

LA AUTONOMÍA DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE MÉXICO Y LA INTERPRETACIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Manuel BARQUÍN ÁLVAREZ

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Desarrollo histórico del concepto de autonomía universitaria*. III. *La consagración de la autonomía universitaria en la Constitución, por medio de la reforma al artículo 3o., en 1980*. IV. *El concepto de autonomía universitaria como descentralización normativa*. V. *La autonomía universitaria después de la nueva tesis sustentada por la Suprema Corte de Justicia*.

I. INTRODUCCIÓN

La universidad pública autónoma en México ha sido objeto de innumerables líneas en trabajos de investigación acerca del régimen jurídico que la regula.¹ En especial, sobre la nota que comparte con numerosas instituciones de educación superior. Nos referimos a la autonomía universitaria. Sin embargo, a pesar de los estudios doctrinarios, el tema tiene una importancia singular reciente, toda vez que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha modificado los criterios que venía sosteniendo en otras épocas respecto del régimen de la autonomía. Este cambio de criterios de la SCJN nos incita a cuestionarnos sobre la definición del concepto de la autonomía universitaria que se ha venido planteando, y sobre su pertinencia.

Para diseccionar el complejo cúmulo de ideas que componen el concepto de la autonomía universitaria, el presente estudio comprende cinco apartados. En primer término, revisaremos sucintamente la evolución del concepto de autonomía universitaria para después analizar las relaciones entre el fenómeno de la descentralización y la autonomía. En seguida, una vez establecido un

¹ Ejemplos de lo anterior se pueden encontrar en García Laguardia, Jorge Mario, *La autonomía universitaria en América Latina. Mito y realidad*, México, UNAM, 1977, pp. 12-13, y en Castrejón Diez, Jaime, *La educación superior en México*, México, EDICOL, 1979, pp. 46-49.

posible género de referencia, esbozaremos el concepto de autonomía universitaria a la luz del replanteamiento de la descentralización. Por último, dilucidaremos los posibles efectos e implicaciones del concepto de la autonomía universitaria a la luz de las más recientes tesis de la Suprema Corte.

Lo singular del concepto, objeto del presente trabajo, es que dista mucho de ser un enfoque abstracto y doctrinal. Por el contrario, constituye una aproximación tanto teórica como pragmática.² En efecto, si bien existen consideraciones teóricas al respecto, el concepto de autonomía, y en particular la universitaria, se ha ido estructurando con base en la experiencia, en la jurisprudencia y tesis emitidas por el Poder Judicial de la Federación. La naturaleza pragmática del concepto en cuestión, ha sido ignorada por los tratadistas, subestimando las implicaciones prácticas que conlleva. El enfoque del estudio partirá del desarrollo de bases teóricas generales, en torno al concepto de descentralización, para derivar de ello una relación íntima con el concepto pragmático de autonomía, como se nos ofrece en la realidad de las instituciones públicas autónomas de educación superior.

II. DESARROLLO HISTÓRICO DEL CONCEPTO DE AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

En México, donde la tradición jurídica continental europea ha sido determinante dentro del derecho administrativo, la autonomía universitaria ha sido concebida como un fenómeno de descentralización.³ Abordar el tema de la autonomía, desde el punto de vista jurídico, sin tratar de efectuar un análisis del entorno social e histórico, sería emprender una tarea que necesariamente quedaría trunca; que dejaría la impresión de que tan importante institución es una curiosidad jurídica o, en el mejor de los casos, un fin en sí mismo. El régimen de autonomía universitaria depende de dos factores: el tipo de organización estatal en que está inscrito y la función que dentro de tal organización tiene asignada la educación superior. En México, los antecedentes de la organización universitaria se remontan al Renacimiento, cuando tuvo lugar la fundación de la universidad colonial. La temprana centralización del Estado

2 Ciertos autores de derecho administrativo consideran que existe una tendencia hacia la "huida del derecho administrativo general", lo que significa que los conceptos generales de la dogmática general del derecho administrativo, se ven rebasados por los conflictos jurisdiccionales entre el Leviatán administrativo y el particular. Esto ocasiona que la definición de muchos conceptos del derecho administrativo sean jurisprudenciales y pragmáticos. Cfr. García de Enterría, Eduardo y Tomás Ramón Fernández, *Curso de derecho administrativo*, España, Civitas, 1993, pp. 416-420.

3 Véase Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1977, p. 203, y Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, México, UNAM, 1975, p. 105.

español, así como la intolerancia religiosa de su establecimiento eclesiástico, del que dependieron sus universidades, habrían de determinar que para el año de 1551, cuando se fundó la Real y Pontificia Universidad de México, con un régimen similar al que tenía la Universidad de Salamanca, la autonomía de la universidad ya no fue una realidad válida por sí misma, sino una institución creada por el monarca, que gozaba de un *status* especial, por así concederlo graciosamente él mismo.⁴ Puede decirse que desde entonces se dieron los lineamientos organizativos que han orientado a la educación superior en México por siglos. La universidad mexicana, desde su fundación, surge como una institución profundamente comprometida con la sociedad que la crea, su actividad y energía se dirigió a difundir y reforzar los valores de la sociedad que la produjo. A diferencia de las universidades de Cambridge y Oxford,⁵ a las que se dotó con propiedades cuyas rentas constituían una parte importante de sus ingresos anuales, la Real y Pontificia gozó de un subsidio anual, que obviamente restringía su independencia. Otra diferencia importante de considerar es el hecho de que la Real y Pontificia fue una universidad colonial, lo que implicó que su compromiso se produjera con respecto de los valores de la metrópoli y su perspectiva imperial. Mientras que las universidades europeas y norteamericanas se identificaban con sus sociedades y, en mayor o menor medida, se hacían permeables a su evolución, la Real y Pontificia Universidad permaneció fiel al imperio, hasta el último momento. Aún después de la independencia, se aferró a la sociedad que, herida de muerte, se resistía a desaparecer. Fue por lo anterior que durante el siglo pasado sucesivamente la clausuraron los liberales y la reabrieron los conservadores, hasta que agotada, después de una prolongada agonía, fue clausurada definitivamente por Maximiliano de Habsburgo, segundo emperador de México, quien para desgracia del bando conservador que lo entronizó, ya en el poder se identificó con los liberales moderados.⁶

Dos eminentes intelectuales liberales mexicanos partidarios del positivismo: Justo Sierra y Ezequiel Chávez, promovieron la creación de una nueva universidad —semejante en su estructura a las universidades francesas de la época— que sin dejar de ser una institución diferente, desempeñara las funciones de la desaparecida universidad colonial.

⁴ Cfr. María y Campos, Alfonso de, *Estudio histórico-jurídico de la Universidad Nacional (1881-1929)*, México, UNAM, 1975, p. 31.

⁵ Conférence Permanente des Recteurs et Vice-chanceliers des Universités Européennes, Actes de la I^{ve} Assemblée Générale, Bologna, Société Editrice il Mulino, 1971, pp. 466 y 467.

⁶ María y Campos, Alfonso de, *op. cit.*, pp. 24-28.

Después de una prolongada y tenaz lucha de casi 20 años, los esfuerzos de sus precursores se vieron coronados el 26 de mayo de 1910. La Universidad Nacional se pensó con una perspectiva más amplia que la de la corriente positivista que le dio origen.⁷ Ninguna concepción del mundo, en particular, se consignó formalmente en sus estatutos como exclusiva. La Universidad posiblemente hubiera terminado por servir al positivismo y al porfirismo, que enarbolaba el liberalismo para poder organizar en su nombre una sociedad neo-feudal, de no ser porque a escasos seis meses de su fundación estalló la Revolución mexicana.

Durante el porfiriato, la Universidad dependió de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, pero ya desde esa época gozó de una relativa autonomía en su funcionamiento interno; se tomaban resoluciones sujetas siempre a la ratificación del secretario de Educación. Además, tenía una relativa libertad para el manejo de aquellos bienes o ingresos que no provenían del subsidio del Estado, situación peculiar para la época, que sólo es explicable en función de la sólida tradición de independencia universitaria.⁸

A partir del 25 de diciembre de 1917, la Universidad se integró al Departamento Universitario y de Bellas Artes. La Universidad sobrevivió a la Revolución y se incorporó a ella, sirviendo a los propósitos de crear los valores de una nueva generación, que a su vez debería producir una nueva cultura. La Universidad permaneció como un fenómeno singular en el desolado panorama que ofreció la educación en México, hasta que, el 20 de julio de 1921, fue restablecida la Secretaría de Educación.⁹ La relación de la Universidad con esta última fue difícil, situación que puede considerarse como uno de los antecedentes del régimen autonómico que después sería concedido a la Universidad.¹⁰ Sin embargo, no fue la Universidad Nacional la primera en obtener la autonomía. En el mismo año en que se expidió la Constitución de 1917, la Legislatura de Michoacán decretó la organización de la Universidad de Michoacán, cuya Ley Reglamentaria, de 11 de agosto de 1919, declaró a la educación superior como independiente del Estado.¹¹ El 10 de enero de 1923, la Legislatura del Estado de San Luis Potosí concedió la autonomía a su universidad, mediante una Ley Orgánica que le otorgó personalidad jurídica pro-

⁷ *Idem*, p. 63.

⁸ González Oropeza, Manuel, *El régimen patrimonial de la Universidad Nacional Autónoma de México*, México, UNAM, 1977, pp. 24, 25 y 112.

⁹ *Cfr.* Robles, Martha, *Educación y sociedad en la historia de México*, México, Siglo Veintiuno Editores, 1977, p. 95, y Llinás Álvarez, Edgar, *Revolución, educación y mexicanidad*, México, UNAM, 1978, pp. 145 y ss.

¹⁰ María y Campos, Alfonso de, *op. cit.*, pp. 123 y ss.

¹¹ *Cfr.* Rangel Guerra, Alfonso, *La educación superior en México*, México, El Colegio de México, 1979, p. 12.

pia y autodeterminación para llevar a cabo su organización académica, así como para administrar su patrimonio. En esto último quedaba sujeta a la revisión de la Contaduría de Glosa, la que a su vez informaría a la Legislatura local sobre la inversión de fondos. La Ley Orgánica de la Universidad de San Luis Potosí fue un documento sumamente avanzado para su época. La descentralización que produjo no sólo implicó un nivel estático, el de la Ley Orgánica misma, sino también uno dinámico, el de un rector que sería nombrado por la Asamblea General, misma que, como el Consejo, se integraría con representantes electos por los órganos de la propia comunidad universitaria.

