

## EL DERECHO MEXICANO Y LA AUTONOMÍA

I. La autonomía: concepto y principio multidimensional . . . . .	1
II. La administración pública y los organismos descentralizados . . . . .	4
III. División de poderes y órganos constitucionales autónomos . . . . .	11
IV. Las entidades territoriales autónomas: estados y municipios . . . . .	23
V. La autonomía y las instituciones de educación superior . . . . .	28

## EL DERECHO MEXICANO Y LA AUTONOMÍA

### I. LA AUTONOMÍA: CONCEPTO Y PRINCIPIO MULTIDIMENSIONAL

Desde hace varios años, el tema del lenguaje ha sido prioritario para la filosofía y para las distintas disciplinas científicas, en las cuales se ha venido postulando la necesidad de que los términos que cada una de ellas utilizan sean precisos, de contenido claro y no den lugar a confusión. Se trata, en pocas palabras de poner a punto el lenguaje como instrumento de la ciencia.

Los cultivadores de la ciencia del derecho tienen también preocupaciones similares, han estado esforzándose en la importante tarea de deslindar los conceptos que denominan jurídicos fundamentales, así como los principios que hacen funcionar al sistema jurídico. Esta tarea —que se vincula de manera estrecha con lo que se denomina lenguaje del derecho— es indispensable para deslindar el término autonomía, que en nuestro campo es un principio y concepto multidimensional.

#### 1. *Lenguaje del derecho y autonomía*

Como es bien sabido, desde un punto de vista muy general se puede afirmar que el lenguaje con el que el derecho se expresa depende del llamado lenguaje natural, en otros términos, el lenguaje del derecho “forma parte de ese entramado de reglas prácticas y convenciones sociales que constituyen los lenguajes naturales”.<sup>1</sup> Dentro del lenguaje del derecho, es preciso distinguir

<sup>1</sup> Moreso, José Juan, *Lenguaje jurídico, el derecho y la justicia*, Madrid, Trotta, 1996, p. 108.

entre el llamado lenguaje legal y el lenguaje de los juristas, aquí se utiliza en las normas jurídicas y éste es manejado por los que operan con ellas.

Ahora bien, para el caso de la noción y el principio de la autonomía en el derecho mexicano, el reclamo de una reflexión lingüística se vuelve imperativo, en virtud de que el vocablo “autonomía” es de uso recurrente en el lenguaje del derecho, se incluye en muchas de nuestras disposiciones legales y los juristas lo utilizan de manera cotidiana. La reflexión lingüística sobre la autonomía no es sencilla, pues este término puede percibirse con múltiples dimensiones y se emplea en diversos sentidos.

## 2. *Concepto y dimensiones de la autonomía*

Para abordar la concepción de autonomía que actualmente prevece en nuestro derecho, conviene efectuar un primer acercamiento semántico. El término autonomía, de *autos*, por sí mismo y *nomos*, ley, consiste en la facultad que una persona tiene de darse sus propias normas, sea un individuo, una comunidad o un órgano del Estado. Cuando se utiliza este concepto en el derecho público, sirve para designar la “potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios”.<sup>2</sup>

Pero el aspecto semántico sólo es un punto de partida, dado que la palabra autonomía sirve también para identificar las normas jurídicas y aparece tanto dentro del terreno del derecho privado como del derecho público, por lo cual es preciso averiguar en qué sentido nos interesa para nuestro estudio sobre la autonomía universitaria.

<sup>2</sup> Cfr. Charni, Hugo (s. v. autonomía) *Enciclopedia Jurídica OMEBA*, Buenos Aires, Driskill, 1986; Nava Negrete, Alfonso (s. v. autonomía administrativa) y González Uribe, Héctor (s. v. autonomía política), *Diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 1992.

Habría que descartar, en primer lugar, el sentido que se le da a la autonomía y a la heteronomía, problema importante, cierto, pero que en este momento no es objeto de nuestro interés.<sup>3</sup> En el derecho privado, asimismo, se habla particularmente en el aspecto contractual del principio de la autonomía de la voluntad o de libertad de estipulaciones, pero como la autonomía universitaria se ubica dentro del derecho público, tampoco abordaremos su significado en el aspecto referido. Por último, en el propio derecho público externo se alude también al concepto de autonomía en algunos tratados y acuerdos internacionales, pero obviamente tales aspectos quedan al margen de nuestro presente interés.

En el terreno del derecho público interno, el término “autonomía” se emplea para calificar a varias entidades o personas que en dicho ámbito actúan, por ello estimamos conveniente examinarlas, lo que contribuirá a comprender de manera más profunda este principio y también para averiguar qué implicaciones tiene para la educación superior.

De este modo, en este primer capítulo indagaremos como funciona el concepto y principio de autonomía, cuando menos respecto de las siguientes entidades:

- La autonomía en los organismos descentralizados.
- Los órganos constitucionales autónomos.
- Las entidades territoriales autónomas: estados y municipios.
- Las instituciones de educación superior públicas autónomas.

3 En este sentido, el conocido filósofo mexicano Eduardo García Máynez subrayaba que las normas morales eran fundamentalmente autónomas, en tanto que las normas jurídicas se distinguían por su heteronomía. *Cfr.* García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 24a. ed., México, Porrúa, 1975, pp. 22 y ss.

## II. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

Un primer sentido en el que se emplea la autonomía se refiere a los llamados organismos descentralizados que están ubicados dentro de la administración pública federal, aunque hay que advertir que también dichos organismos se pueden encontrar en los otros niveles de gobierno, esto es, el estatal y el municipal.

Como es de sobra conocido, el Ejecutivo federal tiene vastas facultades. A tales facultades ha correspondido un crecimiento del aparato político y administrativo que asesora y auxilia a dicho ejecutivo. A este aparato se le denomina en el artículo 90 constitucional administración pública federal, misma que se divide en centralizada y paraestatal. Se hace también referencia en la ley fundamental a algunos funcionarios de la administración, como: los secretarios de despacho, jefes de departamentos administrativo y directores y administradores del sector paraestatal (artículos 91, 92 y 93 constitucionales). Por otro lado, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), publicada el 29 de diciembre de 1976, se señalan y describen las funciones de los diferentes órganos de la administración centralizada y de la paraestatal; además, también se ha expedido una Ley Federal de Entidades Paraestatales y su correspondiente Reglamento, aquélla el 14 de mayo de 1986 y éste el 27 de mayo de 1990.

### 1. *La administración central*

Se integra la administración central por la Presidencia de la República, los secretarios de Estado, los departamentos administrativos y la consejería jurídica del gobierno federal. Es preciso aclarar que en la actualidad no existen departamentos administrativos, así como que en el artículo 5o., segundo párrafo, de la LOAPF, se menciona al procurador general de la República, indicando que depende directamente del presidente de la República y ejerce las funciones que le asigna la ley. Por lo que se refiere

a la administración paraestatal, ésta se compone de los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares del crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, y los fideicomisos.

Las secretarías de Estado y muchas instituciones descentralizadas trabajan en los estados de la República mediante oficinas que generalmente tienen competencia en todo el territorio de cada entidad, aunque a veces dividen a éste en zonas o agrupan en regiones o varios estados; esta es la razón por la que los órganos federales no sólo rivalizan, sino que en ocasiones superan la actividad de las autoridades locales, llevando a cabo tareas que en una sana política debían corresponder a éstas. La práctica administrativa ha sido muy variable en cuanto al nombre, funciones y competencia de estas dependencias burocráticas de los órganos federales, a las que, indistintamente, se les denomina delegaciones, agencias, unidades, oficinas o direcciones.

En el sector central los órganos administrativos están fuerte y estrictamente enlazados, en sentido vertical, respecto del titular del Ejecutivo, en virtud de que priva como concepto básico el de “jerarquía administrativa”, que consiste en el orden y grado que guardan entre sí los órganos superiores e inferiores, estructurados o agrupados por grados o categorías. Esta relación jerárquica concede a los órganos superiores sobre los inferiores importantes poderes de decisión, mando, nombramiento, revisión, vigilancia, poder disciplinario y resolución de conflictos.<sup>4</sup>

¿Cómo ha evolucionado y de que manera está conformada actualmente la administración central? Durante los primeros años el Poder Ejecutivo mexicano tuvo una exigua organización, en la que el presidente era auxiliado en sus tareas por tres o cuatro secretarios de Estado, que eran usualmente Gobernación, Hacienda, Relaciones, Guerra y Marina. De aquellos días a la época

4 Veáanse, entre otros: Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 16a. ed., México, Porrúa, 1995, pp. 116 y ss.; Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, 12a. ed., México, Porrúa, 1995, pp. 153 y ss.

contemporánea, el panorama ha cambiado radicalmente: la estructura y las funciones del Poder Ejecutivo federal se han expandido de manera extraordinaria y se tornan cada vez más complejas; a los escasos colaboradores de antaño han sustituido diversas secretarías de Estado y múltiples empresas del sector paraestatal, mismas que proporcionan un extraordinario poderío al gobierno federal y lo hacen intervenir de manera principalísima en los problemas que atañen a las entidades federativas.

Los colaboradores más inmediatos del presidente son los secretarios de Estado, mismos que son actualmente dieciocho, según reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de noviembre de 2000, para quedar como siguen: Gobernación; Relaciones Exteriores; Defensa Nacional; Marina; Seguridad Pública; Hacienda y Crédito Público; Desarrollo Social; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Energía; Economía; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Comunicaciones y Transportes; Contraloría y Desarrollo Administrativo; Educación; Salud; Trabajo y Previsión Social; Reforma Agraria; y Turismo. Estos secretarios y el procurador general de la República integran lo que en los últimos años se ha venido denominando, un poco impropiamente, el “gabinete legal”; en tanto que el llamado “gabinete ampliado” incluye también a los principales titulares del sector paraestatal.

