

Autogobierno

La autorregulación a la que me he referido enlaza con otro dato de la autonomía: el autogobierno. Puestas las bases normativas para la vida universitaria, ésta debe correr al amparo de órganos que ejerzan el gobierno interno; además, reproducen, en cierto modo, las funciones estatales: emisión de normas, ejecución de éstas y enjuiciamiento de conductas realizadas en (supuesta) contravención de aquéllas; asimismo, atienden al poder de la Universidad de administrarse por sí misma mediante la operación de sus propios órganos. La institución provee a la integración de éstos: elige o designa a sus titulares. El Estado —ha sostenido también la SCJN— no puede cuestionar la elección de esos titulares, cuestionamiento que afectaría la autonomía prevista en el artículo 3o. constitucional.

Los analistas de la regulación y la vida universitaria examinan esta materia con la mirada puesta, sobre todo, en algunos órganos relevantes, entre ellos el rector —cuya designación se hace conforme a un procedimiento electoral aplicable igualmente, con ciertas variantes, a los directores de facultades, escuelas e institutos—, el Consejo Universitario y la Junta de Gobierno.

La Junta merece atención especial: es la figura más característica de la Ley Caso, que ha preservado, con firmeza y perseverancia, el respeto a la autonomía en horas de gran conflicto; pero también ha recibido cuestionamientos constantes a la luz —o a la sombra— de ciertas versiones de la autonomía que, a menudo, militan contra ella, so capa de defenderla.

Los detractores de la Junta suelen proponer, como alternativa de “buen gobierno”, la elección de directivos universitarios a través del sufragio igualitario y abierto de los miembros de la comunidad, una suerte de gobierno de asamblea. Los resultados de esta hipotética democracia, que olvida la naturaleza y la misión de la Universidad, se han visto en otras experiencias nacionales bien conocidas y deploradas. Por mi parte, sostengo las virtudes de la Junta de Gobierno, valiéndome para ello de la historia de la Universidad —hasta la Ley del 45 y a partir de ésta, dos etapas cuyas historias han sido diferentes— y de mi propia experiencia como miembro de ese cuerpo durante cerca de trece años. Esa historia y esta experiencia contribuyen a fortalecer las afirmaciones favorables y desvanecer los mitos.

Me remito a los argumentos y las referencias que expongo en mi libro, ya citado, acerca de *La autonomía universitaria en la Constitución y en la ley*. Veamos primero los mitos. Para hacerlo transcribiré en este lugar algunas líneas de aquella obra: “Sobre la Junta de Gobierno penden algunos mitos, que han dado origen a discusiones frecuentes y condenas apresuradas. Los críticos de buena fe sustentan su posición en razones que respeto, pero no comparto. Menos todavía después de haber conocido el desempeño real de la Junta”. Sigo manifestando:

Se dice que ésta (la Junta de Gobierno) encarna el autoritarismo, con quebranto de la democracia que debiera campear en la conducción de la Universidad. Se supone que quienes la integran, asociados o afiliados a círculos de poder o de interés, subordinan a éstos el sentido de sus votos. Se asegura que los integrantes de la Junta, demasiado atentos a las sugerencias de la Rectoría, suelen estarlo también a las solicitudes de la política nacional. Se manifiesta que la Junta desconoce los problemas que existen y las opiniones que prevalecen en las escuelas, facultades e institutos a cuyos directores elige. Se dice todo ello, y más.

Puedo y debo sostener que esas afirmaciones son erróneas, aunque no digo, necesariamente, que sean maliciosas. Es verdad que un observador superficial, ignorante de la

integración y de la operación efectivas de la Junta, puede llegar a conclusiones semejantes a las que figuran en la mitología sobre ésta. Empero, en la realidad no existe la mediatización que se supone ni el desconocimiento que se aduce. Los prejuicios, que pueden resultar atractivos si las cosas se ven con una mirada superficial, deben ser rechazados con los argumentos que aportan la razón y la experiencia.

Mi propia experiencia me permite asegurar que la Junta adopta sus decisiones con entera independencia, tanto de la Rectoría —que tiene la facultad de presentar temas para la provisión de cargos directivos, dentro de las cuales resuelve la Junta— como del poder público. Miembros de éste, que lo son también de la comunidad universitaria, pueden apoyar candidaturas, están en su derecho; pero esos planteamientos, cuando los hay, no determinan el sentido de las resoluciones del órgano gobernante. Éste reúne muy amplia información acerca de la Universidad, en general, y en torno a sus dependencias, en particular, y consulta a la comunidad universitaria cuando se trata de elegir rector o a las comunidades específicas cuando viene al caso la elección de directores de facultades, escuelas e institutos.

