidas, que permitan la compraventa de votos y hacían que la principal preocupación política de los universitarios fuera de carácter electoral.¹⁵

En cuanto a la facultad que tiene la Junta de nombrar al rector o de conocer la renuncia de éste y removerlo por causa grave, lo cual apreciará discrecionalmente, aquélla puede explorar, en la forma que estime prudente, la opinión de los universitarios.

La Junta está integrada por quince miembros elegidos por el Consejo Universitario o excepcionalmente por la propia Junta. Esto se explica así: si hay una vacante por muerte, incapacidad o límite de edad de alguno de sus miembros, la designación es hecha por el Consejo Universitario; pero si la vacante resulta de una renuncia, corresponde a los restantes miembros de la Junta hacer la designación que proceda.¹⁶

Los requisitos que se exigen para ser miembro de la Junta de Gobierno se refieren a la nacionalidad (mexicana por nacimiento), a la edad (cuando menos treinta y cinco y no mayor de setenta años), a condiciones académicas (grado universitario mayor al de bachiller), de desarrollo profesional universitario (haberse distinguido en su especialidad o haber prestado servicios docentes o de investigación, haber demostrado interés en asuntos universitarios) y personales (gozar de estimación general como persona honorable y prudente).¹⁷

Los miembros de la Junta de Gobierno solamente pueden desempeñar cargos docentes o de investigación, lo que permite preservar la integridad. Existe impedimento, que cesa dos años después de abandonar el cargo, para ocupar el cargo de rector o director.

¹⁵ Enrique González Casanova en *Universidad presente y futuro de México*, México, UNAM, 1972, p. 15, cit. por García Laguardia, Mario, *La autonomía universitaria en América Latina, mito y realidad*, México, Comisión Técnica de Estudios Legislativos, UNAM, 1977, pp. 77 y 78.

¹⁶ Artículo 4.

¹⁷ Artículo 5.

2. Consejo Universitario

Está integrado por el rector, que lo preside; los directores de facultades, escuelas e institutos; un representante profesor y otro alumno con sus respectivos suplentes por cada facultad y escuela. Existe una excepción en lo relativo al Colegio de Ciencias y Humanidades y de la Escuela Nacional Preparatoria, cada uno de los cuales cuenta con dos representantes propietarios por los profesores y otros dos por los alumnos con sus correspondientes suplentes; un representante profesor de los centros de extensión universitaria y un representante de los empleados de la Universidad. El secretario general de la UNAM lo es también del consejo.¹⁸

El Consejo tiene las siguientes facultades:

- I. Expedir todas las normas y disposiciones generales encaminadas a la mejor organización y funcionamiento de la Universidad.
- II. Conocer de los asuntos que, de acuerdo con las normas y disposiciones generales a que se refiere la fracción anterior, le sean sometidos.
- III. Las demás que esta Ley le otorga, y en general conocer cualquier asunto que no sea de la competencia de alguna otra autoridad universitaria.¹⁹

3. Rector

El rector es el jefe nato de la Universidad.²⁰ Representa a la Universidad y preside el Consejo Universitario.

Sus funciones son cuidar del exacto cumplimiento de las disposiciones de la Junta de Gobierno y de las que dicte el Consejo Universitario. Podrá vetar los acuerdos del propio Consejo, que no tengan carácter técnico. Si el rector veta un acuerdo del Consejo, tocará resolver a la Junta de Gobierno.²¹

Para ser rector se exigen los mismos requisitos que para los miembros de la Junta de Gobierno, y adicionalmente se señalan 10 años como mínimo de servicios académicos a la Universidad.²²

¹⁸ Artículo 7.

¹⁹ Artículo 8.

²⁰ Conforme al *Diccionario de la Real Academia*, nato: aplícase al título de honor o al cargo que está anejo a un empleo o calidad de un sujeto.

²¹ Artículos 6 y 9.

²² Artículo 9, párrafo segundo.