Como se advierte, sobre la vieja estructura administrativa del siglo pasado, se añadieron algunas secretarías que se justificaron plenamente, pero también otras que responden a una necesidad social emergente o incluso factores circunstanciales; esta situación ha causado, en no pocas ocasiones, falta de coordinación, duplicidad de acciones o hasta conflictos. Aunque es cierto que en nuestro país se ha hablado de la reforma administrativa de manera repetida, el sector central referido demanda una revisión profunda que lo haga más moderno, menos obeso y más ágil.

La secretaría de Estado puede considerarse un órgano político-administrativo, cuyo cometido consiste en auxiliar al presidente en el desempeño de sus funciones. Para ser secretario de

despacho, según el artículo 91 constitucional, se requiere ser mexicano por nacimiento y tener 30 años cumplidos; estos funcionarios, a quienes el presidente designa y remueve libremente, tienen refrendo, obligación de informar y comparecer ante las cámaras y gozan de inmunidad constitucional (artículos 92, 93 y 110 constitucionales).

Las Oficinas Presidenciales auxilian de manera todavía más cercana al presidente. El conjunto de estas oficinas también es conocido como “*staff* presidencial”, que usualmente se compone de la Secretaría Particular, la Dirección de Comunicación Social, el Estado Mayor Presidencial y la Consejería Jurídica.

Es necesario señalar que la inclusión de este último órgano es una acierto, en virtud de que ha asumido la tarea (que antes tenía el procurador) de ser consejero jurídico del gobierno federal, cometido incompatible con el ser titular del Ministerio Público. Sin embargo, en lugar del inocuo término “consejería”, hubiera sido preferible el de Abogado General del Estado, para imprimirle mayor rango y autonomía, de acuerdo con el propósito de la reforma a los artículos 4o. y 43 de la LOAPF del 1o. de abril de 1996, que ciertamente otorgó al titular del referido órgano funciones de apoyo técnico jurídico al Ejecutivo, pero también preside la Comisión de Estudios Jurídicos del Gobierno Federal, opina sobre el nombramiento y puede solicitar la remoción de los encargados de las unidades jurídicas en las dependencias federales, así como representa al Ejecutivo en las controversias constitucionales y diversos juicios.

Es menester añadir que a partir del gobierno del presidente López Portillo, se introdujo como modalidad de trabajo la llamada Coordinación de Gabinetes, misma que por decreto del 19 de enero de 1983, se elevó a dirección en el mandato de Miguel de la Madrid, quien la consideró un mecanismo útil en el proceso de análisis, toma de decisiones y seguimiento de planes y progra-



mas.<sup>5</sup> Estos fueron los antecedentes de la Oficina de la Presidencia de la República, creada por el presidente Salinas de Gortari, mediante acuerdo del 4 de junio de 1992; a este órgano se le concedieron funciones muy importantes en dicho decreto y llegó a convertirse en una autoridad intermedia entre el presidente de la República y los secretarios de despacho y otros funcionarios, por eso fue justamente calificada de inconstitucional.<sup>6</sup> Parecido también es el destino de las coordinaciones generales que ha creado el presidente Fox en 2001, mismas que hasta ahora no han operado de manera apropiada y tienden a desaparecer.

Dentro del ámbito del sector central, por último, existen órganos administrativos intermedios y órganos desconcentrados. Entre los órganos intermedios más frecuentes están las comisiones intersecretariales, previstas en el artículo 21 de la LOAPF, que se constituyen para el despacho de asuntos en que deban intervenir varias secretarías de Estado; pueden ser transitorias o permanentes, se presiden por quien determine el presidente y a ellas pueden integrarse entidades paraestatales cuando se trate de asuntos relacionados con su objeto.

La desconcentración, por su parte, se ha considerado la primera etapa de la descentralización (Sayagués). Aunque los órganos desconcentrados no se desplazan de la administración central, gozan de cierta autonomía técnica y funcional, por lo cual su relación jerárquica de atenúa. De acuerdo con el artículo 17 de la LOAPF, los órganos pueden tener facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso.

En la actualidad, dependen de las diversas secretarías poco más de una cincuenta de órganos desconcentrados; muy conocidos son el Instituto Nacional de Migración, el Archivo General de la Nación, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores o el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. En el sec-

5 Madrid Hurtado, Miguel de la, *Elementos de derecho constitucional*, México, Instituto de Capacitación Política, 1982, p. 33.

6 Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, pp. 190 y ss.

tor educativo, el Reglamento Interno de la Secretaría de Educación Pública enumera en su artículo 2o., apartado C, como organismos desconcentrados a los siguientes: Comisión Nacional del Deporte, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Instituto Nacional de Antropología e Historia, Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, Instituto Nacional de Derechos de Autor, Instituto Politécnico Nacional, Radio Educación, Universidad Pedagógica Nacional.

## 2. *La administración paraestatal*

La administración paraestatal, por su parte, ha albergado multitud de organismos de naturaleza jurídica harto diversa; allí han confluído establecimientos públicos, empresas de economía mixta, comisiones, corporaciones, instituciones de crédito, fideicomisos y otros tipos de entidades. Durante mucho tiempo la administración paraestatal se distinguió por su multiplicidad e irregularidad, lo que nos hacía imaginar más un archipiélago que un conjunto bien estructurado de instituciones, panorama que requería modificaciones enérgicas, como lineamientos constitucionales y legales mucho más precisos, así como medidas que evitaran la dispersión e hicieran más eficiente su control financiero y operativo, como se ha venido procurando desde hace varios años.

Pero esta tarea no se ha detenido en este punto, en virtud de la disminución de la intervención del Estado en las actividades sociales y de la concepción neoliberal imperante, el sector paraestatal es hoy mucho más modesto, en ciertos casos puede hablarse hasta de un desmantelamiento de esta actividad. Para ilustrar con algunos datos, recordemos que para 1982 existían en el gobierno federal más de 1100 entidades paraestatales, muchas de las cuales se fueron desincorporando de manera gradual y después vertiginosa; poco después de quince años, según un reciente informe oficial de agosto de 1998, se han desincorporado 823 paraestatales, conservándose solamente 268 entidades

en el sector, aunque un buen número está todavía en proceso de desincorporación.<sup>7</sup>

A los organismos descentralizados, en términos del artículo 45 de la LOAPF, se les define como entidades creadas por la ley o decreto del Congreso de la Unión, o decreto del Ejecutivo federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Se sustentan estos organismos en una autonomía más o menos amplia, están a cargo de un director y de un cuerpo asesor o representativo (consejo o junta directiva, comité de gobierno, comité ejecutivo, etcétera). Los organismos descentralizados son los que tienen un mayor peso específico en el sector paraestatal; tienen ese carácter el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Comisión Federal de Electricidad, el Instituto Nacional Indigenista, la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuito o los distintos Institutos Nacionales de Salud.

Las empresas de participación estatal, por su parte, albergaron muchas instituciones de crédito, así como sociedades de carácter comercial o industrial; su campo de acción se ha reducido notablemente. Entre estas empresas, se encuentran las denominadas de participación estatal mayoritaria que, según el artículo 46 de la LOAPF, son las sociedades nacionales de crédito, así como las sociedades de cualquier otra naturaleza, aunque en este caso se requiere que el gobierno federal participe con más del 50% del capital social y tenga la facultad de nombrar a sus directivos o vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Por último, los fideicomisos públicos según el artículo 47 de la LOAPF, se constituyen por el gobierno federal o por alguna de las demás entidades paraestatales, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo federal en las atribuciones del Estado para impulsarlas áreas prioritarias del desarrollo. Aunque se utilizaron a menudo hace algunos años, su número ha venido también disminuyendo.

<sup>7</sup> Cfr. *Diario Oficial de la Federación*, 15 de agosto de 1998; Rogozinski, Jaques, *La privatización de empresas paraestatales*, México, FCE, 1993; *El proceso de enajenación de entidades paraestatales*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales, agosto de 1991.

### III. DIVISIÓN DE PODERES Y ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

Para entender el sentido del principio en estudio respecto de los órganos constitucionales autónomos, es menester subrayar que el origen de este fenómeno se encuentra en las transformaciones contemporáneas que ha tenido un principio famoso en el derecho constitucional y la ciencia política: la división de poderes. Este principio está contemplado en el artículo 49 constitucional, el cual señala que el supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en ejecutivo, legislativo y judicial.

Si contemplamos a las constituciones vigentes en nuestra época, constatamos que han mantenido o incorporado de una u otra manera la división de poderes, lo cual demuestra que no ha habido todavía una concepción que sustituya a la teoría que se comenta, que por su basamento ideológico y ventajas prácticas para describir a los principales órganos del Estado se mantiene al nivel de un dogma constitucional. Por supuesto que el principio de la división de poderes ha sufrido ajustes; se ha puesto en claro que los poderes en realidad son los órganos del Estado; se ha puntualizado también que su separación o división tiene un carácter flexible, y no riguroso; ahora dicho principio, como bien lo ha puntualizado Héctor Fix-Zamudio, “debe considerarse como de colaboración, equilibrio y autonomía de las funciones y de las ramas u organismos del poder público”.<sup>8</sup>

Pero el principio de división de poderes no sólo posee un carácter acentuadamente flexible, sino que también en su sentido actual ha incorporado su marco teórico a nuevas realidades políticas y a los llamados órganos constitucionales autónomos.