La autonomía de la UNAM se produjo en 1929, pero fue una autonomía incompleta, ya que el presidente de la República continuó interviniendo en el nombramiento del rector, y en el Consejo Universitario se preveía la presencia de un representante de la Secretaría de Educación Pública.¹² La Ley Orgánica de 1929 contenía un capítulo denominado “De las relaciones entre la Universidad y el Estado”. En dicho capítulo se obligaba al rector a rendir un informe anual al presidente de la República, al Congreso de la Unión y a la Secretaría de Educación Pública. Además se facultaba al presidente de la República para designar, con cargo al presupuesto de la Universidad, a profesores extraordinarios y conferenciantes (artículo 35), más aún fue facultado para vetar algunas de las resoluciones del Consejo Universitario (artículo 35). Pero la ambigua autonomía fue efímera; la Ley Orgánica de 1933 suprimió la intervención del presidente de la República en el nombramiento del rector, dispuso la libre elección del rector por el Consejo Universitario, suprimió al representante de la Secretaría de Educación en este último y derogó el capítulo especial antes mencionado.¹³ Sin embargo, al propio tiempo trató de despojarse a la Universidad de su carácter público y del subsidio anual, pretendiendo que subsistiera con sus propios medios y las rentas de un capital fijo, que a tales efectos se le entregaría. El experimento fue un fracaso; en el año de 1937 se reanudó el subsidio y en 1944 apareció una nueva Ley Orgánica, actualmente en vigencia, que restituyó a la Universidad su calidad de organismo público, organizándola de la manera como actualmente se encuentra estructurada.

Por lo que se refiere a la orientación de la Universidad, cabe mencionar que tal y como tradicionalmente se había acostumbrado, la Universidad, a pesar de su autonomía, se consideraba comprometida con los ideales del go-

12 Hurtado Márquez, Eugenio, *La universidad autónoma*, México, UNAM, 1976, pp. 47 y 50.

13 *Idem*, p. 79

bierno revolucionario que la creó. Al menos, tales eran las expectativas que abrigaba este último, como se desprende de los considerandos de la Ley de 1929: “Que es un propósito de los Gobiernos Revolucionarios la creación de instituciones democráticas funcionales que, debidamente ante el pueblo, queden investidas de atribuciones suficientes para el descargo de la función social que les corresponde”.

En realidad, el grado de articulación de la Universidad con los fines del Estado ha dependido de las relaciones que mantiene con este último, del tipo de gobierno y del estilo personal del presidente en turno. El general Lázaro Cárdenas, autor de un proyecto nacional que no sólo impartió una dirección renovadora a su régimen sino al Estado mexicano (nacionalización de las compañías petroleras, reforma agraria, movilización de los campesinos y consolidación del movimiento obrero), quiso que la Universidad participara en este proyecto nacional, como se desprende de la carta del 13 de septiembre de 1935, que envió al doctor Fernando Ocaranza, rector de la Universidad en esa época, de quien demandó el replanteamiento de la autonomía universitaria, recordándole que el hecho de que el financiamiento de la institución fuera casi íntegramente del subsidio federal se desprendía una necesaria limitación de la autonomía y un compromiso para la Universidad, que debería permitir dar al Estado una mayor intervención en la misma. Incluso, le anunció la próxima presentación de una iniciativa para reformar la Ley Orgánica de la Universidad, sin que finalmente se produjera ningún cambio en la estructura normativa de la UNAM.¹⁴

Posteriormente, se produjo otra situación de conflicto entre la Universidad y el gobierno federal, aunque en esta ocasión, lejos de deberse a un proyecto nacional de movilización, se debió a una actitud autoritaria. Durante el sexenio del licenciado Gustavo Díaz Ordaz, en el año de 1966, se produjo la paralización forzada de la Universidad, merced a la violencia ejercida por un grupo de estudiantes de la Facultad de Derecho, cuya conducta fue tolerada, cuando no propiciada, por instancias gubernamentales, como lo explica Jesús Silva Hérgog.¹⁵ Aparentemente, tales acciones tuvieron por fin propiciar la renuncia del rector Ignacio Chávez. Posteriormente, a raíz del movimiento estudiantil de 1968, se suscitó una desafortunada serie de acontecimientos que culminaron con la ocupación de la Universidad por el ejército y con una notable disminución en la tasa anual de aumento del subsidio federal, en los años de 1969 y 1970.¹⁶

14 González Oropeza, Manuel, *op. cit.*, pp. 291 a 294.

15 Silva Hérgog, Jesús, *Una historia de la universidad de México y sus problemas*, Siglo Veintiuno Editores, México, 1974, pp. 147 y 148.

16 Cfr. Menéndez Guzmán, Alberto, *Tendencias del presupuesto universitario (1965-1976)*, México,

En la actualidad, la totalidad de las universidades públicas gozan del régimen de descentralización intermedio, entre una descentralización administrativa y la descentralización política de que gozan las entidades federativas, o bien de la descentralización político-administrativa del municipio.¹⁷ La descentralización de las universidades se da con respecto de la administración pública, esto es del Poder Ejecutivo, pero de ninguna manera frente al Poder Legislativo o Judicial. Dentro del género de descentralización administrativa, corresponde a las universidades la descentralización por servicio o función.¹⁸

Si bien en todas las leyes orgánicas es dable observar un conjunto de lineamientos generales que se han adoptado uniformemente, también existe un gran número de variantes que resultan de las características propias con que cada legislatura local ha juzgado conveniente dotar a sus universidades.

En general, las universidades públicas han sido dotadas con elementos que definen al régimen de descentralización: personalidad y patrimonio propios; un régimen jurídico particular, que en mayor o menor grado determina una autonomía orgánica y técnica; así como la atenuación o desaparición, en su caso, de los principios jerárquicos de mando, nombramiento, vigilancia, revisión, disciplinario y de determinación de conflictos de competencia, que caracterizan a la administración centralizada. No obstante, el grado de disminución de dichos controles puede variar notablemente, por lo que, como se verá más adelante, cabe formular una ulterior distinción entre las universidades públicas autónomas y las que no lo son.

Para lograr un enfoque sistemático de la descentralización, se utilizará como marco de referencia la teoría que al respecto ha formulado Hans Kelsen,¹⁹ tomando en primer término el concepto de descentralización estática, que implica la creación de un orden jurídico específico para cada una de las universidades públicas. La existencia de tal orden específico constituye uno de los elementos cruciales para la definición del estatus de descentralización, y en México se ha traducido en la expedición de leyes orgánicas para cada una de las universidades públicas, donde se les otorga personalidad y patri-

UNAM, 1976, p. 36. Es de hacerse notar que una lectura de la tabla contenida en la página citada, aparentemente revelaría una contradicción, toda vez que el incremento anual del año de 1969 fue de 19.93 por ciento. No obstante, de la lectura del Informe del rector Javier Barros Sierra y del presidente del Patronato, Alfonso Ochoa Ravizé, se desprende que el subsidio real fue menor que el anunciado, ya que del monto de éste último: 501 568 000.00, debió deducirse automáticamente la cantidad correspondiente a la amortización de créditos por obras, equipo y anticipos, con lo que el subsidio se redujo a 439 965 190.88. *Cfr. Idem*, p. 170.

¹⁷ Véase Serra Rojas, *op. cit.*, p. 460.

¹⁸ *Idem*, p. 606.

¹⁹ Kelsen, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*, México, UNAM, 1969, pp. 360-368.

monio propios. En el caso de la UNAM y la Universidad Autónoma Metropolitana, sus leyes orgánicas inicialmente fueron reglamentarias de los artículos 3o. y 73, fracción. XXV, de la Constitución nacional, mientras que las leyes orgánicas de las universidades de las entidades federativas son reglamentarias del artículo correspondiente de la Constitución de la entidad federativa, que se refiera a las facultades del Estado en materia de educación. Dentro de las pocas excepciones se encontraba el caso de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, cuyo régimen autonómico fue consagrado en el artículo 100 de la propia Constitución.

La descentralización dinámica se traduce en la existencia de órganos propios de la institución que están autorizados para emitir los reglamentos internos de las mismas y aplicarlos. En todas las instituciones, se encuentra un órgano colegiado, representativo, que tiene la función de emitir los reglamentos internos de las mismas y aplicarlos. Asimismo, en todas se encuentra un órgano colegiado, representativo, que tiene la función de emitir los reglamentos internos, y que está integrado por miembros *ex-officio*, y otros electos por el personal académico, alumnos y, en algunos casos, por el personal administrativo. Asimismo, existe un órgano unipersonal, generalmente llamado rector, a quien corresponde la aplicación de las normas que emite el órgano colegiado, y quien puede ser nombrado por el gobernador, por el gobernador y algún otro órgano colegiado de la propia Universidad, o bien, sólo por un órgano colegiado. A propósito de la designación de los órganos de gobierno de la Universidad y de sus facultades, se presenta una subdivisión dentro de las universidades públicas descentralizadas, de la que me ocuparé brevemente.

Dentro del género de universidades públicas descentralizadas, se distinguen dos subclasificaciones: las universidades públicas descentralizadas autónomas, propiamente dichas, y las que no lo son. La autonomía puede considerarse como un grado extremo o exorbitante de la descentralización administrativa. El criterio que sirve de distinción entre las universidades autónomas y las que no lo son, depende del grado de descentralización estática y dinámica que es dable observar. Para poder situar a las universidades públicas dentro del ámbito de la administración descentralizada, basta con una descentralización estática que se traduzca en la creación de un orden jurídico particular y una descentralización dinámica que se haga consistir en la creación de un órgano propio de la Universidad, a quien se encomiende la generación y actualización de su orden particular. Empero, para que la institución pueda considerarse autónoma se precisa que la descentralización estática y dinámica alcance un grado tal que una parte importante del orden jurídico particular sea creado por un órgano interno, integrado por miembros de la comunidad universitaria

y electos por la misma, en quienes se delega en forma permanente la facultad reglamentaria que, de otra manera, quedaría en manos del titular del Poder Ejecutivo. Asimismo, se requiere que el órgano interno de la Universidad, facultado para aplicar el orden particular de la institución, sea electo a través de un proceso en que participen los miembros de la comunidad, por medio de sus legítimos representantes. Es por ello que el concepto pleno de autonomía universitaria excede los rigurosos confines de la descentralización administrativa.

El primer criterio de diferenciación entre las universidades autónomas y las que no lo son, se refiere al grado de descentralización dinámica. Conforme a este criterio es posible distinguir a las pocas universidades públicas que no son autónomas, ya que en las que sí lo son, los órganos superiores de las mismas están integrados por individuos electos por la propia comunidad universitaria, e incluso en algunas, su elegibilidad depende de su pertenencia a la comunidad. Dentro de las contadas excepciones en que las universidades públicas no pueden incluirse en la categoría de autónomas, cabe mencionar a las de Nayarit y Quintana Roo, donde con diferencias de matiz, el gobernador interviene en el nombramiento de autoridades universitarias.