Conviene analizar cuidadosamente la composición y gestión de la Junta de Gobierno, su papel en horas de conflicto, así como el desempeño de sus integrantes y el del cuerpo colegiado. Este análisis es procedente y, en ocasiones, apremiante, considerando que la mayoría de las acostumbradas impugnaciones contra la Ley del 45 se dirigen ante todo contra la Junta, pieza maestra del conjunto orgánico de autogobierno. Los adversarios de la autonomía, que ambicionan ganar la Universidad, procurarán desmontar esta pieza; a partir del desmontaje operará el torbellino.

Bajo el rubro de autogobierno, corresponde aludir, igualmente, a la jurisdicción universitaria, que no tiene —por supuesto— el amplio alcance que poseyó en su origen remoto. Esta capacidad de decir el derecho, resolviendo contiendas internas, se reduce a puntos abarcados por la normativa universitaria interna y que no pasan de ésta a ámbitos de mayor alcance. Para ello sirven la Defensoría de los Derechos, instituida bajo el rectorado de Jorge Carpizo, y el Tribu-

nal Universitario: aquella, un ombudsman, y éste, una jurisdicción doméstica. Por otra parte, a las instancias jurisdiccionales ordinarias del Estado les corresponde conocer de las afectaciones a la situación jurídica de los universitarios a través de actos unilaterales de la autoridad interna.

Dejo para otro lugar el tema de los litigios entre la UNAM y sus trabajadores, y me dedicaré ahora a las decisiones que entrañan ese género de afectaciones, que alguna vez se hallaron dentro de la justicia universitaria y que hoy atañen a la jurisdicción del Estado en materia de amparo. Considero correcta esta apreciación, sustentada por la justicia federal, desde que se entendió que la autoridad, para fines del amparo, no es sólo quien puede disponer de la fuerza pública —tesis prevaleciente en otro tiempo—, sino también quien puede afectar unilateralmente la situación jurídica de un individuo. Desde mi perspectiva, esto no mella la autonomía y pone de manifiesto que el autogobierno, al igual que la autorregulación, operan en el marco del orden jurídico nacional, cosa que cobra mayor visibilidad cuando se trata de litigios que desbordan las fronteras precisas de la vida de la universidad.

La posición de las universidades públicas como autoridades responsables en el marco normativo del juicio de amparo figura detalladamente en la jurisprudencia de la SCJN, no sólo en torno a las relaciones laborales, sino también acerca de la situación jurídica de alumnos y del manejo patrimonial de esas instituciones, tema que abordaré *infra*. Veamos algunos ejemplos. En una sentencia de 1997, el Pleno examinó la actuación de los funcionarios de organismos públicos descentralizados, que

...pueden emitir actos unilaterales, a través de los cuales crean, modifican o extinguen por sí o ante sí situaciones jurídicas que afecten la esfera legal de los gobernados; esto es, ejercen facultades decisorias que les están atribuidas en la ley y que por ende constituyen una potestad administrativa cuyo ejercicio es irrenunciable y que por tanto se traducen en verdaderos actos de autoridad al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad.

En efecto, tales actos son controlables por medio del amparo.

En otra decisión de 2002, la Segunda Sala de la SCJN consideró que es impugnabile mediante amparo la determinación de una universidad pública autónoma que desincorpora de la esfera jurídica de un gobernado los derechos que le asisten en su condición de alumno de aquélla. Igualmente, el Cuarto Tribunal Colegiado del Octavo Circuito sostuvo, en amparo administrativo de 2003, que las universidades autónomas son autoridad para los efectos del amparo cuando emiten actos relacionados con la administración de su patrimonio y tales actos inciden en la esfera de derechos de los particulares.

La facultad universitaria de conducir por sí misma su vida interna, bajo el sistema de autorregulación y autogobierno, no impide que la institución celebre convenios con otras instancias públicas o privadas para el cumplimiento de los fines de aquélla y éstas, a condición de que los pactos concertados respeten el ámbito de competencia propia e intransferible de la Universidad.