8 En su documentado estudio “Valor actual del principio de la división de poderes y su consagración en las Constituciones de 1857 y 1917”, *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, núms. 58 y 59, enero-agosto de 1967, p. 64.

El Estado contemporáneo es mucho más complejo que el de los viejos tiempos, existen ahora instituciones públicas que gozan de una autonomía nunca antes vista respecto de los poderes tradicionales, pero mantienen con ellos relaciones muy importantes, éste es el camino que han seguido algunos organismos novedosos, como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Instituto Federal Electoral, el Banco de México, en las cuales existen razones en la teoría y en la práctica que hacen necesaria su acentuada autonomía. Por otro lado, no pocos autores de derecho político advierten que el Estado no se reduce a los poderes oficiales, sino que existen instituciones, partidos políticos, grupos de presión e incluso organizaciones de la sociedad civil, que intervienen de manera muy importante y decisiva en los asuntos públicos.

En este sentido, Cárdenas Gracia afirma correctamente que la realidad impone nuevos órganos capaces de disminuir la ascendencia de algunos de los poderes clásicos, pero también de restringir y sujetar al derecho a los otros “poderes” sociales, políticos y económicos: partidos, iglesias, medios de comunicación, grupos empresariales nacionales y transnacionales. Entre los órganos constitucionales autónomos que contemplaba, por cierto algunos ya operando en la actualidad, estaban el tribunal constitucional, el órgano electoral, el *ombudsman*, el tribunal de cuentas y la contraloría, el banco central, el ministerio público, el Consejo General de la Judicatura, el órgano de control de los medios de comunicación, el órgano de información y el órgano para el federalismo.<sup>9</sup>

Consideramos, por todo ello, que aunque mucho se ha insistido en la obsolescencia del principio de la división de poderes, este tipo de críticas no debe confundirnos y hacernos pensar en su inutilidad, en su desaparición; antes al contrario, en este principio el derecho constitucional encontró y encuentra un inapre-

<sup>9</sup> Cárdenas Gracia, Jaime, *Una Constitución para la democracia*, México, UNAM, 1996, pp. 243 y ss.

ciable instrumento de libertad, al distribuir el poder en varios órganos y establecer para ello controles recíprocos es un medio de contención para el despotismo y el abuso. La solución no está en eliminar este principio, sino en asimilar la rica evolución que ha experimentado y en establecer su modo de operar adecuado en las relaciones intergubernamentales.

Constituye necesidad inaplazable establecer el auténtico equilibrio que postula la división de poderes, antes que pensar en la supresión de la teoría. En nuestro país, donde ha existido un predominio muy marcado del Ejecutivo, esta afirmación cobra todo su valor; para que se practique efectivamente entre nosotros la división de poderes, es urgencia nacional fortalecer la independencia de los órganos Legislativo y Judicial, como también asimilar la evolución reciente que este principio está observando.

### 1. *Comisión Nacional de Derechos Humanos*

Un organismo que goza de considerable autonomía es la Comisión Nacional de Derechos Humanos. A través de la creación de ésta, así como de las comisiones equivalentes en las entidades federativas, el Estado mexicano se propuso establecer un sistema nacional de protección no jurisdiccional de los derechos humanos, que respondiera de manera ágil y sencilla a los múltiples requerimientos ciudadanos, sin que ello implicara de manera alguna que éstos abdicaran de los procedimientos judiciales establecidos. La aparición de la Comisión Nacional es un verdadero hito en nuestro derecho público, cierto que tiene algunos antecedentes remotos, pero su instauración se hizo imperativa ante las demandas de una mejor justicia que actualmente confrontamos.

A manera de antecedente, hay que recordar que la Comisión de Derechos Humanos se creó por decreto presidencial de 5 de junio de 1990, iniciando sus actividades como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, carácter con el cual laboró durante año y medio. A cargo de la Comisión Nacional estuvo un presidente nombrado por el titular del Ejecutivo federal

asistido por un Consejo, integrado por diez miembros de la sociedad civil, con carácter honorífico e invitados por el Ejecutivo, por conducto del presidente de la Comisión, quienes debían gozar de reconocido prestigio.<sup>10</sup>

El trabajo inicial que realizó la Comisión despertó notable credibilidad en la población, por ello el Ejecutivo federal, el 18 de noviembre de 1991, hizo llegar al poder revisor de la Constitución, la iniciativa que reformó el artículo 102 constitucional, misma que una vez aprobada por las Cámaras y publicada el 28 de enero de 1992, dividió dicho precepto en dos apartados, el “A” para regular el Ministerio Público federal y el “B” para la Comisión Nacional de Derechos Humanos y las comisiones estatales correspondientes. Más tarde, con fecha 28 de agosto de 1999, volvió a modificarse el precepto regulador de la Comisión Nacional; como consecuencia de esta reforma a la ley fundamental la referida Comisión Nacional ha adquirido un rango de elevada jerarquía dentro de nuestro derecho público, su autonomía se ha ensanchado y ahora corresponde al Senado de la República en última instancia la designación de su titular y ya no tanto al presidente.

Se encuentra reglamentado el artículo 102, apartado B, por la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, expedida por el Congreso de la Unión y publicada el 29 de junio de 1992. El reglamento de la Comisión fue aprobado por su Consejo y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de noviembre de 1992.

Se integra la Comisión Nacional, dispone el artículo 5o., de su ley reglamentaria, “con un presidente, una secretaría ejecutiva, hasta cinco visitadores generales, así como el número de visitadores adjuntos y personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones”. Cuenta

10 Como presidente de la Comisión se designó a Jorge Carpizo MacGregor, conformaron el primer Consejo las siguientes personas: Héctor Aguilar Camín, Carlos Escandón Domínguez, Javier Gil Castañeda, Carlos Pallán Vélver, Salvador Valencia Carmona, Guillermo Bonfil Batalla, Carlos Fuentes, Óscar González César y Rodolfo Stavenhagen.

además con un Consejo para el mejor desempeño de sus responsabilidades. Cabe subrayar que tanto el presidente de la Comisión Nacional como los miembros del Consejo Consultivo se eligen ahora por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. En la norma constitucional se expresa también sin ambages “que la Comisión contará con autonomía de gestión presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios”.

En lo que respecta a la competencia de la Comisión Nacional, según lo indica el artículo 6o. de la ley reglamentaria, tiene las siguientes atribuciones: a) quejas, investigación y supervisión sobre violación a los derechos humanos (fracciones I, II, VI, VII, XII); b) formular recomendaciones públicas autónomas no vinculatorias (fracción III); c) actuar como segunda instancia respecto de las comisiones estatales (fracciones IV, V); d) promoción y difusión de los derechos humanos (fracciones VIII, IX, XI, XIII, XIV).

Existen tres limitaciones competenciales para la Comisión Nacional respecto de los derechos humanos: en materia jurisdiccional, laboral y electoral.

## *2. Instituto Federal Electoral*

La aparición del IFE ha entrañado una concepción diferente de la función electoral; no son las elecciones ahora, como antes, responsabilidad del gobierno federal. La concepción es mucho más amplia, pues se ha establecido una institución pública de carácter autónomo, en la cual participan el Poder Legislativo y los partidos. Se justifica esta institución como una manifestación de lo que la doctrina denomina “Poder electoral”, aunque éste es de mucho mayor jerarquía y descansa en la voluntad popular de acuerdo con el artículo 39 de la ley suprema.

El IFE constituye hoy el eje fundamental de nuestro proceso electoral, capta la atención por la vasta regulación que le dedica



el artículo 41 constitucional, en su fracción III, misma que está integrada por ocho párrafos, algunos de ellos muy extensos. Fue amplia la regulación del IFE desde su origen, quizá porque como se señaló desde el proyecto de iniciativa que lo creó, se optó “por una redacción prolija en contra de una lacónica y general”, en atención a que cuando se está en presencia de materias particularmente conflictivas, o políticamente controvertidas, conviene recurrir al camino de una mayor abundancia y precisión, como ha sucedido con varios preceptos constitucionales de carácter histórico-social.

En el Código Electoral, toda proporción guardada, sucede lo que en la carta magna, se dedica el libro tercero que va de los artículos 68 al 134 a regular al Instituto, pero esta regulación se puede referir y concordar con muchos otros numerales de la propia ley. No podía ser de otra manera, el Instituto es considerado por el Código como “depositario de la autoridad electoral” y “responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones”.

Conviene detenernos en tan singular institución, que se experimentó por primera vez en la elección federal de 1991, y que en los comicios de 1994, 1997 y 2000, ha tenido un desempeño muy significativo para la vida política del país.

En relación con los órganos electorales que le precedieron, se le pueden señalar al Instituto varias características que lo distinguen. Ha desempeñado sus funciones en primer lugar, con base en una cada vez más “acentuada autonomía” así como en la “colegialidad de sus decisiones”, características que están presentes, proporción guardada, tanto en los órganos superiores como en los más modestos, como en seguida lo veremos.

De acuerdo con el artículo 72 del COFIPE, los órganos centrales del Instituto son los siguientes: a) el Consejo General; b) la Presidencia del Consejo General; c) la Junta General Ejecutiva, y d) la Secretaría Ejecutiva.

Hasta hace poco, el Consejo General del Instituto, órgano clave de organización y vigilancia, estuvo presidido por el Secreta-

rio de Gobernación, como representante del Ejecutivo (que contó hasta la elección de 1991 con voto de calidad, atributo suprimido en 1994); cuatro representantes del Poder Legislativo (dos de la mayoría y dos de la primera minoría de las cámaras), seis consejeros ciudadanos representantes de la sociedad (antes consejeros magistrados); y representantes de los partidos políticos (en forma igualitaria contando con voz pero sin voto). Asistían también a las sesiones del consejo, con voz pero sin voto, el director y el secretario del Instituto.