El segundo criterio de diferenciación entre las universidades autónomas y las que no lo son, atiende al grado de descentralización estática. Conforme a este criterio, cabe distinguir a las universidades cuyos órdenes jurídicos particulares son emitidos en su totalidad por los órganos del Estado de aquellas en que los órganos internos están facultados para emitir parte de su orden jurídico particular, a través de una delegación de la facultad reglamentaria del Ejecutivo. Al respecto, no existe una división tajante entre las universidades públicas, sino una matización que va de un mínimo a un máximo de autonomía. Dentro de las leyes orgánicas que concedían un mínimo de autonomía, por lo que concierne a la descentralización estática, o sea a la delegación de la facultad reglamentaria, se encontraba la Universidad de Guanajuato, donde correspondía a la Legislatura local emitir la Ley Orgánica y al gobernador reglamentarla, a través del Reglamento General de la Universidad de Guanajuato.²⁰ El siguiente nivel estaba representado por la Ley Orgánica de la Universidad de Coahuila, donde se había descentralizado la facultad reglamentaria parcialmente, reservándose la Legislatura la atribución de crear nuevas escuelas y facultades, por lo que cada vez que se aumenta una más a las ya existentes, es necesario que la reforma se llevara a cabo por la Legislatura local.

²⁰ Decreto núm. 66 de la XL Legislatura, artículo segundo transitorio, *Periódico Oficial*, 31 de diciembre de 1968.

Con tal fin, se ha incluido la lista de escuelas y facultades de la Universidad en la Ley Orgánica, en vez de efectuarlo a través del Estatuto General, que el Consejo Universitario puede modificar libremente.²¹

Por último, en un tercer término se encontraban las universidades cuya Ley Orgánica únicamente contenía los principios generales de organización interna, dejando al consejo universitario o al órgano colegiado equivalente, la función de reglamentar la Ley Orgánica concretando los principios que la misma contiene. En este caso se encontraban la mayoría de las universidades públicas descentralizadas.

Aun dentro de la especie de universidades descentralizadas autónomas, cabe una ulterior distinción atendiendo a los criterios de descentralización perfecta e imperfecta, también formulada por Hans Kelsen. Conforme a la distinción del ilustre jurista, son dos los criterios para calificar la perfección o imperfección de la descentralización: la independencia y la definitividad. Atendiendo al criterio de la independencia, la descentralización se califica de perfecta o imperfecta, dependiendo de que la facultad que se ejercite esté o no determinada por principios o limitaciones que imponga el órgano que delega la facultad correspondiente. Atendiendo al criterio de la definitividad, la descentralización se califica de perfecta o imperfecta, dependiendo de que la decisión que produce el órgano a quien se delegó la facultad pueda ser recurrida ante el órgano que la delegó.²²

Por lo que respecta al criterio de la independencia, procede concluir que en la casi totalidad de los casos, la descentralización de las universidades autónomas podía calificarse de imperfecta, teniendo en cuenta que los consejos universitarios u órganos equivalentes tienen facultades para emitir la reglamentación de las leyes orgánicas, pero ciñéndose a los principios que éstas contuvieran. Como única excepción cabe mencionar el caso de la Universidad Autónoma de Tamaulipas, cuya Ley Orgánica era tan escueta que no contenía principio alguno de organización interna, por lo que el Consejo Universitario se encontraba en la más amplia libertad para dar a la Universidad la organización interna que estimara conveniente; es decir, la Ley Orgánica era una especie de cheque en blanco al Consejo Universitario de la Universidad Autónoma de Tamaulipas.²³

En lo concerniente al criterio de definitividad, la descentralización de las universidades autónomas se pudo considerar como perfecta, por lo menos respecto al derecho federal, ya que no procedía el juicio de amparo en contra de

21 Periódicos oficiales de 16 de noviembre de 1975, 12 de julio de 1975 y 24 de febrero de 1973.

22 Kelsen, Hans, *op. cit.*, pp. 372 y 373.

23 Decreto núm. 33, *Periódico Oficial*, 4 de octubre de 1972.

las resoluciones de las universidades, por no ser consideradas como autoridades, conforme a la tesis sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado del Primer Circuito, en ocasión de resolver la queja formulada por la UNAM, en contra de los actos del juez de Distrito en materia administrativa del Distrito Federal (Queja núm. 150/62). Al declarar improcedente el juicio de amparo, prácticamente se hacen inimpugnables las resoluciones de las universidades públicas descentralizadas, situación que será abordada posteriormente, al tratar el problema de la autonomía universitaria y el Poder Judicial. Por lo pronto, cabe señalar que la definitividad de los actos de las autoridades universitarias tienen un efecto indirecto sobre la clasificación de la descentralización perfecta o imperfecta por independencia, ya que si los actos de las autoridades no pueden impugnarse, está por demás que se señale que los órganos internos de las universidades, ya sean consejos o rectores, deban ceñirse a lo dispuesto por la Ley Orgánica, pues aunque así no lo hicieran, no habría poder humano que los obligara a hacerlo. Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia pronto cambió su criterio, como después veremos.

Por lo anterior, en caso de graves violaciones a la Ley Orgánica, por parte de las propias autoridades universitarias, sólo quedaba como posible medio de control el recurso extremo de la reforma de la Ley Orgánica, para garantizar que se cumplieran los principios generales que consagra. Pero para los particulares que se sintieran agraviados por resoluciones de las autoridades universitarias, que considerasen violatorias de los principios contenidos en las leyes orgánicas, tales resoluciones, para efectos prácticos, eran como cosa juzgada, así fueran arbitrarios o contrarios a las propias normas que debían regirlas, más que un régimen de autonomía se estableció uno de impunidad o cuando menos de irresponsabilidad.

Con el objeto de proporcionar una visión panorámica de las facultades que se han otorgado a las universidades públicas descentralizadas, se consideró pertinente incluir una relación de aquellas que son comunes a la gran mayoría de las instituciones de enseñanza superior que se encuentran en tal categoría:

- Expedir el reglamento de la Ley Orgánica y las demás normas y disposiciones internas tendentes a regular la estructura y el funcionamiento académico y administrativo de la institución.
- Elegir o nombrar, sin interferencia de los órganos del Estado, a los titulares de los órganos superiores y ordinarios de la institución.
- Planear y programar la enseñanza que imparta en los niveles de bachillerato, profesional y de post-grado.
- Autorizar el presupuesto anual de ingresos y egresos.

- Aprobar el calendario escolar.
- Establecer, modificar y suprimir escuelas, facultades e institutos.
- Implantar y mantener planes y programas de investigación.
- Promover la difusión cultural y las actividades artísticas, de acuerdo con los programas que libremente establezca.
- Conferir títulos profesionales, grados, diplomas y certificados de estudio.
- Otorgar validez a los estudios que se realicen en otras instituciones nacionales o extranjeras.
- Incorporar los estudios que se realicen en instituciones privadas, domiciliadas dentro de la entidad federativa correspondiente.
- Regular las relaciones laborales con su personal académico y administrativo, dentro de los principios de la legislación laboral federal.
- Administrar y disponer de su patrimonio, sin otras limitaciones que las que le imponga la ley.

III. LA CONSAGRACIÓN DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN LA CONSTITUCIÓN, POR MEDIO DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 3o., EN 1980

El problema del marco normativo adecuado para regular las relaciones jurídicas en la enseñanza superior, fue uno de los aspectos más debatidos y polémicos. Como veremos más adelante, inicialmente se seleccionó al apartado “A” en la Ley Orgánica de la UNAM de 1944. Posteriormente, pareció modificarse la elección con la Ley Orgánica de la UNAM de 1972, cuando se seleccionó el apartado “B”. El problema se definió finalmente con la reforma del artículo tercero constitucional que señaló al apartado “A” como el marco de referencia apropiado.

En los párrafos siguientes intentaré dar una visión más amplia de la evolución que produjo la reforma al artículo 7o., párrafo VIII, de la Constitución, hoy párrafo VI, que contiene los principios que regula el trabajo en las universidades e instituciones de educación superior autónomas.

En México, las disposiciones vigentes en materia de regulación de relaciones laborales en la enseñanza superior se encuentran centralizadas. El artículo 123 constitucional, que consagra las bases y principios de la legislación laboral, está dividido en dos partes. La primera es aplicable a las relaciones laborales en la industria, tanto en el sector privado como en el sector paraestatal, en tanto que la segunda se refiere a las relaciones laborales en el sector público centralizado.

La primera parte, contenida en el apartado “A”, sirve de fundamento a la Ley Federal del Trabajo, misma que rige en todo el territorio de la República. Como resultado de la reforma del artículo 123, en el año de 1929, y de la Ley Federal del Trabajo, en el año de 1931, a partir de esa fecha el Congreso de la Unión se reservó la facultad de legislar en materia de trabajo, con excepción de las relaciones laborales entre los gobiernos de las entidades federativas y sus empleados. El 5 de diciembre de 1960 se adicionó el artículo 123 con un apartado “B”, que sentó las bases para la regulación de las relaciones laborales entre los gobiernos federal y del Distrito con sus empleados, mismas que fueron reguladas a través de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el 27 de diciembre de 1963. Como resultado de lo anterior, el único nivel que quedó en un grado de descentralización, comparable con el que guardan las relaciones de los trabajadores al servicio del sector privado y de los gobiernos locales en otros estados federales, como en EUA, es el de los trabajadores al servicio de los gobiernos de las entidades federativas de México.

En el derecho mexicano, las diferencias entre la regulación del sector público y privado, relevantes para los propósitos de este estudio, son las siguientes: los empleados públicos tienen derecho a sindicalizarse, pero sólo en un sindicato por dependencia; tienen derecho a la huelga, pero sólo cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que la ley les otorga; por último, no tienen derecho a suscribir contratos colectivos de trabajo; en su lugar, las condiciones generales de trabajo son establecidas por la dependencia administrativa, oyendo a los representantes de los trabajadores, artículos 87 y 94 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En lo que concernía a la Universidad Nacional Autónoma de México, cuyo sistema ha sido tomado como punto de referencia por un buen número de universidades públicas, no era posible obtener una conclusión clara. La Universidad, como su nombre lo indica, es autónoma por cuanto a que sus planes y programas de estudio son establecidos sin interferencia exterior alguna; sus autoridades y funcionarios son nombrados sin injerencia del Estado y tiene facultades reglamentarias para definir las normas contenidas en la Ley Orgánica que al efecto emitió el Congreso. El estatus autónomo tuvo repercusión en el área de las relaciones laborales, ya que se supuso que correspondería a la propia institución la regulación de las relaciones con su personal; pero no fue así. A pesar de que la autonomía data del 26 de julio de 1929, en materia de regulación de relaciones laborales hubo una omisión. No fue sino hasta la Ley Orgánica de 1944 que el Congreso de la Unión se refirió a las relaciones laborales, en el artículo 13 de ley mencionada, estableciendo que correspon-

dería a la propia institución, a través de su Consejo Universitario, la regulación de las relaciones laborales con su personal de investigación, docente y administrativo, pero previniendo que: “En ningún caso los derechos de su personal serán inferiores a los que concede la Ley Federal del Trabajo”. Lo anterior implicaría que el marco normativo que sirve de referencia a las relaciones laborales en la Universidad, era el de la ley mencionada. No obstante, existían otros antecedentes legales que generaban cierta imprecisión. En el año de 1952, por medio de un decreto presidencial, se incluyó a los trabajadores universitarios dentro del sistema de seguridad social de los empleados públicos, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE), en lugar de incluirlos en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el régimen de seguridad social de los trabajadores cuyas relaciones laborales regula el apartado “B”.

