

La autonomía universitaria en las decisiones de la Suprema Corte de Justicia

José Ramón Cossío Díaz

I

El Artículo 3° Constitucional dispone en la primera parte de la fracción VII:

Las universidades y las demás Instituciones de Educación Superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio.

A su vez, en el artículo 49 de la Ley General de Educación se dispone que el régimen jurídico de esas universidades conlleva el ejercicio de las libertades de cátedra e investigación, la creación de su propio marco normativo, la elección de sus autoridades, el gobierno de sí mismas y la administración de su patrimonio y recursos.

En lo que sigue, me propongo identificar los criterios mediante los cuales la Suprema Corte de Justicia ha dado contenido a los dos preceptos jurídicos acabados de citar. Por ser la máxima intérprete de la Constitución, lo dicho por la Corte determina la manera en la que la totalidad de las autoridades del país —federales o locales—, deben asumir el sentido y alcance de la autonomía universitaria.

II

A) Naturaleza jurídica

La primera cuestión a considerar es la relativa a la naturaleza jurídica de la autonomía universitaria. La Primera Sala determinó que es una garantía institucional, esto es, un diseño “tendente a maximizar la protección del principio de libre enseñanza (libertad de cátedra, de investigación, y de examen y discusión de las ideas), indispensable para la formación y transmisión del conocimiento”. A ello agregó que:

[...] tiene como finalidad proteger las condiciones necesarias para la satisfacción del derecho a la Educación Superior y, en este sentido, constituye una garantía institucional de ese derecho. En este tenor, la autonomía universitaria tiene un carácter exclusivamente instrumental y no conforma *per se*, un fin en sí misma, por lo que es valiosa si y sólo si —y en la medida en que— maximiza el derecho humano a la Educación Superior.¹

Con todo y ser relevante la asignación de la calidad señalada a la autonomía universitaria, desde mi punto de vista existe un error conceptual serio en la tesis de la Primera Sala. El mismo deriva de la falta de comprensión de lo que significa una garantía del tipo que vengo hablando, como concepto jurídico en sí mismo determinado, y no como una mera posibilidad instrumental en

1 *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, 10ª Época, Primera Sala, libro 37, diciembre de 2016, tomo 1, p. 361.

favor de otro derecho humano. De mejor factura jurídica es la tesis de la Segunda Sala en la que, si bien referida a los órganos constitucionales autónomos, se entendió que la garantía institucional es la manera en la que la Constitución garantiza ciertas condiciones orgánicas y procedimentales a determinados órganos a efecto de que el legislador ordinario no pueda desconocerlas.²

El problema con la tesis de la Primera Sala es que no alcanzó a comprender que, por una parte, se encuentra la garantía institucional de la autonomía universitaria y, por el otro, la relación que la misma pueda tener con el derecho humano a la educación. De haberse procedido así, se entendería que las universidades a las que la Constitución les otorga el carácter de autónomas tienen una condición propia debidamente garantizada, que las personas tienen el derecho humano señalado y que, finalmente, ambos conceptos jurídicos tienen que vincularse a efecto de lograr la mayor protección a las personas.

B) Fuente de creación

La segunda cuestión a considerar es la manera en la que la Suprema Corte ha entendido la fuente mediante la cual la autonomía universitaria puede ser creada. El Pleno determinó que atendiendo a lo dispuesto en la citada fracción VII del Artículo 3º, la misma “quedó sujeta al principio de reserva de ley, motivo por el cual sólo puede establecerse a través de un acto formal y materialmente legislativo, similar a las leyes orgánicas expedidas por el Congreso de la Unión o las Legislaturas Estatales”.³ En relación con el mismo asunto dispuso, en sentido negativo, que por lo mismo los artículos 46 Bis y 46 Ter de la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí, que le daban competencia al gobernador para declarar autónomas a las universidades mediante decreto, era violatoria de la citada disposición constitucional.⁴

2 *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, 10ª Época, Segunda Sala, libro 48, noviembre de 2017, tomo I, p. 603.

3 *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9ª Época, Pleno, tomo XXI, mayo de 2005, p. 913.

4 *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9ª Época, Pleno, tomo XXI, mayo de 2005, p. 913.

La decisión del Pleno es correcta en cuanto limita la autonomía a las instituciones determinadas por los legisladores federal y locales. En la decisión, sin embargo, quedó completamente borrada la condición de otras instituciones universitarias que, si bien no han sido creadas por ley, sí cuentan con estatus distinto al de las que únicamente tienen a su favor un reconocimiento de validez oficial. Una especie de posición intermedia entre la plena autonomía del Artículo 3º y esta última modalidad, como es el caso de El Colegio de México, la Escuela Libre de Derecho o el ITAM, en virtud de los correspondientes decretos presidenciales.

C) Alcance de la autonomía

El tercer conjunto de decisiones tiene que ver con los alcances de la autonomía. La Segunda Sala estableció, como marco general que:

[...] la capacidad de decisión que conlleva esa autonomía está supeditada a los principios constitucionales que rigen la actuación de cualquier órgano del Estado y, en el ámbito de las actividades específicas para las cuales les es conferida, único en el que puede desarrollarse aquélla, deben sujetarse a los principios que la propia Norma Fundamental establece tratándose de la educación que imparta el Estado.⁵

Por su parte, la Primera Sala precisó un poco más este criterio general al sostener que la Universidad Nacional Autónoma de México se encuentra facultada para gobernarse por sus propios órganos, así como para “autonormarse o autoregularse”. Esto último lo entendió como la posibilidad de aprobar las normas que habrán de regir a su interior, “lo que se traduce necesariamente en la aprobación y emisión de su propia legislación, así como en la creación de sus propios órganos de gobierno, entre ellos los encargados de resolver las controversias que se deriven del incumplimiento de su propia normativa”.⁶ Como no podía ser de otra manera, la Corte

5 *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9ª Época, Segunda Sala, tomo xv, abril de 2002, p. 576.