A raíz de la reforma constitucional de 1996, se ha excluido al representante del Poder Ejecutivo del Consejo General, el cual está hoy integrado por el consejero presidente y ocho consejeros electorales, que son los únicos que gozan de voto en el referido órgano. Participan también en el Consejo el secretario ejecutivo, así como consejeros del Poder Legislativo y representantes de los partidos políticos, todos ellos con voz pero sin voto; existe un consejero legislativo por cada grupo parlamentario reconocido de alguna de las Cámaras y cada partido político designa a su representante.

Las decisiones principales del Consejo descansan en los consejeros electorales, por eso se ha dedicado especial atención a los requisitos necesarios para acceder al cargo y a su forma de nombramiento. Tanto el presidente como los consejeros electorales duran en su encargo siete años y se eligen, sucesivamente, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, o en sus recesos, por la Comisión Permanente, todo ello a proposición de los grupos parlamentarios; conforme el mismo procedimiento, se designan ocho consejeros electorales suplentes, en orden de prelación. Aunque con esta forma de designación se ha pretendido dar mayor imparcialidad al cargo, se ha criticado que tal designación dependa exclusivamente de los grupos parlamentarios, en virtud de los vínculos o compromisos que los consejeros puedan contraer con el grupo que los proponga o impulse; por lo demás, en honor a la verdad, el sistema anterior fue menos polémico, el desempeño de los anti-

guos consejeros magistrados y después de los consejeros ciudadanos fue bastante satisfactorio. Cabría pensar hacia el futuro en otro procedimiento para nombrar a los consejeros que garantice mayor imparcialidad e independencia.

Las atribuciones del Consejo General son muy vastas y la norma constitucional lo ha calificado como “órgano superior de dirección”. En tal carácter, posee amplias facultades en materia reglamentaria y de nombramiento, en virtud de esta última designa al secretario ejecutivo, a los directores ejecutivos, a los presidentes de los consejos locales y distritales (que fungen siempre como vocales ejecutivos). En cuanto a los partidos resuelve sobre su registro y pérdida del mismo, también respecto de sus convenios de fusión, frente o coalición así como vigila que sus actividades se desarrollen conforme a la ley. Durante el proceso electoral, determina los topes máximos de los gastos de campaña, registra a los candidatos a la presidencia de la República y a la senadurías de representación proporcional y, en general, vigila la oportuna integración y adecuado funcionamiento de los órganos del Instituto.

Por otra parte, aunque en el terreno jurisdiccional ha disminuido la intervención del IFE porque se han acrecentado las atribuciones del Tribunal Electoral, aquel organismo sigue conservando importantes facultades: conoce de diversas infracciones a la ley y, en su caso, impone las sanciones que correspondan; resuelve los recursos de revisión que le competen; participa de manera muy destacada en las elecciones para diputado y para presidente de la República. En este último aspecto, según lo dispuesto por los artículos 41, fracción III párrafo 8o. y 60 constitucionales, corresponde al Consejo del Instituto hacer la declaración de validez y otorgar las constancias respectivas de las elecciones de diputados y senadores, en el entendido de que dicha declaración adquiere plenos efectos, salvo que sea objeto de un medio de impugnación; para la elección presidencial, la atribución del Consejo es más restringida, su cometido consiste exclusivamente en computar los votos en cada uno de los distritos uni-

nominales y los resultados se remiten al Tribunal Electoral, al cual compete declarar la validez en la referida elección.

### 3. *Banco de México*

El Banco de México, creación de la Revolución, acaba de modificar su régimen constitucional y conquistar su autonomía. Esta reforma puede hacer de nuestra banca central, por eso es necesario conocerla, una pieza de resistencia en el futuro del sistema económico y político del país.

La banca central desempeña un papel indispensable en el Estado contemporáneo, a tal punto que, según Will Rogers,<sup>11</sup> “ha habido grandes inventos desde el comienzo de los tiempos: la aparición del fuego, la rueda y el banco central”, opinión que le hubiera parecido grandilocuente a uno de los primeros gobernadores del Banco de Inglaterra, para quien el banco central “era la idea más perversa que jamás se haya inventado”.

Sea como fuese, los países del mundo vienen preocupándose de manera muy especial por la banca central, misma que se ha intensificado ante las ventajas que diversos estudios comparativos acreditan en favor que dicha institución. Se asegura que aquellas naciones dotadas de bancos centrales autónomos suelen gozar de tasas de inflación más bajas, establecen una política monetaria más predecible, y un ambiente de certidumbre que favorece el desarrollo económico.

Los primeros bancos centrales que se establecieron fueron el Banco de Inglaterra (1694), el Banco de Francia (1800) y el de España (1829). En este siglo se fundan la Reserva Federal de Estados Unidos (1913), el *Bundesbank* en Alemania (1957), y también se les otorga gran autonomía a los bancos centrales de Suiza, Chile y Nueva Zelanda. Aun los países europeos que no lo han hecho están revisando su legislación para reformar los estatutos de los bancos centrales.

11 Cfr. Wonnacott, Paul, *Economía*, 2a. ed., México, McGraw-Hill, 1984, p. 240.

Mediante Ley del 25 de agosto de 1925, se crea por fin el Banco de México, nuestro primer banco central. El Banco de México nació como sociedad anónima, el gobierno federal conservaba el control y la mayoría de las acciones, pero también se permitía cierta participación de los particulares.

Durante sus primeros años, el Banco de México tuvo que luchar contra un clima adverso, sólo se asociaron a él cinco de los bancos existentes, y hubo la hostilidad general de la banca privada. En esta tesitura, el banco tuvo que actuar también en aquella etapa como un banco comercial, siendo su acción benéfica para el crédito y las tasas de interés. Pasada la difícil etapa de alumbramiento, la institución se fue robusteciendo en su papel de banca central, rigiéndose por sucesivas leyes orgánicas (1932, 1936, 1941 y 1985).

A medida que se fueron acrecentando las funciones del Banco de México como banca central, la figura de la sociedad anónima resultaba cada vez menos apropiada para la institución. De este modo, cuando ocurre la dramática nacionalización de la banca en 1982, que subsistió hasta su derogación en 1990, el servicio público de banca y crédito se presta exclusivamente por el Estado, no siendo objeto de concesión a los particulares, consecuentemente, el Banco de México se convierte en organismo descentralizado del gobierno federal.

El punto final de esta evolución, que incorpora a México a una tendencia general contemporánea, es la de establecer al banco central como institución autónoma, mediante los nuevos párrafos sexto y séptimo del artículo 28 y la nueva Ley Orgánica del Banco que se aprobaron en 1993.

De manera precisa, la exposición de motivos de la iniciativa constitucional dice que “se propone consignar en el artículo 28 la autonomía del banco central, así como dar a la institución un claro mandato de procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, como objetivo prioritario en el ejercicio de sus funciones”. Explica asimismo el documento referido varias de las razones que llevan a esta autonomía: moderar el flujo

de crédito del banco central, tan vinculado con la evolución de los precios y la inflación; que el banco central actúe como contrapeso de la administración pública y los particulares; una política monetaria más previsible que facilite las decisiones de la economía, dado que un ambiente de incertidumbre no favorece el desarrollo económico.

Se ha confiado la dirección del banco, según los artículos 38 a 40, a una junta de gobierno, integrada por cinco miembros que se designan por el presidente de la República, con la aprobación de la Cámara o de la comisión permanente en su caso; de entre dichos miembros el Ejecutivo federal nombra al gobernador, quien preside la junta y dura seis años, los demás miembros se denominan subgobernadores y duran ocho años. Para conservar la “memoria institucional” del banco, apunta Ortiz Martínez,<sup>12</sup> los miembros de la junta desempeñan su encargo por periodos cuya duración y escalonamiento provean el ejercicio autónomo de sus funciones, con este mismo propósito su remuneración la fija un comité especial, y sólo pueden ser removidos por causa grave (con intervención del Ejecutivo federal y del Senado o de la comisión permanente).

Cabe observar que, en general, se ha aprovechado la experiencia internacional a este respecto, efectivamente, los bancos centrales de varios países del mundo designan sus miembros directivos por términos amplios, así en Estados Unidos por un periodo de catorce años, Chile por diez, Alemania ocho, Holanda siete y en Inglaterra cinco para el presidente y cuatro para los demás miembros. En varios países se utilizan también mecanismos de escalonamiento y otras garantías adicionales.

Al Banco de México, como a cualquier otro banco central,<sup>13</sup> se le asignan dos funciones esenciales: a) función reguladora, de supervisión, que consiste en garantizar el movimiento fluido del sistema bancario y financiero, evitando los pánicos fiscales, en

12 Ortiz Martínez, Guillermo, *La reforma financiera y la desincorporación financiera*, México, FCE, 1994, p. 127.

13 *Cfr.* Wonnacott, *op. cit.*, pp. 619 y ss.

este sentido se habla de que el banco central es el “prestador de última instancia” o “banco de banqueros”; b) función de control, dirige la política monetaria, controlando la cantidad de dinero con vistas a lograr que haya baja inflación sin crear un elevado desempleo; a este respecto, se ha creado una comisión de cambios conjunta de la Secretaría de Hacienda y del Banco. Se le han conferido también el Banxico otros cometidos de apoyo en servicios al gobierno federal y de relaciones financieras al exterior (fracciones II a VI del artículo 3o.). Existe una limitación funcional que tiende a desterrar viciosas prácticas, por disposición constitucional “ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento”, prohibición esta que se considera “un atributo esencial de cualquier banco central autónomo”, el cual siempre debe tener la facultad exclusiva para determinar el monto y manejo de su propio crédito, disposición por cierto que está minuciosamente normada en la ley reglamentaria.