Por otra parte, la posibilidad de que hubiera una completa identificación, entre el régimen de los trabajadores al servicio de la Universidad con aquellos que ampara la Ley Federal del Trabajo, fue descartada por la Suprema Corte de Justicia, en el primer punto resolutorio de la ejecutoria recaída en el amparo directo 4958/61-2a, donde se aclaró que el artículo 13 de la Ley Orgánica debía interpretarse como:

norma de trato general [...] que los derechos de este personal no podrán ser inferiores a los que concede la Ley Federal del Trabajo, pero sin que ello signifique que por este motivo se les hayan de otorgar a todas aquellas personas que les presten servicios técnicos, docentes o especiales, los beneficios que la ley laboral concede a los trabajados amparados, bien sea por un contrato individual o por un contrato colectivo de trabajo.

La confusión e incertidumbre que reinaban en materia de relaciones laborales en instituciones de enseñanza superior, hizo necesaria la definición de un marco más preciso para regular las relaciones laborales en instituciones de enseñanza superior. Dicho marco tenía que contener bases generales que permitieran garantizar un estatus mínimo uniforme, y que al mismo tiempo se adaptaran a las modalidades existentes. Por ejemplo, las autoridades administrativas y la Justicia Federal se habían negado a admitir el registro de los sindicatos universitarios, mientras que tres sindicatos habían obtenido su registro de las autoridades locales en el estado de Querétaro. En la UNAM, el marco general de referencia para las relaciones laborales era la Ley Federal del Trabajo, mientras que en la Universidad Autónoma Metropolitana lo era oficialmente la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado. En la

Universidad Nacional Autónoma de México el régimen de seguridad social de los trabajadores está a cargo del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE), mientras que en la Universidad Autónoma de Tamaulipas, los trabajadores estaban incorporados al régimen del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). En fin, que en cada universidad se regulaban las relaciones laborales conforme a estatutos, convenios colectivos de trabajo o ambos, de muy diversas maneras.

El entonces rector de la Universidad Nacional Autónoma de México, doctor Guillermo Soberón, presentó inicialmente un proyecto para regular de manera uniforme las relaciones laborales existentes en las instituciones públicas de enseñanza superior. Tal proyecto incluía la modificación del artículo 123 de la Constitución, a través de la adición de un apartado "C". La idea pareció plausible, ya que se pretendía que dicha adición viniera a ser un tercer género, acorde con las peculiares circunstancias que prevalecen en las instituciones de enseñanza superior.

Con motivo de la iniciativa presentada por el rector de la UNAM, el licenciado Mario Moya Palencia, secretario de Gobernación, convocó a siete audiencias que se llevaron a cabo en la misma Secretaría, a partir del 30 de agosto de 1976, con el objeto de recoger la opinión y puntos de vista de los diversos sectores que integran la comunidad universitaria. La relación de las ideas y opiniones vertidas en tal ocasión sería demasiado extensa para los propósitos de este trabajo, ya que se produjeron 69 intervenciones. Concurrieron a la reunión los representantes de diversas universidades estatales, sindicatos y asociaciones gremiales. Las posiciones sustentadas por los representantes de las autoridades universitarias y asociaciones gremiales autónomas, coincidieron en gran medida, aunque con algunas variantes. Los representantes de sindicatos más radicales coincidieron en la posibilidad de expedir un marco específico para las relaciones laborales, pero difirieron en casi todos los puntos. En lugar de un apartado específico "C", que debiera ser adicionado al artículo 123, se pronunciaron por una reglamentación que debería incluirse en la Ley Federal del Trabajo. En vez de una representación separada para el personal académico y administrativo propusieron un sindicato único, lo que a su vez se traduciría en la celebración de un contrato único que incluyera a académicos y administrativos; tal corriente sindical pretendía tener injerencia en cuestiones que son consideradas por las universidades como estrictamente académicas, por ejemplo, en el otorgamiento de la definitividad al personal académico. En lo referente al derecho de huelga, la corriente sindical se opuso a su restricción a la causal de violación general, reiterada y sistemática de las relaciones colectivas de trabajo, proponiendo que se le diera amplitud de cau-

sales que contenía la Ley Federal del Trabajo.²⁴ A pesar de los acalorados debates de la consulta y del interés que se suscitó en la opinión pública, el sexenio del presidente Luis Echeverría terminó sin que ninguna iniciativa de ley se enviara al Congreso.

La iniciación de un nuevo periodo presidencial, implicó necesariamente una primera etapa de reajustes y la reorganización del maltrecho aparato de la economía nacional, para enfrentar la crisis económica, por lo que el problema de la regulación de las relaciones laborales en la enseñanza superior hubo de esperar, para que se atendieran problemas cuya solución no podía ser aplazada. No obstante, el diálogo y el interés no se suspendieron en las universidades. Una vez más, el rector de la UNAM tomó la iniciativa y convocó a una serie de audiencias sobre el problema, el 30 de mayo de 1977. Durante las sesiones se presentaron un total de 17 ponencias e intervinieron alrededor de 35 personas, representando las más distintas corrientes sindicales. Después de esta reunión formal siguieron otras con un carácter informal. En agosto de 1978, la UNAM, en un intento para llegar a un compromiso con las corrientes sindicales radicales, modificó su posición original, para promover un acercamiento. En principio, se admitió la posibilidad de una regulación que se situara dentro del apartado "A" del artículo 123, en tanto se representara y garantizara la libertad de asociación, la exclusión de asuntos de carácter académico en las negociaciones bilaterales y la proscripción de las cláusulas de exclusión por ingreso y separación para el personal académico, y de exclusión por separación para el personal administrativo; se aceptó la ampliación de causales de huelga, agregando a la de violación en forma sistemática, general y reiterada de las condiciones laborales, la de exigir la celebración de un contrato colectivo de trabajo y la de exigir su revisión al término del periodo de su vigencia. Con lo anterior, prácticamente se admitió la procedencia de la huelga por todas las causales que contempla la Ley Federal del Trabajo, excepto la de huelgas por solidaridad y por equilibrio de los factores de producción.²⁵

El día 30 de diciembre de 1978, el licenciado José López Portillo, presidente de la República, comunicó a la prensa nacional que existía la posibilidad de que durante marzo de 1979 convocara al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias, para poner a su consideración una iniciativa que contuviera un proyecto para regular las relaciones laborales colectivas que se desarrollan

²⁴ Intervención de Pérez Arreola, Evaristo, "Planteamientos varios en torno a la propuesta de adición del Apartado 'C' al artículo 123 de los Estados Unidos Mexicanos", *La Universidad en el Mundo*, México, núm. especial 8, junio-julio, 1977, pp. 45-52.

²⁵ "Planteamientos varios en torno al marco jurídico laboral en las universidades", *La Universidad en el Mundo*, México, núm. especial 8, junio-julio, 1977.

en las universidades públicas. A raíz de esta declaración, la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior convocó a las instituciones miembros a una consulta, que se celebraría primeramente a nivel regional, en las ocho regiones en que se agrupan los centros de enseñanza superior que la integran, seguida de una reunión nacional que tendría lugar en la ciudad de Mérida, el día 9 de febrero de 1979.

El 9 de febrero de 1979 se inició la Reunión Extraordinaria de la Asamblea General de la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior, en la ciudad de Mérida. Entre otros puntos, se incluyó el análisis de las proposiciones y conclusiones contenidas en los documentos que generaron las reuniones de las ocho regiones. Además de los rectores y asesores jurídicos de la mayoría de las universidades, intervinieron los líderes de los principales sindicatos y asociaciones gremiales del personal académico, de varias instituciones de enseñanza superior.

Por parte de las autoridades universitarias se produjo un consenso mayoritario, en el sentido de colmar las lagunas existentes en la legislación laboral, de manera que esta última se adaptara a las particulares condiciones existentes en la educación superior. La mayoría de las representaciones gremiales y sindicales se pronunciaron por una mejor adaptación del apartado "A" del artículo 123 constitucional, para regular las cuestiones de índole laboral que surgieran en las instituciones de enseñanza superior. En la revisión, se aprobó por mayoría los siguientes principios: libertad de sindicalización; bilateralidad de las relaciones laborales; reconocimiento de los órganos académicos de cada institución, como los más adecuados para definir las cuestiones de carácter académico (admisión, promoción y definitividad del personal docente y de investigación), a través de procedimientos estrictamente académicos; la supresión de la cláusula de exclusión en sus distintas modalidades, por lo que hace al personal académico, y la aceptación de la cláusula de exclusión para el personal administrativo, pero sólo en el caso de exclusión por ingreso.

Los aspectos más controvertidos fueron las causales de huelga y la instancia de resolución de aquellos conflictos que no pudieran resolverse en el seno de las instituciones de enseñanza superior, por la irreductible posición de las partes. La propuesta de la UNAM consistió en una instancia arbitral, a la que cualquiera de las partes podría concurrir, si una vez transcurrido un tiempo prudente, después del establecimiento del conflicto de huelga, no se llegara a ningún acuerdo. El órgano en cuestión estaría integrado de manera tripartita por las representaciones de la institución de enseñanza superior, de las asociaciones gremiales o sindicatos titulares de las relaciones colectivas de trabajo y por un tercero imparcial, representante del Estado.

El sistema arbitral descrito con anterioridad fue aprobado por la mayoría de los representantes de las universidades, produciéndose sólo cuatro votos en contra. El otro aspecto ampliamente discutido fue el de la huelga. Las representaciones universitarias aprobaron por mayoría las causales de revisión, violación y firma del convenio colectivo de trabajo. La causal de huelga por solidaridad fue aceptada, en principio, reservándose la discusión de las limitaciones que necesariamente debería contemplar, con el fin de no causar un grave trastorno a los calendarios escolares y a la continuidad que resulta imprescindible para el desarrollo de los ciclos académicos.²⁶

El 11 de octubre de 1979, el presidente de la República envió una iniciativa a la Cámara de Diputados para modificar la fracción VIII del artículo 3o. de la Constitución, y así consagrar el principio de la autonomía universitaria en la propia carta magna. En el texto de la iniciativa se hacía referencia a las características especiales que privan en las universidades; características que requerían la introducción de modalidades específicas para normar las relaciones laborales que se dan en la educación superior, de manera que dicha regulación fuera compatible con la libertad de cátedra y de investigación.