6 *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9ª Época, Primera Sala, tomo xvii, mayo de 2003, p. 239.

ha entendido que “no obstante, sus disposiciones administrativas están sujetas al principio de preferencia o primacía de la ley, por lo que la regulación contenida en ellas no puede derogar, limitar o excluir lo dispuesto en un acto formalmente legislativo”.⁷

Más allá de las evidentes confusiones entre la autonomía de la universidad y la de uno de sus órganos, la Segunda Sala resolvió que los actos de la comisión de rectoría de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo no afectaban de manera unilateral la esfera jurídica de la persona que promovió un juicio de amparo, pues se trataba “de una decisión derivada precisamente de la autonomía de que se encuentra investido dicho órgano”.⁸ La Primera, por su parte, estimó que otro amparo era también improcedente contra el acto derivado del ejercicio de la autonomía universitaria, consistente en el nombramiento del rector de la universidad.⁹

En un conjunto de decisiones interesantes, la Segunda Sala ha ido determinando los alcances y límites de la autonomía. En una de ellas, dispuso que la misma no podía impedir la fiscalización por parte de la Auditoría Superior de la Federación de los subsidios federales otorgados a las universidades públicas para su funcionamiento y el cumplimiento de sus fines.¹⁰ En otra estableció que aun cuando las Juntas de Conciliación y Arbitraje debían resolver los conflictos de trabajo entre las universidades autónomas y su personal, estaban impedidas para modificar la calificación del aspirante en lo relativo a la valoración académica.¹¹ En una más determinó que, si bien la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo estaba sujeta a las reglas del Sistema Nacional Anticorrupción, la forma en que se implementaron, por parte del Poder Legislativo de la entidad, afectaba su autonomía al prever la existencia de un órgano interno de control cuyo titular sería nombrado por el Congreso del Estado para vigilar sus funciones sustantivas y adjetivas.¹² El

7 *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9ª Época, Segunda Sala, tomo xv, abril de 2002, p. 587.

8 *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9ª Época, Segunda Sala, tomo xxx, octubre de 2009, p. 135.

9 *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9ª Época, Primera Sala, tomo xxxi, marzo de 2010, p. 918.

10 *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9ª Época, Segunda Sala, tomo xvi, octubre de 2002, p. 396.

11 *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9ª Época, Segunda Sala, tomo xxxii, julio de 2010, p. 327.

12 *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, 10ª Época, Segunda Sala, libro 63, febrero de 2019, tomo i, p. 1100.

mismo órgano estableció que la opinión del Comité Normativo Nacional de Consejos de Especialidades Médicas que se requiere para la expedición de la cédula de especialidad médica, no transgrede la autonomía universitaria en tanto se emite respecto de las cualidades de quien la solicita sin cuestionar ni al documento que avala al médico especialista ni a los programas educativos de la institución educativa que los expide.¹³

III

El análisis de las decisiones de la Suprema Corte de Justicia permite arribar a algunas conclusiones enriquecedoras. Como apunté, la autonomía universitaria tiene el carácter de una garantía institucional. Ello implica que los legisladores no pueden desconocer lo que, expresado en una metáfora, podemos llamar su “núcleo duro”. Es decir, los elementos que en nuestra época le brindan su configuración esencial, tal como acontece con los derechos humanos. Lo que esta conclusión significa es que así como, por ejemplo, el derecho a la educación o a la protección a la salud tiene un mínimo que no puede ser desconocido, pues de hacerlo acabaría por no haber derecho, la autonomía universitaria significa algo que no puede ser desdibujado.

La idea misma de garantía institucional tiene, además de las condiciones materiales ya señaladas, la posibilidad de ser defendida en los tribunales, específicamente mediante el juicio de amparo, las controversias constitucionales o las acciones de inconstitucionalidad. Esto es, a través de los medios mediante los cuales las distintas partes legitimadas pueden hacer valer la supremacía de la Constitución.

Lo único que importa corregir o, tal vez únicamente precisar, es que la misma garantía tiene un valor en sí misma y no una condición puramente instrumental al derecho humano a la educación. En efecto, una cosa es entender que por mandato del Artículo 1º Constitucional la garantía institucional de autonomía universitaria tiene que operar para maximizar el derecho a la educación, y otra muy distinta es que no tenga una posición propia y no siempre

13 *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 10ª Época, Segunda Sala, libro xix, abril de 2013, tomo 2, p. 1616.

ni necesariamente instrumental. Dicho de otra manera, ¿qué sucedería con la autonomía universitaria cuando, por ejemplo, no se estuviera enfrentando con un derecho humano? ¿Perdería todo sentido por el simple hecho de no poderse articular en condiciones de instrumentalidad?

Mi respuesta es que no. Que la garantía institucional de autonomía universitaria puede desplegar diversas funciones normativas a partir de su propio valor constitucional. Desde ese despliegue o por ese despliegue, podrán garantizarse, a su vez, los importantes conceptos que, en abstracto y necesitados de materialización, se encuentran previstos en la citada fracción VII del Artículo 3° Constitucional.