4. Patronato

La creación del Patronato fue una de las preocupaciones centrales del Consejo Constituyente. Entre las disposiciones generales que la Junta de ex rectores elaboró se encuentra la constitución de una Comisión de Patronato que debería encargarse de la administración de los bienes de la Universidad. Esta idea se incorporó posteriormente en la Ley Orgánica. Como lo señala Diego Valadés, "mediante el funcionamiento del Patronato ha sido posible, de un lado, superar las presiones de carácter económico ejercidas sobre el Rector, y, de otro, relevar a éste de la responsabilidad del manejo de los fondos universitarios".²³

El patronato está integrado por tres personas, cada una de las cuales es designada por la Junta de Gobierno y el Estatuto General señala, adicionando la reglamentación sobre este tema, que su designación se hará de una terna que proponga el Consejo Universitario.²⁴ Es un órgano técnico integrado por especialistas, que deben ser mexicanos por nacimiento, mayores de treinta y cinco y menores de setenta años, con experiencia en asuntos financieros y gozar de estimación general como personas honorables.

Las facultades del Patronato son las siguientes:

- I. Administrar el patrimonio universitario y sus recursos ordinarios, así como los extraordinarios;
- II. Formular el presupuesto general anual de ingresos y egresos, así como las modificaciones que haya que introducir durante cada ejercicio, oyendo para ello a la Comisión de Presupuestos del Consejo y al rector. El presupuesto deberá ser aprobado por el Consejo Universitario;
- III. Presentar al Consejo Universitario, la cuenta respectiva, previa revisión de la misma que practique un contador público, independiente, designado con antelación por el propio Consejo Universitario.
- IV. Designar al tesorero, al contralor y auditor interno de la Universidad;
- V. Gestionar el mayor incremento del patrimonio universitario, así como el aumento de los ingresos de la institución.

5. Directores de facultades, escuelas e institutos

Para la designación de directores de facultades, escuelas e institutos, el rector forma ternas que somete a la aprobación de los consejos téc-

²³ Valadés, Diego, *El derecho académico en México*, México, UNAM, 1987, p. 182.

²⁴ Artículo 36 del Estatuto General.

nicos respectivos. Éstos tienen la facultad de impugnarlos total o parcialmente, pero sólo en los casos en que alguno de los integrantes de dicha terna no satisfaga los requisitos indicados en la legislación universitaria, en cuyos casos el rector deberá reponer sus nombres con otros.

Una vez que los consejos técnicos aprueban la terna, el rector la presenta a la Junta de Gobierno, para que ésta elija quién debe quedar a cargo de la dirección de que se trate.

La Ley Orgánica señala como requisito para ser director de facultad, escuela o instituto, el ser mexicano por nacimiento y dispone que para tal efecto se deberán cubrir, además, los que el Estatuto fije, "...para que las designaciones recaigan en favor de personas cuyos servicios docentes y antecedentes académicos o de investigación las hagan merecedoras de ejercer tales cargos". En acatamiento de lo anterior, el Estatuto General en su artículo 39 establece, con objeto de precisar tal disposición, en adición al requisito señalado y tratándose de facultades o escuelas:

- a) Ser mayor de 30 y menor de 70 años;
- b) Haberse distinguido en la labor docente, de investigación o de divulgación científica y llevar una vida honorable;
- c) Haber prestado servicios docentes en la facultad o escuela de que se trate por lo menos ocho años y estar sirviendo en ella una cátedra, y
- d) Poseer uno de los títulos que otorgue la facultad o escuela respectiva o un grado equivalente.