La iniciativa fue enviada al Congreso de la Unión, después de su discusión y final aprobación, y debió ser aprobada por las legislaturas de las entidades federativas, en virtud de tratarse de una reforma a la Constitución. Una vez que se llevaron a cabo todas estas acciones, el presidente estuvo en posibilidad de expedir el decreto de promulgación, el día 6 de junio de 1980, mismo que apareció en el *Diario Oficial de la Federación* del 9 de junio de 1980. El artículo tercero reformado dio fundamento para que, en cumplimiento de su texto, se regulara el trabajo dentro de las universidades e instituciones autónomas por ley, conforme a lo dispuesto en el apartado "A" del artículo 123 de la Constitución.

IV. EL CONCEPTO DE AUTONOMÍA UNIVERSITARIA COMO DESCENTRALIZACIÓN NORMATIVA

En torno al concepto de la autonomía se ha venido sosteniendo que es una forma de descentralización administrativa.²⁷ Una forma de organización de la administración pública.²⁸ Podemos decir, que el concepto doctrinal se deriva

²⁶ ANUIES, "Reunión Extraordinaria de la Asamblea General" (crónica), *Revista de la Educación Superior*, vol. VIII, núm. 1, enero-marzo, 1979, pp. 153-158.

²⁷ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Compendio de derecho administrativo*, México, Porrúa, 1997, pp. 134.

²⁸ Tomaremos como punto de partida a la administración pública federal únicamente, ya que es dentro

por un lado, de la definición que hace la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual dice que “son organismos descentralizados las entidades creadas por la Ley o Decreto del Congreso de la Unión, o por Decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten”.²⁹ El razonamiento del cual se deduce que la autonomía es una forma de descentralización es sencillo. La descentralización administrativa, como forma de la administración pública indirecta, es un modo de organización mediante el cual se integran legalmente personas jurídicas o entes de derecho público no territoriales, para administrar los negocios de su estricta competencia y realizar fines específicos del Estado, sin desligarse de la orientación gubernamental, ni de la unidad financiera del mismo. Por otro lado, la deducción doctrinalmente propuesta se hace más clara frente a la autocalificación que hacía la Ley Orgánica de la UNAM, en la que establecía el carácter de organismo público descentralizado de la Universidad.

La consideración de tomar a la autonomía como una especie del género descentralización es parcialmente correcta. El error está en que el concepto de descentralización administrativa se involucra con un acto de creación de personalidad condicionada o sujeta a la administración pública. En concreto, el ámbito de actuación de estas personas morales públicas lo señala la propia norma de creación del ente³⁰ y, por tanto, implica una liga y una dependencia indirecta de la competencia del órgano de creación. La anterior postura entiende a la autonomía como un desprendimiento del núcleo central de órganos de la administración pública. Es una consecuencia del crecimiento desbordado de la administración pública, así como de su incursión en aspectos de toda naturaleza.³¹ La autonomía es entendida como una figura jurídica que pretende garantizar el óptimo desempeño del órgano frente a los intereses del Estado. Presupone que debido a las especificaciones técnicas y a la naturaleza de sus funciones, un órgano autónomo no puede estar sometido a los principios de dirección y designación de la administración pública. A su vez, dentro de este concepto de autonomía se dice que el grado extremo de la autonomía es el autogobierno, categoría en la cual caen las universidades públicas.

de este complejo administrativo donde se enmarca el régimen de la UNAM. Cabe agregar empero, que el análisis y las conclusiones que obtengamos se extienden analógicamente a la administración local.

²⁹ Artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

³⁰ Parejo Alfonso, Luciano, A. Jiménez-Blanco y L. Ortega Álvarez, *Manual de derecho administrativo*, España, Ariel 1996, p. 237.

³¹ Martiniano Arredondo, Víctor, *Universidad nacional y sociedad*, México, Miguel Ángel Porrúa, UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, 1990, pp. 226-227.

En las resoluciones del Poder Judicial de la Federación encontramos una paridad con el concepto doctrinario. En efecto, la Segunda Sala de la SCJN ha sostenido que la administración pública descentralizada se expresa en una estructura de organismos desvinculados en diverso grado de la administración central, a los que se encomienda el desempeño de algunas tareas administrativas por motivos de servicio, colaboración o por región. La autonomía es una protección jurídica que otorga una norma con fuerza de ley para el óptimo cumplimiento de los fines encomendados a estos organismos. Esta protección puede ser técnica u orgánica. La autonomía técnica implica el no sometimiento de los organismos a las reglas de gestión administrativa y financiera aplicables por lo general a todos los servicios centralizados del Estado. La autonomía orgánica se traduce en la especial organización interna del organismo que le permite incluso en el caso extremo el autogobierno.³²

En términos del párrafo anterior, la universidad pública cumple una función que el legislador consideró de tal importancia, que decidió otorgarle la protección jurídica de la autonomía técnica y orgánica. Esto último nos parece una nota plausible de incorporar al concepto de la autonomía universitaria, la cual retomaremos más adelante. Empero, también implica que la universidad pública es una dependencia del Estado sujeta al control jurisdiccional como todo órgano o entidad del mismo, lo cual como veremos no es del todo cierto. Por otra parte, se pueden encontrar resoluciones judiciales que a la luz del siguiente desarrollo podrían dejar ver otro concepto de la autonomía universitaria. Más aún, salvo el carácter de la autonomía anteriormente expuesto, el género del cual se deriva la autonomía universitaria es insuficiente para explicar todas las relaciones entre el Estado y la Universidad.

Recapitulando algunas ideas expuestas, en general, las universidades públicas han sido dotadas con elementos que definen al régimen de descentralización: personalidad y patrimonio propios; un régimen jurídico particular, que en mayor o menor grado determina una autonomía orgánica y técnica;³³ así como la atenuación o desaparición, en su caso, de los principios jerárquicos de mando, nombramiento, vigilancia, revisión, disciplinario y de determinación de conflictos de competencia que caracterizan a la administración centralizada.³⁴ Sin embargo, en el caso de la universidades autónomas por ley, el concepto de descentralización administrativa parece que no explica nítidamente este fenómeno. No explica la dependencia o independencia que se tiene con la administración pública federal o de las entidades federativas. Como se

32 Amparo en revisión 1195/92, Julio Óscar Trasviña Aguilar.

33 Véase *supra* nota 8.

34 Laubadère, André de, *Manual de derecho administrativo*, Colombia, Themis, 1984, pp. 129-130.

asentó, la creación de un organismo descentralizado establece una liga con el órgano que lo creó. Si se tiene en cuenta un criterio de jerarquía y de competencias, un órgano no puede crear competencias por encima de la suya ni de igual rango, sólo órganos inferiores, en donde de la Constitución emana toda competencia existente en el orden jurídico nacional.³⁵ Por lo que aunque no exista una facultad de dirección o de mando entre el órgano central creador y el descentralizado, en caso de conflicto debe prevalecer la competencia del órgano centralizado, ya que es la fuente de donde emana la competencia del organismo descentralizado. Siendo esto así, la ley que otorga autonomía a la UNAM y a otras universidades e instituciones públicas es una ley expedida por el Congreso de la Unión y reglamentaria de la fracción VII del artículo 3o. constitucional. Por lo cual, no es del todo preciso decir que es un órgano que se descentralizó de la administración pública centralizada, pues la competencia de ésta y aquélla son ámbitos distintos que se encuentran en una relación de coordinación, en algunos planos y vertientes; mientras que en algunas universidades públicas estatales, parecen encontrarse en un plano de subordinación con respecto del gobernado y la administración pública de la entidad federativa.

Ante la insuficiencia explicativa del concepto de descentralización administrativa, explicaremos la autonomía universitaria en torno al concepto de la “descentralización perfecta o imperfecta”³⁶ y “descentralización estática o dinámica”³⁷ formulados por Hans Kelsen.

El concepto de la descentralización lo explica el profesor austriaco desde un punto de vista cualitativo. Estima que existen dos clases de descentralización: la perfecta y la imperfecta. Para que la descentralización sea perfecta, el establecimiento de normas únicamente válidas para una parte del territorio, tiene que ser “definitivo” e “independiente”. La norma será definitiva, cuando no exista la posibilidad de que la norma local sea suspendida y suplantada por otra central; independiente, cuando el contenido de la norma local no sea determinable por una central. Entendemos por norma central tanto la que vale para todo el territorio como la que es emitida por un órgano central. En cambio, entendemos por norma local aquella que sólo rige para una parte del territorio, establecida por un órgano que sólo tiene competencia para crear normas de esa categoría. Esta antítesis entre la descentralización perfecta y la imperfecta puede presentarse tanto en las normas de legislación como de eje-

35 Santamaría Pastor, Juan Alfonso, *Principios de derecho administrativo*, Madrid, Ramón Areces, 1994, p. 159.

36 Kelsen, Hans, *Teoría general del Estado*, México, Nacional, 1979, pp. 234 y ss.

37 Kelsen, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*, México, s. e., 1969, pp. 360-368.

cución.³⁸ Es en este último tipo de normas en las que la descentralización perfecta e imperfecta alcanza singular relieve en el dominio de la ejecución. La llamada “descentralización administrativa” es una descentralización atendiendo a normas individuales de ejecución. Cuando, para los fines de la ejecución, se divide generalmente en demarcaciones administrativas el territorio de un Estado o de acuerdo con ciertas funciones estatales, o de acuerdo con las normas que aplican, cada una tiene un órgano a la cabeza, con una competencia dada y limitada a su propio ámbito. En un Estado federal ideal podría existir una descentralización perfecta, a saber: la diferenciación material de los órdenes con un ámbito espacial distinto de vigencia; al contrario, en la llamada descentralización administrativa existe una serie de garantías para evitar esa característica de la descentralización perfecta, por lo que para asegurar la unidad de contenidos de las normas establecidas para los distintos territorios parciales, crea una serie de instancias que incluyen desde las autoridades locales a las centrales, con facultades para suspender y suplantar una norma del poder local por una del central, e igualmente se establece el derecho de las autoridades centrales a inspeccionar y destituir a las locales, con lo cual no sólo la ley local puede ser suspendida y suplantada por la central, sino que incluso ésta puede determinar plenamente el contenido de aquélla, conforme al de la última.