Bajo esa óptica, es necesario observar y considerar o reconsiderar ciertos convenios previstos en varios ordenamientos; por ejemplo, los concernientes a la homologación de criterios de atención a alumnos sobresalientes (artículo 41 de la Ley General de Educación, según las reformas del 22 de junio de 2009); los genéricos con el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (artículo 4o. de la Ley de este Instituto, reformada el 11 de septiembre de 2013), y los específicos relativos a la infraestructura física educativa (artículo 6o. de la Ley de esta materia, reformada el 1o. de febrero de 2008).

Con respecto al mismo rubro que me ocupa, es preciso aludir a la rendición de cuentas, asociada a la transparencia de gestión e información y al cumplimiento fiel de los fines institucionales. Quien recibe una encomienda del pueblo o del Estado, que recoge los designios populares, debe dar cuenta del cumplimiento de ese encargo y del manejo de los recursos de diversa naturaleza que recibe para cumplirlo. En otros términos, no puede ocultar su gestión y, en ella, su gasto. Ésta es una regla de buen gobierno, en el más amplio sentido de la pala-

bra. No parece haber problema en el concepto, pero lo hay o puede surgir en su aplicación. ¿Cómo rendir cuentas? ¿Ante quién? ¿Con qué consecuencias?

Estimo que las instancias facultadas para exigir y recibir cuentas acerca de la gestión de la Universidad son, desde luego, las universitarias, conforme a las atribuciones contenidas en la normativa interna. Sin embargo, no termina ahí la obligación de quien lleva a cabo tareas que interesan a la nación y para ello utiliza recursos públicos, como es el caso de las universidades públicas. Éstas deben informar a la sociedad y a los entes estatales a cargo del gasto público. La UNAM acostumbra hacerlo, al igual que varias instituciones de la misma naturaleza. Otra cosa es la pretensión de que, con motivo de la observación sobre el manejo de recursos —recepción y aplicación—, la autoridad estatal central, ya sea legislativa o ejecutiva, pretenda intervenir en el desempeño de las universidades.

Ha sido pertinente la solución adoptada por la justicia federal cuando en la sentencia de la Segunda Sala de la SCJN dictada en el amparo en revisión 311/2018 rechazó intervenciones indebidas, por excesivas y vulneradoras de la autonomía, por parte de la autoridad fiscalizadora del estado de Hidalgo. Me permitiré transcribir algunas consideraciones formuladas a este respecto por aquella Sala del más alto tribunal, señalando sus antecedentes y el sentido de la determinación final.

La Sala recordó que la autonomía “no significa que la Universidad (quejosa en el juicio de amparo) pueda llevar a cabo un ejercicio arbitrario y desmedido de sus funciones de autogobierno, puesto que su conducta habrá de estar sujeta al Estado de Derecho y a los mandatos de la Ley Fundamental”. En su sentencia, la misma Sala invocó el precedente sentado por otra decisión a propósito de la intervención de un órgano fiscalizador externo: el principio de autonomía universitaria

...no impide la fiscalización, por parte de (la Auditoría Superior de la Federación), de los subsidios federales que se otorguen a las universidades públicas para su funcio-

namiento y el cumplimiento de sus fines, porque tal revisión no significa intromisión a su libertad de autogobierno y autoadministración, sino que la verificación de que efectivamente las aportaciones económicas que reciben del pueblo se destinaron para los fines a que fueron otorgadas y sin que se hubiera hecho un uso inadecuado o incurrido en desvío de los fondos públicos.

En fin de cuentas, la pretendida “revisión (por parte del órgano fiscalizador) de todas las actividades de la institución universitaria, y por tanto, de todos los recursos que recibe (aunque una parte de ellos no sea pública), vulnera el principio de autonomía por el que se rige y que la dota de facultades de autoformación y autogobierno”. Es preciso conciliar razonablemente las exigencias del Sistema Nacional Anticorrupción —cuyo desempeño sustentó las pretensiones de la entidad fiscalizadora— con el régimen de autonomía universitaria:

Debe existir un equilibrio que permita que el Estado realice adecuadamente las fiscalizaciones de recursos públicos a que se refiere el Sistema Nacional Anticorrupción y que, a su vez, permita a la Universidad quejosa (pero otro tanto se debe decir —gloso yo— de cualquier universidad pública en el mismo trance) ejercer la autonomía que le es inherente.