En el Banco de México se han cubierto las distintas variables que se utilizan para medir la autonomía de los bancos centrales, dichas variables se refieren a cuatro aspectos principales: a) los procedimientos que regulan la designación, remoción y extensión del periodo del presidente del banco; b) los mecanismos para resolver conflictos entre el Poder Ejecutivo y el banco central y el grado de participación de éste en la formación de la política monetaria y en el proceso presupuestario; c) los objetivos finales que, según la ley, debe cumplir el banco central, y d) las características de las decisiones legales en cuanto al financiamiento que éste puede otorgar al sector público.<sup>14</sup>

14 “Autonomía de la Banca Central”, colaboración quincenal del Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, diario *El Financiero*, 1o. de julio de 1993, p. 30.

#### IV. LAS ENTIDADES TERRITORIALES AUTÓNOMAS: ESTADOS Y MUNICIPIOS

En el orden local, se reconoce en nuestro derecho público que tanto los estados de la república como los municipios tienen el carácter de autónomos, aunque con la singularidad de que ejercen sus competencias en un ámbito territorial determinado.

La autonomía de las entidades federativas está establecida en la Constitución, en virtud de que todas ellas hicieron posible el pacto federal. Esta autonomía se traduce en la posibilidad que tienen dichas entidades de expedir su Constitución local y participar en la voluntad federal.

##### 1. *Las entidades federativas*

Aunque el federalismo triunfó en toda la línea con el texto de 1857, su aplicación efectiva en los años que siguieron al mencionado ordenamiento fue relativa, primero por el efímero imperio de Maximiliano y más tarde por la dictadura de Díaz, quien gobernó el país durante largos años y redujo las instituciones constitucionales a un nivel puramente semántico; éstas sólo existían en el papel, mientras en la realidad prevalecía un Estado cada vez más central.

Contra este orden de cosas se enderezó la Revolución mexicana, misma de la que surgió como maduro fruto la Constitución de 1917, que ratificó de nueva cuenta y de manera categórica el régimen federal, incluso cuando se presentó el dictamen sobre el precepto que la establecía no fue objeto de debate alguno; en dicho dictamen se expresó:

El artículo 40 del proyecto, exactamente igual al de igual número de la Constitución, consagra el principio federalista tan nítidamente ligado con las glorias del partido liberal. La idea federalista era la bandera de los avanzados, como la centralista la de los retrógrados



y su establecimiento entre nosotros ha sido el resultado de una evolución política e histórica que se hizo indiscutible después de la Guerra de Reforma.<sup>15</sup>

Ha perdurado el régimen federal como una decisión política fundamental del Estado mexicano y hasta la fecha el artículo 40 que lo consagra no ha sido objeto de reforma alguna. Sin embargo, como sabemos aún falta mucho por hacer para el logro de un auténtico federalismo, es ésta una asignatura pendiente en nuestra agenda política.

Se encuentran distribuidos en nuestro texto fundamental varios principios que son importantes en nuestra organización federal:

A. Distribución de competencias. Una regla de gran trascendencia se encuentra en el artículo 124, el cual dice a la letra: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados”. Como se advierte, se coloca el texto constitucional en el supuesto de que la federación mexicana nació de un pacto entre los estados que ya tenían una existencia previa, mismos que delegaron ciertas facultades en el poder central y se reservaron las restantes.

El sistema es sencillo en apariencia, sería suficiente con examinar las facultades que tienen los poderes federales Legislativo, Ejecutivo y Judicial, principalmente, en los artículos 73, 89, 103 y 107 constitucionales; pero el asunto se complica mucho más, si se examinan sobre todo las facultades concedidas al Poder Legislativo, en los cuales hay que distinguir primeramente entre facultades expresas y facultades implícitas, para después examinar las facultades coincidentes, coexistentes y el problema de las facultades concurrentes.<sup>16</sup>

15 *Derechos del pueblo mexicano*, México, XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1967, t. V, p. 463.

16 *Cfr.* entre otros, Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1992, pp. 115 y ss.; Carpizo, Jorge, *El federalismo en Latinoamérica*, México, UNAM, 1973, pp. 35 y ss.; Madrid, Miguel de la, *op. cit.*, pp. 371 y ss.

B. Elementos del Estado federal. Están representados, principalmente, por dos características: *a)* la autonomía, que consiste, en esencia, en la posibilidad de que un Estado dicte sus propias normas, como lo reconoce el artículo 41 de la ley fundamental que menciona a las constituciones “particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal”, al igual que el artículo 133 que alude a las disposiciones de las “constituciones o leyes de los estados”; *b)* posibilidad de participar en cualquier determinación que modifique el pacto federal, misma que consagra el artículo 135 cuando señala que en las adiciones o reformas que se hagan a la Constitución General de la República, se requiere el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes en el congreso de la unión (diputados federales y senadores), así como el que tales modificaciones “sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados”.

C. Partes de la federación. Están descritas en los artículos 42 y 48 constitucionales y representadas, principalmente, por los estados federales cuyo número actual es de 31 (hace algunos años desaparecieron los territorios) y el Distrito Federal, localizado en la ciudad de México y que sirve de asiento a los poderes federales: el presidente de la República, el Congreso Federal y la Suprema Corte de Justicia.

D. Reglas para las entidades federativas. De manera general, el encabezado del artículo 115 señala que los estados tienen la obligación de acoger la *forma de gobierno*, republicano, representativo, popular y tener como base de su organización política y administrativa al municipio libre. Por su parte, el artículo 116 establece una serie de obligaciones para las entidades federativas: 1) *división de poderes*, el poder público de los estados debe dividirse para su ejercicio en ejecutivo, legislativo y judicial (encabezado del precepto recién referido); 2) *gobernadores*, deben ser mexicanos por nacimiento, nativos de su estado o con cinco años de residencia en él y duran seis años en su cargo. Se eligen de manera directa y no pueden ser reelectos si su origen lo fue

una elección popular, ordinaria o extraordinaria (fracción I); 3) *legislaturas de los estados*, su integración depende de la proporción de habitantes de la entidad, los diputados locales se eligen directamente y no pueden ser reelectos para el periodo inmediato, integrándose estos cuerpos por diputados de mayoría y de representación proporcional (fracción III); 4) *poder judicial estatal*, se señalan los requisitos necesarios para los nombramientos de magistrados y jueces así como las garantías de que deben disfrutar los mismos (fracción III); 5) *derecho electoral*, se incorporan una serie de principios y garantías electorales que las constituciones y las leyes de los estados deben garantizar (fracción IV); 6) *tribunales contencioso-administrativos*, prescribe que podrán establecerse para dirimir las controversias entre la administración pública estatal y los particulares (fracción V); 7) *relaciones laborales*, entre los estados y los trabajadores se rigen por las leyes que expidan las legislaturas de los estados (fracción VI); 8) *convenios*, pueden celebrarse entre la Federación y los estados para la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, éstos últimos pueden también celebrar esos convenios con sus municipios (fracción VIII).

E. Estados e intervención federal. Para conservar la autonomía y la existencia política de los estados ante conflictos o graves trastornos, la constitución ha dotado al sistema federal de una gama de medidas que se agrupan, sostiene González Oropeza, en el concepto de “intervención federal” cuyo objeto es restablecer el orden que se ha quebrantado; dichas medidas son: a) suspensión de garantías, artículo 29; b) desaparición de poderes, artículo 76 fracción V; c) resolución de cuestiones políticas, artículo 76, fracción VI; d) investigación por violación del voto público, artículo 97, párrafo tercero; e) controversia constitucional, artículo 105; f) juicio político, artículo 108 y siguientes; g) garantía federal, artículo 119, primer párrafo (antes artículo 122).<sup>17</sup>

<sup>17</sup> González Oropeza, Manuel, *La intervención federal en la separación de poderes*, México, UNAM, 1987, pp. 85 y ss.

## 2. *Los municipios*

El concepto de autonomía en los municipios ha sido un término muy discutido y que se ha sujetado a las más variadas interpretaciones. A este respecto, Fernando Albi, ha expresado que “la denominada autonomía municipal no puede considerarse como un valor absoluto e inmutable, sino como una noción de carácter relativo, y completamente variable en el tiempo y en el espacio” y es que su formulación práctica “ha de plantearse, dentro de una inmensa variedad de matices determinados por el poder legislativo de cada estado, atendiendo a las circunstancias del momento en que actúa”.<sup>18</sup>

Si se consulta la historia se comprueba esta opinión. La autonomía municipal no tuvo el mismo alcance en la España de la Reconquista cuando las ciudades obtuvieron sus fueros, que después cuando se enfrentaron al poder real; tampoco la comuna francesa tuvo las mismas prerrogativas en el apogeo de la monarquía absoluta, que cuando los revolucionarios franceses hablaron del *pouvoir municipale*. Otro tanto sucede en la doctrina con el concepto de autonomía; depende dicho concepto en buena parte de la forma de Estado y de la forma de gobierno que un país adopte; no funciona igual, verbigracia, en un estado central que en uno federal, por eso para calificar a la autonomía se han empleado también diversos términos, como los de autarquía, descentralización, administración indirecta o en los países anglosajones el de *self government* y el de *home rule*, términos todos ellos que muchas veces en la práctica tienen alcances diferentes.