Por lo anterior, cabe afirmar que la autonomía universitaria es en efecto una especie de descentralización, pero no una de tipo meramente administrativo, sino que constituye una especie de descentralización. Los ámbitos de aplicación de normas dentro de la autonomía universitaria y los de la administración, son diferentes. Además, no existe una relación de órgano central a órgano local, como sí existe en la descentralización administrativa. Más aún, se puede observar que la universidad pública tiene un ámbito de competencia limitado a su regulación interna, en la cual no puede existir intervención de ningún otro órgano externo. Sin embargo, la autonomía universitaria es imperfecta ya que el consejo universitario tiene facultades para emitir la reglamentación de las leyes orgánicas de manera exclusiva, pero ciñéndose a los principios que éstas contengan. Por lo que respecta al criterio de independencia, el tipo de descentralización de la autonomía universitaria merece el calificativo de imperfecta, pero sólo por lo que se refiere a los contenidos normativos de la Constitución en materia de educación superior.

El carácter imperfecto de la descentralización, por carecer las normas locales del carácter de definitivas, se manifiesta también en el hecho de que

38 Véase *supra* nota 12, p. 234.

contra la decisión o resolución de las autoridades administrativas locales, existe durante cierto tiempo un medio jurídico para provocar la decisión o sentencia de una instancia superior, es decir, de una autoridad competente sobre un más amplio territorio (el cual incluye, naturalmente, el ámbito espacial de competencia de la primera instancia). En este punto, es importante distinguir que la suspensión de la norma local por la norma central se haga en virtud de “irregularidad” de la misma, es decir, por infracción de la norma general que había de ejecutar, o si puede efectuarse también por “inconveniencia” de la norma, es decir, en virtud del modo y manera en la que el órgano local ha actuado, dentro del margen de libre apreciación a él concedido por la norma general y sus contenidos, formulados como principios.

Cuando la instancia superior, el órgano central, sólo está autorizado para suspender las normas locales en virtud de irregularidad de las mismas, pero no lo está para sustituir las facultades discrecionales del órgano local por las suyas propias, entonces la norma local es definitiva en cierto sentido, al menos dentro del margen de libertad concedido por la norma general. La definitividad de los actos de las autoridades universitarias tienen un efecto indirecto sobre la clasificación de la descentralización perfecta o imperfecta por independencia, ya que si los actos de las autoridades universitarias no pueden impugnarse, por inconveniencia, podría estar por demás que se señale que los órganos internos de las universidades, ya sean consejos o rectores, deben ceñirse a lo dispuesto por la Ley Orgánica. Sin embargo, el control de legalidad, que excede a los linderos del control, en materia de descentralización administrativa, continuaría siendo vigente, ya que aun las autoridades jurisdiccionales o legislativas no pueden escapar a la revisión de actos ilegales y leyes inconstitucionales, ya que la interpretación de las mismas por la Suprema Corte tiene prioridad y prevalece sobre las que haga el Ejecutivo y el Legislativo.

En este punto del estudio, es menester abrir un paréntesis y entrar a analizar los conceptos hasta ahora expuestos, con la óptica de las resoluciones del Poder Judicial de la Federación, respecto a la definitividad de las resoluciones de las autoridades universitarias, ya que a diferencia de los demás esquemas de autonomía administrativa, la autonomía universitaria va más allá, pues no sólo se otorga respecto de las autoridades administrativas centrales, sino respecto de cualquier otra, excluyendo únicamente las jurisdiccionales y las legislativas. En el caso de las jurisdiccionales, sólo son impugnables los actos de las autoridades universitarias por irregulares, pero nunca por su inconveniencia, ya que el Poder Judicial tiene que declinar sustituir el conocimiento experto de las instituciones de enseñanza superior en el ámbito de su autonomía técnica

y académica, por el suyo. Lo cual constituye un grado extremo de independencia en la creación descentralizada de normas.

Asimismo, la autonomía universitaria prevalece sobre el criterio discrecional del legislador ordinario, respecto de su alcance y contenido, ya que la autonomía universitaria fue concedida por el Constituyente permanente, con la extensión y modalidades consignadas en el texto de la fracción II del artículo 3o. Consecuentemente, puede afirmarse que las autoridades universitarias gozan de un régimen de descentralización casi perfecto, porque sus actos y resoluciones no son definitivos, ya que pueden impugnarse por control de legalidad; pero son independientes por lo que se refiere al ámbito de su discrecionalidad en materia académica, como competencia técnica en la que ninguna autoridad puede prevalerse de un mejor conocimiento, ni aun la Suprema Corte de Justicia. Fuera de tal ámbito, la universidad o la institución autónoma de enseñanza superior debe sujetarse a la observancia de la ley, ya que el grado de descentralización que supone la autonomía universitaria por no ser ni definitiva ni independiente es claramente imperfecto. En el Estado moderno ninguna instancia o nivel de organización interna o externa puede pretender estar por encima del Estado o su ley. De otra manera, ni el Estado sería soberano, ni la universidad estaría obligada a cumplir la ley, como cualquier otra persona o ente colectivo subordinado al Estado de derecho y menos aún si sus actos vulneran garantías individuales o derechos humanos, ya que en tal caso los actos de la universidad no sólo carecerían de legalidad, sino también de legitimidad. Además, éticamente no tendría autoridad para exigir que los universitarios ciñeran su conducta a las leyes, porque para ello es necesario predicar con el ejemplo. La función de formar y no solamente informar, obliga a la universidad a ser congruente en todos sus actos.

Anteriormente venía sosteniendo la Suprema Corte de Justicia que las universidades autónomas no eran autoridades.³⁹ Tal criterio se basaba en la definición de autoridad que estableció la jurisprudencia mexicana.⁴⁰ Eran autoridades, y por ende procedía el juicio de amparo en contra de sus actos, todas aquellas personas que disponían de la fuerza pública en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en la posibilidad material de obrar como individuos con capacidad de ejercer actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen. Sin duda, el

³⁹ Un primer precedente se encuentra en el expediente de queja núm. 150/62 interpuesta por la UNAM en contra de los actos del juez segundo de Distrito en materia administrativa y de la que conoció el Segundo Tribunal Colegiado del Primer Circuito.

⁴⁰ El concepto de autoridad no está definido en norma alguna, es un concepto definido a través de las resoluciones del Poder Judicial de la Federación.

criterio se basa en el concepto de “imperio” entendido como la potestad o parte de la fuerza pública necesaria para asegurar la ejecución de las decisiones y mandatos de la justicia. El imperio como nota definitoria fue establecido por Ignacio L. Vallarta.⁴¹ La implicación más relevante a nuestros intereses de este criterio, es que los órganos internos de las personas públicas no son autoridades.⁴² Bajo este criterio, los actos de la UNAM no podían ser sometidos a revisión constitucional. En este sentido, los actos de las universidades autónomas, por ley, eran definitivos y tenían por ende una descentralización perfecta atendiendo al criterio en cuestión.

Recientemente, el Poder Judicial de la Federación ha tenido a bien expedir resoluciones contrarias al criterio antes mencionado, de tal forma que se contraponían. En particular, se ha planteado en tiempos recientes un cambio de criterio para determinar la procedencia del juicio de amparo por motivo de los actos de autoridad. Se ha dicho que los organismos descentralizados pueden dictar actos que afecten la esfera jurídica de los particulares, por sí y ante sí de manera unilateral, esto es, sin la necesidad de acudir a los órganos judiciales y del consenso de la voluntad del afectado, que implican el ejercicio de facultades decisorias que les están atribuidas en la ley, y que por ende constituyen verdaderos actos de autoridad, al ser de naturaleza pública la fuente de su potestad.⁴³ El nuevo criterio admite que está frente a un acto de autoridad, no sólo cuando se dispone en forma directa de la fuerza pública (imperio), haciendo abstracción de la naturaleza de quien emite el acto, sino que debe atenderse en todo momento a la naturaleza del acto mismo, es decir, si el acto provino de un órgano del Estado, el cual tomó una decisión que afectó unilateralmente la esfera jurídica del gobernado⁴⁴ y potencialmente puede exigirse dicho acto mediante el uso de la fuerza pública o a través de otra autoridad que pueda disponer de esta última.

Por virtud de este nuevo criterio, los actos realizados por las universidades autónomas por ley, como órganos descentralizados, pueden estar sujetos a la revisión en el juicio de amparo para saber si se está o no en presencia de un acto de autoridad. Este cambio de criterio crea una limitación en el tipo de la descentralización de la universidades autónomas, ya que dependiendo del acto y atendiendo al criterio de definitividad se estará ante una descentraliza-

41 El precedente más importante donde el jurista enuncia el concepto en comento, es el amparo en revisión promovido por Torres, Marcolfo F., *Semanario Judicial de la Federación*, 5a. época, t. IV, p. 1067.

42 “Autoridades internas de las comunidades. No tienen el carácter de autoridades responsables en el juicio de amparo (tesis jurisprudencial)”, *Semanario Judicial de la Federación*, 1969-1985, p. 59.

43 *Ibidem*. Véase *supra* nota 8.

44 Amparo en revisión núm. 3996/34, Segunda Sala de la SCJN.

ción perfecta o una imperfecta. Consecuentemente, se le atribuye una dualidad al concepto de universidad autónoma, porque con respecto de algunos de sus actos podría ser considerada autoridad, mientras que con respecto de otros no lo sería.

Además de los dos caracteres de descentralización que hemos desarrollado, existen otros dos criterios para definir la descentralización de un ente público: el criterio dinámico y el estático. El criterio estático atiende al ámbito de validez espacial que crea al órgano descentralizado, ya sea una norma que rige para todo el territorio nacional o sólo para parte de él. Por su parte el criterio dinámico atiende a los órganos que crean las normas en sus distintos grados.

La autonomía universitaria bajo el criterio estático, dependerá de la norma que otorga la autonomía. En el caso de la UNAM, la autonomía le viene por mandato constitucional regulado en una ley expedida por el órgano legislativo federal. Si se es cuidadoso con este concepto, se podrá apreciar que éste es un parámetro más para justificar que la autonomía universitaria no se agota en la descentralización administrativa. La norma que regula su estatus dentro del orden jurídico a la autonomía universitaria es una norma federal que reglamenta un precepto constitucional, lo mismo que en el caso de los órganos de mayor jerarquía de la administración pública federal, por lo que ésta y las universidades autónomas por ley, de carácter federal, se encuentran en un mismo nivel, pero con ámbitos de validez distintos; reforzamos así la idea de que descentralización debe de ser entendida como fraccionamiento de la competencia del Estado, que no llega a crear otro poder, pero tampoco se subordina jerárquicamente a ninguno en particular.

El criterio dinámico establece que existe una descentralización cuando los órganos creadores de normas dentro del ámbito de competencia del órgano descentralizado, es electo conforme a un procedimiento establecido en una norma propia que regula al órgano, su integración y facultades. Bajo este criterio los consejos universitarios en las universidades autónomas por ley, emiten normas de carácter interno y dichos consejos son electos por la comunidad universitaria, por lo que podemos decir que este criterio otorga una garantía de regulación interna inmanente al concepto de autonomía universitaria.