Para el caso de los directores de institutos el Estatuto General, en su artículo 52, plasma la disposición en cuestión mediante el señalamiento de los siguientes requisitos:

- 1) Tener cuando menos 30 años de edad, y no más de 70 en el momento de la designación;
- 2) Gozar de estimación general como persona honorable y prudente;
- 3) Poseer, en las especialidades de la dependencia, un grado universitario superior al de bachiller; en igualdad de circunstancias se preferiría al que posea el mayor grado académico;
- 4) Haber publicado trabajos que acrediten la trascendencia y alta calidad de sus contribuciones a la investigación, la docencia o al trabajo profesional de su especialidad, y
- 5) No haber incurrido en alguna de las faltas graves que establece la legislación universitaria. A los directores de institutos no se les exige una antigüedad determinada, aunque sí se da preferencia a quienes tengan el mayor grado académico en la especialidad.

6. Consejos técnicos

Con el carácter de autoridad, los consejos técnicos son cuerpos colegiados que funcionan como órganos consultivos para el desarrollo y reglamentación de las actividades de docencia o investigación.

Los consejos técnicos, como autoridades colegiadas de carácter local y técnico, reúnen las diferentes opiniones de la dependencia docente o sector de la investigación y garantizan la participación de la respectiva comunidad en la toma de decisiones, las cuales, por ser eminentemente técnicas y especializadas, justifican la composición predominantemente académica de esta instancia.

En la Universidad existen los siguientes consejos técnicos:

a) De Facultades y Escuelas; éstos se integran con un representante profesor de una de las especialidades que se imparten en la facultad o escuela correspondiente y dos representantes de todos los alumnos de las dependencias correspondientes, y son presididos por el director de la facultad o escuela respectiva.

Los representantes profesores son electos en forma directa por catedráticos con antigüedad mayor de tres años y duran en su cargo seis años; y los representantes de los alumnos son elegidos por el voto directo y universal de sus compañeros y permanecen dos años en sus funciones.

b) De Investigación Científica y Humanidades. Cada uno de éstos se integra con el respectivo coordinador; los directores de los institutos del sector correspondiente, un consejero representante del personal académico electo por cada uno de los institutos del sector respectivo y, en el caso del Consejo Técnico de la Investigación Científica, con el director de la Facultad de Ciencias; en el caso del Consejo Técnico de Humanidades, con el director de la Facultad de Filosofía y Letras.

VII. OTROS ASPECTOS CONSIDERADOS POR LA LEY ORGÁNICA

La Ley Orgánica incluye, asimismo, aspectos tales como lo relativo a las designaciones definitivas de los profesores o investigadores. En este sentido establece que para comprobar la capacidad de los candidatos, únicamente mediante oposición o por procedimiento igualmente idóneo, podrá efectuarse un nombramiento de esta naturaleza, destacando que no podrán hacerse designaciones de profesores interinos por un plazo mayor de un año lectivo²⁵ (artículo 14 de la Ley Orgánica).

²⁵ Artículo 14.

Establece, por otro lado, la libertad de los alumnos para organizarse en sociedades en las facultades y escuelas, con independencia de las autoridades de la UNAM, entre otros.²⁶

VIII. CONCLUSIÓN

La Ley Orgánica define a la Universidad como “una corporación pública —organismo descentralizado del Estado— dotada de plena capacidad jurídica”, una institución autónoma y nacional.

La autonomía se considera desde distintos aspectos:

1) Académico: dentro del cual se contempla la libertad de cátedra, organización libre de estudios, atribución de otorgar validez a estudios que se realicen en otros establecimientos, formulación libre de planes y programas de investigación y designación, en forma libre, de su personal académico.

2. Gobierno: puede organizarse “como lo estime mejor, dentro de los lineamientos generales establecidos en la ley, indicando en términos generales las autoridades, pero dejando libertad para su integración, nombrar libremente sus autoridades y funcionarios, formular normas que fijen la política global, y reglas sobre personal académico y administrativo”.

3) Financiero: se le faculta para formular su presupuesto, administrar libremente su patrimonio —que es manejado por un Patronato específico— y revisar su cuenta anual, obligándose el Estado a contribuir con un subsidio.