Estas advertencias son también válidas para el derecho mexicano, en el cual el concepto de autonomía municipal ha sido también objeto de múltiples elaboraciones a lo largo de su evolución, aun cuando hay que señalar que afortunadamente se percibe en los últimos años una interpretación más generosa del principio

<sup>18</sup> Albi, Fernando, *La crisis del municipalismo*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1966, pp. 193 y 194.

en análisis, que se inserta por cierto en un contexto internacional que está demandando mayor margen de acción para las entidades locales.

A los municipios del país se les considera autónomos porque encarnan un ámbito de gobierno propio, así como porque en ellos se sustenta la organización territorial y administrativa del país. Aun cuando en la Constitución vigente no se menciona el término de autonomía de manera expresa, de su regulación constitucional y específicamente del artículo 115, pueden deducirse las principales implicaciones de dicho principio en nuestro régimen político.

En tales términos, el principio autonómico del municipio se manifiesta en varios aspectos: a) autonomía de gobierno o política, que se ejerce a través de una corporación denominada ayuntamiento; b) autonomía jurídica, porque el ayuntamiento posee personalidad jurídica propia, así como puede expedir reglamentos y realizar otros actos jurídicos; c) autonomía administrativa, en cuanto tiene una estructura propia que se compone de diversas dependencias y unidades administrativas encargadas de los servicios públicos; d) autonomía financiera, en virtud de que cuenta con su patrimonio y su hacienda de carácter público.

Desde luego, esta autonomía no es absoluta, está sujeta a las prescripciones constitucionales y sobre todo a la legislación que expiden las entidades federativas, mismas que desgraciadamente establecen con frecuencia controles excesivos e interferencias en las actividades municipales, a lo cual hay que agregar la influencia la federación, que desde hace muchos años ha concentrado los recursos y fuentes tributarias de mayor importancia, marginando a las entidades locales.

## V. LA AUTONOMÍA Y LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR

Ha sido en las instituciones de educación superior, y particularmente en las universidades, donde ha florecido el principio de

la autonomía. Es natural que así haya sido: las universidades, para cumplir con la misión que les ha encomendado la sociedad, han pugnado siempre por realizar sus actividades en un marco de acentuada autonomía, misma que también demandan las libertades de cátedra y de investigación. Puede incluso afirmarse que el principio de autonomía está ligado al nacimiento mismo de la universidad, como inmediatamente veremos en sus breves antecedentes históricos.

### 1. Génesis de la universidad y autonomía

El origen de las universidades se remonta hasta la época medieval, en la cual se produjo el fenómeno político denominado *poliarquía*, que consistió en que el poder político se encontraba distribuido en varias fuerzas. Aunque dicho poder se concentraba en gran parte en el rey, en la práctica había otras fuerzas que en ocasiones le rivalizaban o cuando menos gozaban de ciertos privilegios en su actuación, como los señores feudales, la iglesia, los gremios, los municipios y las mismas universidades, a las cuales se les llegó a conceder una serie de privilegios para ejercer los quehaceres que les eran propios.

Durante la edad media, y más específicamente a fines del siglo X, empezaron a aparecer las universidades; en un principio, recibieron el nombre de estudios generales (*studium general*), mas tarde el término cayó en desuso, se empezó a emplear la palabra *universitas*.

La primera universidad funcionó en la ciudad de Bolonia,<sup>19</sup> en la cual se produjo como hecho inusitado el que una comunidad académica lograra una considerable autonomía en el estudio y enseñanza del derecho, a tal punto que se convirtió en un centro

19 Se mencionan también como antecedentes las escuelas que funcionaron en las ciudades de Salerno y Pavía, pero dichas escuelas, considera Tamayo Salmorán, fueron más bien protouniversidades; Salerno era conocido como un centro reputado de médicos practicantes, en tanto que Pavía fue sede de una notable escuela de derecho. *Cfr.* Tamayo y Salmorán, Rolando, *La Universidad, epopeya medieval*, México, UNAM-UDUAL, 1987, pp. 41 y ss.

internacional de mucho prestigio para los estudios jurídicos.<sup>20</sup> Dicha comunidad logró asimismo gran reconocimiento social y del poder público; el propio emperador Federico I Hohenstaufen (apodado Barbarroja) emitió en 1158 la *Authentica Habita*, que concedió la protección imperial a los maestros y estudiantes de aquella primera universidad; a ésta también le otorgó beneficios financieros y honores especiales, tales la promulgación de leyes imperiales en su sede y el nombramiento de diversos catedráticos para funciones consultivas en la Corte.<sup>21</sup>

Un poco después en París, otra comunidad académica se desarrolló en torno a la catedral de Notre-dame, donde se constituyeron desde el siglo XI una serie de escuelas situadas en el claustro (*cloître*), en la llamada Ile de la Cité; dichas escuelas estaban sometidas a la jurisdicción del *chancelier*, el cual ejercía una autoridad delegada por el obispo de París; más tarde, otras escuelas emergieron alrededor de la iglesia de Santa Genoveva, en la llamada ribera izquierda (*rive gauche*), que pronto rivalizaron con las viejas comunidades monásticas y abrieron sus puertas a estudiantes externos. En esta universidad el estatus de maestros y estudiantes fue reconocido en 1194 por bula de Papa Celestino III (1191-1198), posteriormente en 1200 por el rey Felipe Augusto. El nombre de Sorbona le vino después, en honor de Robert de Sorbonne (capellán de San Luis, rey de Francia), quien en 1253 fundó un internado para estudiantes de teología de escasos recursos.

20 En Bolonia enseñaron notables maestros, como el célebre Irenio (1055-1125), monje filólogo, llamado *lucerna iuris*, a quien sucedieron sus mejores alumnos y quien hizo resurgir el estudio del derecho romano (justiniano), confiriéndole autonomía al estudio del *ius civilis*; otro distinguido jurista fue Graciano (1090-1159), monje camaldulense, quien liberó al *ius canonici* del peso de la teología y realizó como obra maestra su *Decretum Gratianum*; estudio también en aquella ciudad Bártolo de Sassoferrato (1314-1357), cuyas obras dominaron durante varios siglos el pensamiento jurídico occidental, “Bartolista” era sinónimo de jurista y la expresión de “vender su Bártolo” equivalía a “retirarse de la práctica jurídica”. Cfr. Floris Margadant, Guillermo, *Panorama de la historia universal del derecho*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1996, pp. 139 y ss.

21 *Ibidem*, p. 140; Tamayo Salmorán, Rolando, *op. cit.*, pp. 53 y ss.

Tanto la Universidad de Bolonia como la de París sirvieron de modelo para la creación de otras instituciones, aquélla en el sur y ésta en el norte de Europa. Se efectúa así un movimiento vigoroso a favor de las universidades, que se fundaron impulsadas por los monarcas (Nápoles, Viena, Heidelberg), el papado (Tolosa) o simplemente emergieron por la costumbre (Oxford).

Con el tiempo se crearon también universidades en España, un primer antecedente fue el *studium* que fundó en Palencia el rey Alfonso VIII en 1213.<sup>22</sup> Sin embargo, el primer esfuerzo sostenido con el carácter de universidad fue el de Salamanca, fundada por el rey Alfonso IX de León en 1218, el cual le asignó una serie de privilegios, aunque no se conserva la cédula de su creación; más tarde, en 1254, tales privilegios fueron confirmados por cédula real de Fernando III de Castilla y ratificados al año siguiente por el papa Alejandro IV.

La Universidad de Salamanca, a la que se llamó la Atenas de España, “fue famosa por sus estudios de derecho civil y canónico. Confió en 1355 el primer doctorado en teología. Tuvo relaciones estrechas con el papado de Aviñón. Apoyó a Colón y fue favorable al concepto copernicano del mundo”. Sus primeras constituciones se promulgaron por Benedicto XIII en 1411, aunque había un ordenamiento anterior expedido por el legado pontificio don Pedro de Luna.<sup>23</sup>

## 2. La época colonial y la Real y Pontificia Universidad

Los primeros esfuerzos a favor de la educación superior se sustentaron en la actividad evangelizadora de varios religiosos. Se debe destacar, en primer lugar, el Colegio de Santa Cruz de

22 En esta ciudad había ya una escuela episcopal, en la cual había estudiado artes y teología Santo Domingo hacia 1184; la fundación del *studium* de Palencia no partió de una cédula real, sino de una invitación del rey para que maestros de escuela famosos vinieran a enseñar mediante un salario; el proyecto se suspendió por la muerte del monarca, después de reanímó por algunos años y finalmente se extinguió.

23 Cfr. Jiménez Rueda, Julio, *Historia jurídica de la Universidad de México*, México, UNAM, Facultad de Filosofía y Letras, 1985, pp. 31 y 32.



Tlatelolco, que se abrió el 6 de enero de 1536, dedicado a la enseñanza de los indios y donde fue maestro de gramática Fray Bernardino de Sahagún; el Colegio de San Juan de Letrán, fundado el 23 de mayo de 1547, a iniciativa del Cabildo Municipal de México, en el que participó de manera decisiva Fray Pedro de Gante; el Colegio de San Nicolás Obispo en Michoacán, que promovió desde 1540 el Obispo Vasco de Quiroga, así como el Colegio de Tiripetío, en el cual se enseñó al hijo del rey Caltzonzi.<sup>24</sup>

La universidad, por su parte, se crea un poco después merced a las gestiones del primer obispo de México, Juan de Zumárraga, y del virrey, don Antonio de Mendoza, a quienes unió cercana amistad. Gracias a sus iniciativas el emperador español Felipe II, mediante cédula real fechada en Toro el 21 de septiembre de 1551, ordenó la fundación en la capital de la Nueva España de “un estudio y Universidad de todas ciencias donde los naturales y los hijos de españoles fuesen industriados en las cosas de nuestra santa fe católica y en las demás facultades y les concediésemos los privilegios y franquezas y libertades que así tiene el estudio y Universidad de la ciudad de Salamanca con las limitaciones que fuésemos servidos”, y mandó también que de la Real Hacienda se le dieran mil pesos de oro de minas al año para su sostenimiento. Como se acostumbraba en aquella época, se solicitó también la aprobación papal para la validez de los estudios, así mediante bula del 7 de octubre de 1597, el papa Clemente VII la declaró pontificia.