En este punto se insertan las resoluciones del Poder Judicial de la Federación que a la luz de la teoría de Hans Kelsen, explican las características de la autonomía universitaria en México. En primer término, la autonomía universitaria es una característica de un servicio público descentralizado, el cual el Estado entrega a un grupo organizado con fines públicos.⁴⁵ Lo anterior

⁴⁵ Segunda Sala, "Universidad Nacional Autónoma de México" (tesis jurisprudencial), *Semanario Judicial de la Federación*, 5a. época, t. LXX, p. 1432.

implica, por un lado, que la autonomía universitaria excluye al Estado de toda injerencia en el servicio público que presta, ya que la universidad autónoma es el medio que la Constitución encontró idóneo para prestar este servicio. La autonomía técnica que comparte la universidad con el resto de órganos descentralizados administrativamente⁴⁶ se lleva a un extremo de independencia. Por otro lado, implica que existe un carácter público en tales órganos, aunque no tengan el carácter de autoridad, y por ello no puedan ser sometidos sus actos a la revisión constitucional. Si se toma en consideración que por la índole de las funciones que le están encomendadas, como son las de impartir educación superior y organizar investigaciones científicas, principalmente acerca de las condiciones y problemas nacionales, para formar profesionistas y técnicos útiles a la sociedad, desempeña un servicio público descentralizado del poder estatal que no puede subordinarse a las autoridades y a los programas que rigen al resto del sector educativo, excluyendo los principios comunes que la Constitución federal señale a todo el sector educativo.

Otro aspecto que conforma la autonomía universitaria, consiste en que la autonomía excluya al gobierno federal de toda facultad de vigilancia y control directo respecto de las universidades autónomas por ley (una vigilancia y control distinto del técnico), ya que dichas instituciones rigen su vida interna de acuerdo con los postulados de su Ley Orgánica y los que emanan de los estatutos expedidos por el órgano interno respectivo, por lo que la autonomía, entendida como la facultad de gobernarse por sus propias normas, permite a estas instituciones organizarse como estimen conveniente, tanto en el orden administrativo, como en el docente y financiero.⁴⁷ En esta tesis apreciamos el criterio dinámico que permite la creación de normas propias de autogobierno a las universidades autónomas. Además de la potestad de crear normas generales internas, también se entiende implícita la facultad de aplicarlas de manera tal que no existe un mando de otro órgano extrauniversitario sobre la forma de aplicación de tales normas. Lo único que se requiere es el apego a la Ley Orgánica y a sus estatutos respectivos en la realización de sus actos.

De la anterior tesis se desprende también que todo contenido de la Ley Orgánica o los estatutos universitarios debe ser respetado por los órganos del Estado. Por lo que las universidades autónomas podrían recurrir al juicio de amparo en contra de los órganos del Estado infractores.

⁴⁶ *Ibidem*. Véase *supra* nota 8.

⁴⁷ Tribunales Colegiados de Circuito, "Universidad Nacional Autónoma de México. La elección de sus funcionarios no puede ser cuestionada por el Estado" (tesis jurisprudencial), *Semanario Judicial de la Federación*, 8a. época, t. IV, 2a. parte (1), p. 568.

En cuanto a las relaciones laborales, la propia fracción VII del artículo 3o. constitucional establece que las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado “A” del artículo 123 constitucional, es decir por la Ley Federal de Trabajo. La Ley Federal del Trabajo contempla un apartado especial para las universidades autónomas por ley. Este aspecto de la autonomía se consagró con la reforma constitucional de 1980. Es necesario resaltar que el legislador de esta reforma constitucional fue congruente con los principios de la autonomía universitaria que la jurisprudencia venía estableciendo. En efecto, supedita las posibilidades de contratación e incluso prohíbe toda disposición que no esté acorde con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las universidades autónomas por ley.⁴⁸

El otro aspecto es el financiero. Dentro de la misma fracción VII, del artículo en comento, establece que las universidades autónomas por ley administrarán su patrimonio. A este respecto también se tiene que interpretar el término administración respecto de la autonomía. En principio, el patrimonio de las universidades autónomas, en específico de las federales, comprende tanto bienes del dominio público como del dominio privado. Lo anterior se fundamenta en la calidad de órgano del Estado que ostentan estas instituciones, tal y como lo define la Ley General de Bienes Nacionales. En dicha Ley, se establece la definición y la distinción entre la propiedad pública y sus modalidades y la privada.⁴⁹ Se debe entender que las universidades autónomas por ley son de naturaleza pública y por ende su patrimonio también, sujetándose a las modalidades de la Ley en comento. Sin embargo, la propia Ley establece que lo que disponga se hace sin perjuicio de otros ordenamientos específicos. La Ley Orgánica de las universidades autónomas por ley reglamentan la propiedad de éstas sobre sus bienes, entonces debe entenderse que en coherencia con la autonomía por ley, tienen un patrimonio público pero dicho patrimonio es del manejo, fiscalización y disposición exclusivo de las instituciones autónomas. Como se aprecia, el complejo cúmulo de conceptos que la jurisprudencia desarrolla en torno a la autonomía universitaria, hacen que sea difícil definirla en forma precisa.

En conclusión, cabe afirmar que la autonomía universitaria es una especie de descentralización, pero no se reduce a una descentralización administrativa, primero porque la fuente de competencia de donde emana la autonomía universitaria es distinta de la de la administración pública federal, es decir la

48 Lo anterior se puede constatar en el *Diario de Debates*, respecto a la iniciativa de ley.

49 Véase fracción V, del artículo 2o. de la Ley General de Bienes Nacionales.

Universidad no cumple un fin de la administración sino del Estado mexicano. En segundo lugar, la descentralización implica una liga entre el órgano central y el descentralizado, es decir que en caso de conflicto de competencias será la competencia del órgano central la que prevalezca, por ser el órgano descentralizado dependiente de la competencia central, lo cual no ocurre con las universidades autónomas por ley, ya que existe una exclusión de competencias no una subordinación de las mismas. Por último, la Jurisprudencia de la SCJN ha establecido que la autonomía es una figura de protección jurídica para los fines que se le encomiendan a un órgano descentralizado. Siendo esto así, las universidades son autónomas por ley debido a que cumplen con un fin valioso para el Estado. Sin embargo, es de tal jerarquía ese fin que la propia Constitución les otorga una autonomía distinta a la del resto de organismos descentralizados. Lo anterior no sólo se constata de la lectura de la fracción VII del artículo 3o. constitucional, sino en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, las cuales no rigen a las universidades autónomas por ley,⁵⁰ y por ende no pueden ser caracterizadas las universidades autónomas como órganos descentralizados de la administración pública.

En segundo término, la autonomía universitaria depende y se explica en función de los fines constitucionales encomendados. Tal dependencia se traduce en un principio de legalidad y en un ámbito de exclusión. El principio de legalidad establece los límites de la actuación de las universidades autónomas por ley. Pero también es un ámbito de exclusión, porque a diferencia del resto de las normas que rigen la actuación de los órganos del Estado, las normas que rigen a estas instituciones de educación superior autónomas son garantes del cumplimiento de los fines asignados constitucionalmente. Esta garantía implica que ningún otro órgano, salvo el que otorgó la competencia originaria, el poder revisor de la Constitución, puede limitar o en algún sentido alterar, interferir o impedir el desarrollo de sus funciones dentro de sus respectivos marcos normativos. Hipotéticamente, la revisión que pudiera hacer el Poder Judicial de la Federación sobre la legalidad de los actos de las universidades autónomas por ley, no puede modificar el sentido de su marco normativo. El problema es que este poder es el autorizado para establecer sentido, y por tanto interpretar los preceptos constitucionales. Sin embargo, por reducción *ab absurdum*, si una tesis interpretara la fracción VII del artículo 3o., de tal forma que no se pudiera diferenciar en la práctica a las universi-

50 El artículo primero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece a qué entidades les es aplicable dicha ley, dentro de las cuales incluye a los organismos paraestatales. En el artículo tercero de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, se excluyen expresamente de la aplicación de dicha ley a las universidades o instituciones de educación superior a las que la ley les otorgue autonomía.

dades autónomas por ley de las que no lo son, sería tanto como derogar la institución constitucional de la autonomía universitaria. Es decir, la ficción jurídica de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación únicamente aplica la Constitución es inexacta; ya que participan en el proceso de toma de decisiones, creando normas de desarrollo de la Constitución y emitiendo valoraciones que son más similares a las de los órganos representativos, pero cuando se imponen en contra de ellos, se suscita de inmediato el grave interrogante, conocido usualmente como el argumento contra mayoritario;⁵¹ éste es: cuál es la razón de que, en un Estado basado en el principio democrático, la decisión de un reducido conjunto de personas no elegidas por el pueblo se imponga a la voluntad de los legítimos representantes de la nación.

Sin perjuicio de lo anterior, el legítimo intérprete de la Constitución es el Poder Judicial de la Federación. Empero, sus interpretaciones se basan en casos concretos que se le plantean. Por ello, los límites del caso deben ser los límites de la interpretación. Además, las interpretaciones constitucionales forman un todo armónico y sistemático, de tal suerte que no puede existir contradicción franca entre los preceptos. Tomando esto en cuenta, como ya hemos dicho, la definición de la autonomía universitaria ha sido dada jurisprudencialmente y se perfila como una figura jurídica protectora de los fines educativos del Estado. Por otro lado, existe un nuevo criterio, el cual admite el control constitucional de los actos de las universidades autónomas, por considerar que la *ratio* para determinar si un acto tiene el carácter de autoridad no es ya el carácter del órgano que lo emite, sino el del acto mismo. Las universidades autónomas por ley pertenecen al Estado y técnicamente pueden ser susceptibles de ser autoridad responsable en el juicio de amparo. Esta interpretación debe de armonizarse con el cúmulo de conceptos que conforman a la autonomía universitaria, de tal suerte que cada acto de la universidad pueda ser sujeto al examen sobre si es o no de autoridad, siempre y cuando se llegue al exceso de impedir el desarrollo de las actividades que son esenciales para el cumplimiento de sus fines institucionales.

La autonomía técnica sería nugatoria para las universidades autónomas por ley si todos sus actos se tuvieran que someter al juicio del Poder Judicial de la Federación, no podrían responsabilizarse más del cumplimiento de sus fines, ni jurídica ni materialmente sería posible hacerlo. Por otro lado, el apego de las resoluciones universitarias al orden jurídico constitucional es necesario, ya que la autonomía no implica extraterritorialidad⁵² ni aun impunidad.

51 *Ibidem*. Véase *supra* nota 11, p. 170.