El Poder Legislativo federal está capacitado para modificar su Ley Orgánica, ya que al ser un poder soberano le corresponde en forma exclusiva regular el desenvolvimiento jurídico de las instituciones que él mismo creó.

Hay una relación de carácter económico entre el Estado y la Universidad que se materializa en el subsidio anual que debe entregarle y que debe aparecer en el presupuesto de egresos de cada ejercicio fiscal.

Los bienes de la Universidad no están sujetos a impuestos o derechos federales o municipales.

La Ley Orgánica ha propiciado la permanencia y estabilidad de los rectores respecto de las leyes anteriores, como muestra el siguiente cuadro:

²⁶ Artículo 18.

<i>Ley Orgánica</i>	<i>Vigencia</i>	<i>Número de rectores</i>	<i>Promedio periodo</i>
1910	19 años	11	1.7 años
1929	4 años	3	1.3 años
1933	12 años	9	1.3 años
1945	46 años	12	3.8 años

Finalmente, comparto la opinión que planteó Gastón García Cantú hace algunos lustros: la Ley Orgánica fue una respuesta ante la parcialidad política que subsistió hasta 1945; frente a la obsecación partidista y al arrebató emocional. Esta ley es, sin duda, la creación educativa mejor lograda y en tanto no desaparezca el régimen social que prevalece, no será posible modificarla para una sociedad inexistente.²⁷

IX. BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

- BLANCO, José y BRACHO, Felipe, "Debate por la Universidad: pamema o democracia", en BARQUÍN ÁLVAREZ, Manuel y ORNELAS, Carlos, *Superación académica y reforma universitaria*, México, UNAM, 1989.
- CARRILLO PRIETO, Ignacio, *El personal académico en la legislación universitaria*, México, UNAM, 1976.
- Características y consecuencias de la Ley Orgánica de la UNAM de 1933*, México, Oficina del Abogado General, Dirección General de Estudios de Legislación Universitaria, 1988.
- Compilación de Legislación Universitaria 1910-1976*, México, UNAM, Comisión Técnica de Estudios y Proyectos Legislativos, 1977.
- DROMUNDO, Baltasar, *Crónica de la autonomía universitaria de México*, México, Jus, 1978.
- GARCÍA LAGUARDIA, Mario, *La autonomía universitaria en América Latina, mito y realidad*, México, UNAM, Comisión Técnica de Estudios legislativos, 1977.
- GARCÍA STAHL, Consuelo, *Síntesis histórica de la Universidad de México*, 1975.
- GONZÁLEZ CASANOVA, Henrique, *Universidad presente y futuro de México*, México, UNAM, 1972.

²⁷ García Cantú, Gastón, "UNAM. A los amigos de la razón", *Excelsior*, México, 16 de junio de 1975.

- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *Génesis de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México*, México, UNAM, Centro de Documentación Legislativa Universitaria, 1980.
- HURTADO MÁRQUEZ, Eugenio (comp.), *La Universidad Autónoma 1929-1944*, México, 1976.
- LÓPEZ CÁMARA, Francisco, "Hacia una concepción dialéctica de la autonomía universitaria", *Deslinde*, México, núm. 53, mayo de 1974.
- MARIA Y CAMPOS, Alfonso de, *Estudio histórico jurídico de la Universidad Nacional*, México, UNAM, 1975.
- PINTO MAZAL, Jorge, *La autonomía universitaria*, México, UNAM, 1974.
- VALADÉS, Diego, *El derecho académico en México*, México, UNAM, 1987.
- , *La Universidad Nacional Autónoma de México. Fundación, estructura y funciones*, México, UNAM, 1974.
- VILLORO, Luis, *El régimen legal y la idea de la Universidad*, México, UNAM, 1972.

Leyes

- Ley Constitutiva de la Universidad Nacional de México (26 de mayo de 1910).
- Ley Orgánica de la Universidad Nacional de 1914 (15 de abril de 1914).
- Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México de 1933 (22 de octubre de 1933).

Mario MELGAR ADALID