La ceremonia inaugural se verificó hasta el 25 de enero de 1553, presidida por el virrey Luis de Velasco en compañía de los oidores, de los miembros del cabildo, y de las personas principales de la ciudad. Fueron seis las primeras cátedras que en la institución se impartieron: teología, sagrada escritura, cánones, leyes, artes, retórica y gramática. Como primer rector fungió el

24 García Stall, Consuelo, *Síntesis histórica de la ciudad de México*, México, UNAM, 1975, pp. 23 y ss; Jiménez Rueda, Julio, *op. cit.*, pp. 51 y ss.

doctor Antonio Rodríguez de Quezada. Las *constituciones* a que debía sujetarse la universidad fueron las de Salamanca, aunque reformadas después en varias ocasiones, y en la primera de ellas por el doctor Pedro Farfán, quien también hizo como rector una memorable gestión.<sup>25</sup>

El gobierno de la Universidad estuvo confiado al claustro, siguiendo la tradición europea. Dicho claustro se integró por el rector, el maestrescuela, los conciliares doctores que representaban a los colegios, más los doctores graduados que eran designados catedráticos. Correspondía al claustro actuar como máxima autoridad académica, elegir rector y aprobar las “constituciones” de la institución.<sup>26</sup>

El rector presidía los claustros y representaba a la universidad, duraba en su cargo un año y podía ser reelecto. Tuvo la autoridad universitaria el carácter de un representante del poder público, por eso se considera que la autoridad universitaria no era propiamente autónoma; el rector tenía incluso facultades de orden jurisdiccional, que les permitían intervenir en casos contenciosos y criminales para juzgar a estudiantes y maestros, aun fuera de las casas de la Universidad, y dictaminar en ciertos casos en que intervinieran incluso algunas personas ajenas a la institución.<sup>27</sup>

25 Las modificaciones que se hicieron a las llamadas constituciones o estatutos de la universidad fueron las siguientes: constituciones del doctor Farfán, 1580; constituciones del doctor Pedro Moya de Contreras, 1586; constituciones del Marqués de Cerralva, 1626; constituciones de don Juan Palafox y Mendoza, 1868. *Cfr.* Julio Jiménez Rueda, *op. cit.*, pp. 83 y ss.

26 Es preciso aclarar que éste era el claustro mayor, hubo también el llamado claustro menor, formado por el rector, dos conciliares doctores (uno de teología y uno en cánones), dos bachilleres, dos secretarios, los bedeles y los porteros. Es curiosa la figura de los bedeles, usaban el vestido talar “garnacha” y llevaban masa de plata al hombro, citaban al claustro, se encargaban del calendario escolar y de otros aspectos administrativos; otra figura interesante fue el maestro escuela o cancelario, representante de la autoridad eclesial encargada otorgar los grados académicos y velar por la rectitud moral de los miembros de la comunidad.

27 *Cfr.* Valadés Ríos, Diego, *Derecho de la educación*, México, McGraw-Hill, 1997, p. 33; Jiménez Rueda, Julio, *op. cit.*, p. 70.

En virtud de los estudios que dispensó la universidad, el virreinato de la Nueva España pudo nutrirse con los cuadros burocráticos que demandaba su organización oficial y eclesiástica. Durante los primeros 222 años de su existencia, según Heliodoro Valle, se graduaron en ella 29,882 bachilleres, y de 1562 a 1820, se graduaron como licenciados 277 y como doctores en teología, cánones, leyes, medicina o artes 1403. De la Universidad salieron también unos 84 obispos o arzobispos, muchos togados de las Reales Audiencias de México, Guadalajara, Guatemala, Santo Domingo y Manila; miembros de los Supremos Consejos de Castilla o de Indias; prebendados, canónigos y dignidades para las Catedrales; inquisidores, consultores y calificadores del Santo Oficio; y catedráticos para las universidades de América y de Europa (Salamanca, Alcalá Sevilla, Valladolid y Granada).<sup>28</sup>

Pero si la Universidad cumplió bien esta función en la sociedad novohispana con el tiempo fue presa, con sus numerosas y valiosas excepciones, del dogmatismo y de la rigidez, por ello afirma María de Lourdes Alvarado, “poco a poco fue superada por otras instancias educativas, más abiertas a las nuevas corrientes de pensamiento”, que como la Compañía de Jesús a partir del último tercio del siglo XVI y posteriormente la Escuela de Cirugía (1768), la Real Academia de San Carlos (1784), el Real Estudio Botánico (1788) y el Real Seminario de Minas (1787), la fueron suplantando en su función docente. En el mismo sentido, la Universidad de Guadalajara, que tuvo el carácter de real y no de pontifical, fundada en las postrimerías del siglo XVIII, formó parte del programa de reforma ilustrada emprendida por la Corona Española.<sup>29</sup>

28 Valle, Heliodoro, *Introducción a las Reales Cédulas de la Real y Pontificia Universidad de México de 1551 a 1816*, John Tate Lanning, México, Imprenta Universitaria, 1946.

29 Cfr. Alvarado, María de Lourdes, “La Universidad entre la tradición y el cambio”, 1833; González González, Enrique, “La reedición de las constituciones universitarias de México (1775) y la polémica antilustrada”, en varios autores, *Tradición y reforma en la Universidad de México*, México, UNAM, Centro de Estudios Sobre la Universidad, pp. 131 y ss., 57 y ss., respectivamente.

En estas condiciones, cuando acaecen los primeros movimientos a favor de la emancipación, la Universidad, como lo indicó Samuel Ramos, “se mantuvo realista; era pues partidaria del estado de cosas reinantes. Fue más bien el colegio apartado de la vigilancia oficial el que imprimió honda huella en los dirigentes de la Independencia”.<sup>30</sup>

### 3. *Universidad y educación superior en el siglo XIX*

Obtenida que fue la independencia de México, la educación superior padeció la misma oscilación política que se impuso en el país durante el siglo XIX, en su ámbito se enfrentaron el proyecto educativo de los liberales y el de los conservadores. Bajo la trágica aventura de la Universidad en este siglo, observó Jiménez Rueda, la tendencia progresista “hizo cuestión de principios la clausura de la Universidad” y la conservadora se empeñó en “reabrirla”; pero en verdad es que la Universidad en “todos estos avatares, perdía solamente el nombre, unas cuantas cátedras se suprimían, desaparecían los doctores y se quedaba sin rector; pero seguía subsistiendo en sus escuelas de derecho, de medicina de ingeniería, incorporadas a ella, y en los colegios máximos de San Pedro y San Pablo, San Gregorio y San Juan de Letrán, que suplían una segunda enseñanza completamente desorganizada en el siglo XIX. La Universidad, por la existencia de estos planteles, ha tenido una vida sin solución de continuidad desde el siglo XVI hasta nuestros días”.<sup>31</sup>

El gobierno liberal de Gómez Farías fue el primero en clausurar la Universidad. Para el ideólogo de ese régimen, el doctor José María Luis Mora, era necesario renovar los estudios superiores y desplazar al clero del control que ejercía en tan importante sector de la vida nacional. En consecuencia, la Universidad fue declarada por Mora “inútil, irreformable y perniciosa”; por

30 Ramos, Samuel, “Historia de la filosofía en México”, *Obras completas*, México, UNAM, 1976, t. II, p. 157.

31 Jiménez Rueda, Julio, *op. cit.*, p. 9.

decreto del 19 de octubre del año 1833, se determinó su supresión y se estableció una Dirección General de Instrucción Pública para el Distrito y Territorios de la Federación. Para iniciar el proceso renovador se crearon en la capital federal seis establecimientos educativos: estudios preparatorios; estudios ideológicos y humanidades; estudios físicos y matemáticas; estudios médicos; estudios de jurisprudencia; estudios sagrados.

La reforma educativa de Gómez Farías encontró dura resistencia en la oposición conservadora y se frenó de inmediato. El propio presidente Santa Anna, por decreto de 31 de julio de 1834, derogó las reformas y reabrió la Universidad; en el artículo primero de dicho decreto se señaló también que quedaban restablecidos los Colegios de San Ildefonso, de San Juan de Letrán, San Gregorio y Seminario de Minería; la Universidad reabierta recibió ya la denominación de Universidad Nacional.

Sin embargo, a lo largo de esta tormentosa centuria la Universidad volverá a sucumbir y a resucitar en diversas ocasiones, virtud a los factores políticos del momento. De esta manera, cuando adviene la revolución de Ayutla, Comonfort se propone renovarla, pero acaba por suprimirla de nuevo por decreto de 14 de septiembre de 1857; poco después, Félix Zuluoaga, el 5 de marzo de 1858, vuelve a restaurar la Universidad; algunos años más tarde, el 11 de junio de 1865, el emperador Maximiliano decreta de nuevo su desaparición. Así permaneció la Universidad cerrada durante el gobierno de Juárez, Lerdo y Díaz; y sólo abrió sus puertas, gracias a los esfuerzos del ministro Justo Sierra, el 22 de septiembre de 1910, poco antes de que estallara el movimiento revolucionario.