52 Carpizo, Jorge, "Argumentos, responsabilidad, acción. Cómo defender la Universidad", *Excelsior*, México, 18 de agosto de 1973. "Extraterritorialidad es un concepto de derecho internacional que está en

V. LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA DESPUÉS DE LA NUEVA TESIS SUSTENTADA POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Contra lo que comúnmente se asume sin fundamento, en la resolución del amparo en revisión 1195/92, no se decide en favor del doctor Julio Óscar Trasviña Aguilar, miembro del personal académico de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, quién alegó que se le negó indebidamente el otorgamiento del año sabático. El ministro de la Suprema Corte de Justicia, licenciado Juventino Castro y Castro, cuya ponencia fue aprobada por el pleno de la Suprema Corte, confirmó la sentencia que negó el amparo al promovente y sobreseyó el juicio de amparo 545/92, que promovió el susodicho. La tesis que orienta a la resolución, modifica el sentido de la jurisprudencia anteriormente aceptada, en el sentido de que las universidades e instituciones aludidas no pueden realizar actos de autoridad.

A pesar de que la resolución del amparo en cuestión no afectó los derechos de la universidad demandada, es importante reflexionar en la posición de la Suprema Corte con respecto de las universidades públicas y su carácter de autoridad, para los propósitos de impugnar sus decisiones, a través del juicio de amparo. En particular, es importante tener en cuenta que la Suprema Corte ha cambiado su posición original. Anteriormente, se había sentado jurisprudencia en el sentido de que las universidades públicas, sin más, no podían ser consideradas como autoridades, para los efectos del juicio de amparo.

El juicio de amparo es el medio procesal por excelencia para defender los derechos que la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos otorga como garantías individuales frente al Estado. En consecuencia, no puede interponerse, más que en contra de algún órgano del Estado que viole la esfera de derechos de los gobernados. Es precisamente por ello que no procede en contra de otros particulares o de organizaciones no gubernamentales.

Con anterioridad al amparo en revisión 1195/92, la sola mención de que la demandada era una universidad pública y la invocación de la jurisprudencia eran suficientes para que se sobreseyera el amparo. Sin embargo, actualmente la situación que enfrenta una universidad pública que es demandada en un juicio de amparo es distinta. En efecto, actualmente tendrá que probar, en cada caso y con respecto del ejercicio de cada una de las funciones que le

otorgue su Ley Orgánica, que el acto que se impugna no es un acto de autoridad.

Esencialmente, el cambio en la posición de la Suprema Corte consiste en que con anterioridad se atendía al carácter de la persona demandada, para determinar si se trataba o no de un acto de autoridad, en tanto que ahora la resolución se enfocará en el examen del carácter del acto que se impugna, sin que aparentemente sea relevante que se trate o no de una universidad pública. Es decir, en el nuevo criterio que sustenta la Suprema Corte subyace la asunción de que una universidad pública es capaz de efectuar actos que pueden o no considerarse como de autoridad, dependiendo del carácter mismo del acto y no de la naturaleza de la universidad pública.

En las consideraciones de la resolución del amparo en revisión 1195/92 se exponen algunos criterios que la Suprema Corte puede tomar en consideración para decidir si el acto reclamado en amparo es o no un acto de autoridad. A continuación me referiré a cada uno de ellos, así como a las inferencias que se pueden hacer de los mismos.

Los actos de autoridad implican relaciones de supra y subordinación y surgen entre la autoridad y el gobernado. Los actos de autoridad propiamente dichos, tienen como características la unilateralidad, la imperatividad y la coercitividad. Son actos unilaterales porque dependen de la existencia de una sola voluntad, la de la autoridad; son imperativos porque se imponen aún en contra de la voluntad del gobernado, y son coercitivos en virtud de que si no se acatan voluntariamente, se puede lograr su cumplimiento coactivo mediante el uso de la fuerza.

Los actos de autoridad afectan la esfera jurídica de los particulares por sí y ante sí, de manera unilateral, sin necesidad de acudir a los órganos judiciales o al consenso de la voluntad del afectado, implican el ejercicio de facultades decisorias que son atribuibles a la ley.

El acto de la universidad pública es un acto de autoridad si es unilateral. No lo es, por lo contrario, si se trata de un acto que proviene de una relación bilateral, como lo es una relación laboral o contractual, por ejemplo, en el caso comentado se le negó el amparo al doctor Julio Óscar Trasviña, porque se trataba de una reclamación proveniente de una relación de trabajo, donde la universidad actuó en su carácter de patrón.

Un criterio estrechamente vinculado con el carácter unilateral, se explica en función de que se trate de un acto en el que la universidad toma una decisión por sí y ante sí, que afecta los legítimos intereses del afectado. En el caso en cuestión, no se trataba de resolución de la universidad que por sí y ante sí le causara al afectado una merma en sus derechos, ya que las deci-

siones que toman los patrones son recurribles ante los tribunales del trabajo, cuya decisión o laudo, sí es recurrible en amparo.

Las universidades, como organismos descentralizados, son entes públicos que forman parte de la administración pública y por ende del Estado, a pesar de que su autonomía especial implique que tienen independencia técnica u orgánica o ambas, no por ello dejan de ser una forma de organización de la administración pública ni son distintos del Estado.

La autonomía que les otorga el artículo 3o. constitucional en su fracción VII, proviene de una expresión de la voluntad del Estado y el ejercicio de su autonomía se supedita a los principios constitucionales que norman la educación. En la medida en que reciben un subsidio proveniente de fondos públicos, la disposición de esos ingresos pueden ser objeto de control Estatal.

A pesar de que a las universidades públicas se les otorgue una autonomía especial, se les encomienda un servicio público descentralizado, por lo que no pueden considerarse como un ente ajeno al Estado.

Las universidades públicas en Latinoamérica se distinguen claramente de las de los países anglosajones, donde surgen de iniciativas independientes del Estado y se desarrollan al margen de la actividad de éste, son un producto de la iniciativa privada que aporta su patrimonio inicial y establece sus estatutos. Finalmente, su autonomía no es resultado de una concesión de los poderes públicos y se rigen por las leyes del mercado.

La autonomía de las universidades públicas sólo implica que no se sometan a las reglas de gestión administrativa y financiera aplicables, por lo general a todos los servicios centralizados del Estado.

La autonomía orgánica se traduce en la especial organización interna del organismo, que le permite incluso, en caso extremo, el autogobierno.

Los organismos descentralizados forman parte del Poder Ejecutivo, en tanto que son componentes de la administración pública y su objeto general es auxiliarlo en el ejercicio de sus atribuciones.

Finalmente, es preciso aventurar algunas consideraciones personales, en virtud de que la resolución de la Suprema Corte admite que los actos de las universidades e instituciones de educación superior autónomas por ley no necesariamente constituyen actos de autoridad; por ello, cabe proponer un breve análisis de aquellos casos en que pueden no ser considerados como actos de autoridad para integrar una lista enunciativa, pero no limitativa, ya que sería difícil agotar una temática tan amplia como la que abre la nueva tesis de la Suprema Corte.

En el caso de que se reclamen actos que provengan del ámbito laboral, tanto de trabajadores como de profesores e investigadores o incluso personal

de confianza, es claro que no pudieron ser actos de autoridad por provenir de una relación bilateral. Adicionalmente, podría considerarse la argumentación de solicitar el sobreseimiento del amparo por la falta de definitividad de la resolución impugnada, en caso de que no se haya agotado la instancia ante los tribunales del trabajo.

Respecto de las reclamaciones por pretendidos actos de autoridad que resulten de las demandas que interpongan los alumnos por la aplicación de una medida de disciplina o por la denegación de una solicitud, puede aducirse que la resolución disciplinaria es producto de un órgano de la comunidad a la que el alumno accedió por su propia voluntad, y aceptando explícita o tácitamente cumplir con sus normas internas, por lo que tuvo que mediar la manifestación de su voluntad, que no pudo haber sido forzada, ya que las instituciones en cuestión no constituyen un monopolio del Estado. Esta argumentación le permitiría caer bajo el supuesto de que el acto que reclama proviene de una relación bilateral, en la que la institución y el alumno tiene derechos y deberes que cumplir en forma bilateral.

Por lo que se refiere a las funciones de educar, investigar, difundir la cultura, determinación de sus planes y programas, fijar sus términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico —sobre todo cuando no tengan un origen contractual—, por provenir de reglamentos o estatutos del personal académico, la Constitución les otorga una autonomía total, dado que su único límite es que estén de conformidad con los principios generales del artículo tercero de la misma, situación que asimila a las instituciones públicas autónomas a la condición de las personas que por concesión del Estado reciben la autorización de prestar un servicio público, sin que por ello pueda considerárseles como autoridades, por lo que se refiere al cumplimiento de las funciones analizadas en este párrafo.

No obstante, es preciso admitir que hay actividades de las universidades públicas que no es fácil caracterizar como actos que no tengan la naturaleza de actos de autoridad, por ejemplo, la certificación de conocimientos y la incorporación de estudios. Al respecto, es notable que tales actividades no se incluyan dentro de las que el artículo 3o. constitucional, en su fracción VII, considera como resultado del ejercicio de su ámbito de autonomía. Por otra parte, también es posible constatar que las funciones de certificación de conocimientos y de reconocimientos de validez de estudios son objeto de regulación por parte del capítulo VI de la Ley General de Educación.

Finalmente, es preciso reconocer que la posible intervención del Poder Judicial de la Federación, por la vía del amparo, en la impugnación de los actos concretos de la índole a que se refiere el párrafo anterior, no tendría un

impacto relevante sobre las demás actividades que corresponden a su ámbito de autonomía o a su régimen de autogobierno. Por ello, aun cuando implicaran un acto de molestia, no podrían afectar a los demás fines que la Constitución les otorga a las universidades y demás instituciones autónomas por ley. A mayor abundamiento, en la mayoría de los casos las funciones de certificación e incorporación se otorgan en el nivel legislativo, o cuando mucho pueden ser otorgados como facultades por las constituciones de las entidades federativas y, consecuentemente, pueden ser sujetas a control de legalidad y constitucionalidad, a través del juicio de amparo, por ser funciones del Estado que no pueden otorgarse a los particulares, sin infringir la Constitución, ya que no se trata de un servicio público, sino de la expresión de la facultad que tiene el Estado de regular el ejercicio profesional, conforme al artículo quinto de la Constitución federal.

A manera de conclusión, cabe afirmar que con la nueva tesis de la Suprema Corte de Justicia se abrirá un debate enriquecedor en torno a la naturaleza y funciones de las universidades y otras instituciones públicas de educación superior autónomas por ley. Los confines del concepto de la autonomía universitaria y el alcance y contenido que le da el artículo 3o. de la Constitución, en su VII párrafo, podrán ser precisados, y sus contornos difusos, deslindados con más detalle. La mayor claridad que se busca con la nueva tesis puede beneficiar tanto a los potenciales quejosos como a las instituciones demandadas, ya que la voluntad de la Suprema Corte, como se manifiesta en la resolución en comento, es clarificar los alcances de la autonomía y armonizarlos con los derechos individuales, pero sin restringir a los dos ámbitos garantizados por la Constitución.