#### 4. *La moderna universidad y la idea de autonomía*

Los esfuerzos de Sierra venían de lejos, desde 1881, siendo a la sazón diputado, había presentado un proyecto para creación de la universidad, anhelo en el cual persistió hasta lograrlo cuando fungió como secretario de Educación Pública y Bellas Artes; en este

encargo comisionó en varias ocasiones a su colaborador Ezequiel A. Chávez a efectuar visitas a Europa y Estados Unidos para estudiar la organización de las universidades. Por fin, la ley para crear la Universidad Nacional se aprobó por el Congreso y fue publicada el 26 de mayo de 1910, señalándose para que tuviera lugar el acto inaugural el 22 de septiembre en el anfiteatro de la preparatoria, en el cual el propio Sierra pronunció un discurso que hizo época.

Sin embargo, el proyecto en la práctica, puntualiza Garcíadiego, tropezó con múltiples obstáculos, ya que no habiéndose construido un complejo arquitectónico *ad hoc*, dicha falta de integración física entre las escuelas reflejó la ausencia de integración académica, administrativa y política. Pero “si el proyecto, era deficiente, la voluntad fue y es absolutamente admirable; no implica un demérito para Sierra y Chávez, ni supone menospreciar la importancia que su creación tuvo para el país a mediano y largo plazo”.<sup>32</sup>

Más tarde, aunque la Universidad Nacional resintió los efectos del proceso revolucionario, durante éste se fue perfilando con mayor vigor la idea de que a la universidad debía conferírsele la autonomía. Distintos proyectos formulados en aquellos años así lo propusieron: el de José I. Novelo, secretario particular del vicepresidente Pino Suárez (1911); de José Natividad Macías y Alfonso Cravioto (1914); de una primera comisión de profesores universitarios, cuyo ponente fue Ezequiel A. Chávez, signándose el proyecto por Miguel Schultz, Genaro Fernández McGregor, Erasmo Castellano Quinto, Julio Torri, Manuel Gamio y otros (1914); de Félix F. Palavicini (1917); de una segunda comisión de los universitarios, entre los que figuraron Antonio y Alfonso Caso, Manuel Gómez Morín, Luis Enrique Erro, Antonio Castro Leal, Vicente Lombardo Toledano, Alberto Vásquez del Mercado (1917); de la federación de estudiantes, encabezada por

32 Garcíadiego Dantan, Javier, “El proyecto universitario de Justo Sierra, circunstancias y limitaciones”, *Tradición y reforma de la universidad de México*, op. cit., pp. 198 y 199.

Jorge L. Larrea y Luis Rubio Siliceo (1923). También en 1917, el ya entonces senador Novelo presentó una iniciativa en el Senado que fue aprobada, pasó a la Cámara de diputados y allí se detuvo.<sup>33</sup>

La idea de la autonomía tenía también antecedentes en el ámbito latinoamericano. A este respecto, García Laguardia<sup>34</sup> afirma que en el siglo pasado algunas instituciones universitarias habían logrado cierta independencia del poder público: Chile (1879), Argentina con la ley Avellaneda (1885), Uruguay (1885). Pero fue en la Universidad de Córdoba, Argentina (1918), donde se produjo un movimiento renovador que tuvo una gran resonancia en los países latinoamericanos, entre ellos el nuestro.

En efecto, en la Universidad de Córdoba se suscitó un enérgico movimiento de reforma contra el anacrónico régimen universitario, denunciado por su federación de estudiantes en el llamado “Manifiesto Liminar”, el cual se dirigió “a los hombres libres de Sudamérica”, y que afirmaba que dicho régimen “está fundado sobre una especie del derecho divino: el derecho divino del profesorado universitario. Se crea a sí mismo. En él nace y en él muere. Mantiene un alejamiento olímpico”. En consecuencia, reclamaba “un gobierno estrictamente democrático” en virtud de que “la autoridad en un hogar de estudiantes no se ejercita mandando, sino sugiriendo y amando: enseñando. Si no existe una vinculación espiritual entre el que enseña y el que aprende, toda enseñanza es hostil y por consiguiente infecunda”.<sup>35</sup> Más todavía la idea de la autonomía había también prendido en algunas universidades de los estados de la República, cuyos gobier-

33 Para los proyectos, véanse: María y Campos, Alfonso de, *Estudio histórico-jurídico de la Universidad Nacional (1881-1929)*, México, UNAM, 1980, pp. 97 y ss.; Valadés, Diego, *op. cit.*, pp. 49 y ss.; *El derecho académico en México*, México, UNAM, 1987, pp. 115 y ss.; LV Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión-Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Derechos del pueblo mexicano*, 4a. ed., México, t. I, 1994.

34 García Laguardia, Jorge Mario, *La autonomía universitaria en América Latina*, México, UNAM, 1977, p. 13.

35 Cfr. Ibarra, Ana Carolina, *Doce textos argentinos sobre educación*, México, SEP-Ediciones Caballito, 1985, pp. 109 y ss.

nos les habían reconocido el carácter de autónomas o al menos estaban presentes los elementos sustanciales de este régimen: la Universidad de San Nicolás de Hidalgo en Michoacán, 1917; la Universidad del Sureste en Yucatán, 1922; la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, 1923.

### 5. *Otorgamiento de la autonomía a la Universidad Nacional*

El escenario de los acontecimientos estaba así preparado para el célebre movimiento de autonomía de 1929, pero también las propias circunstancias políticas del país proporcionaron la coyuntura. Entre las circunstancias referidas habría que destacar la guerra cristera que padeció el país por varios años; la rebelión escobarista que cimbró al régimen; la candidatura vasconcelista que había prendido frente al débil candidato oficial. En tales condiciones, al Estado mexicano le era inconveniente un movimiento universitario de envergadura que empezó a asomarse en el año referido.

Desde enero de 1929, el VI Congreso Nacional de Estudiantes llevado a cabo en Mérida, en el cual fue elegido presidente Alejandro Gómez Arias, se declaró a favor de la reforma universitaria y de la independencia de la Universidad Nacional en relación con el Estado.

Poco después estalló un conflicto estudiantil en la Universidad Nacional, motivado por las medidas de los directores de las Escuelas de Jurisprudencia y de la Nacional Preparatoria, Narciso Bassols y Alfonso Caso, quienes proponían tres reconocimientos anuales para los alumnos, en lugar del acostumbrado examen anual al final del curso. Para resolver el conflicto se efectuaron negociaciones entre los alumnos y las autoridades universitarias, pero tales negociaciones no tuvieron éxito, el conflicto se agudizó y se extendió, por lo cual se hizo necesaria la intervención presidencial.<sup>36</sup>

36 Entre las autoridades universitarias que estuvieron a la cabeza de la negociación



Efectivamente, a resultas de un memorial que presentó el 27 de mayo de ese año el estudiante de derecho Ricardo García Villalobos, presidente de la Federación de Estudiantes Mexicanos (FEM), el licenciado Portes Gil, presidente de la República, contestó anunciando su determinación de conceder autonomía a la Universidad Nacional.

Para formular la ley de autonomía, el presidente Portes Gil solicitó al Congreso facultades extraordinarias que le fueron otorgadas. A continuación, el Ejecutivo formuló un proyecto de ley que se dio a conocer por la prensa el 22 de junio de 1929, al cual los estudiantes respondieron por el mismo medio con una serie de objeciones formales el 28 del mismo mes y año. Finalmente, se publicó la ley de autonomía en el *Diario Oficial de la Federación* del 26 de julio.

En la exposición de motivos de la ley, se subrayaba que había “sido un ideal de los mismos gobiernos revolucionarios y de las clases universitarias mexicanas la autonomía de la Universidad Nacional”. Dicha autonomía debía “significar una más amplia facilidad de trabajo al mismo tiempo que una disciplinada y equilibrada libertad”, indicándose que aunque autónoma era indispensable “que la Universidad siguiera siendo una institución de Estado, en el sentido de que ha de responder a los ideales del Estado y contribuir dentro de su propia naturaleza al perfeccionamiento y logro de los mismos”. Sin embargo, se añadía en los considerandos un punto muy peligroso, diciéndose que “no obstante las relaciones que con el Estado ha de conservar la Universidad, ésta en su carácter de autónoma tendrá que ir convirtiéndose a medida que el tiempo pase, en una institución privada, no debiéndose, por lo mismo, tener derecho para imponer su criterio en la cali-

estuvieron el rector Castro Leal y su secretario general, antiguo líder estudiantil, Daniel Cosío Villegas, así como el secretario de Educación, Ezequiel Padilla. En cuanto al Consejo de Huelga (que después se llamó directorio) estaban, entre otros, Ricardo García Villalobos, Alejandro Gómez Arias, Carlos Zapata; Salvador Azuela y otros más.

ficación de las instituciones libres y privadas que imparte enseñanza a semejantes a las de la Universidad Nacional”.<sup>37</sup>

El otorgamiento de la autonomía a la Universidad Nacional por el Estado mexicano tuvo un efecto multiplicador y desencadenante en la educación superior del país. Como veremos más adelante, en los años que siguieron a esta trascendental determinación se fueron creando universidades públicas de carácter autónomo en las diversas entidades federativas.

37 Para el proceso y la exposición de motivos de la ley, véase Hurtado Márquez, Eugenio, *La universidad autónoma 1929-1944*, México, UNAM, 1976, pp. 17 y ss.; María y Campos, Alfonso de, *op. cit.*, pp. 181 y ss.