

# LA AUTONOMÍA DE LA UNIVERSIDAD PÚBLICA. UN ESTUDIO JURÍDICO

José ROLDÁN XOPA

*I. Introducción. II. La autonomía como concepto jurídico indeterminado. III. La autonomía universitaria.*

## I. INTRODUCCIÓN

La autonomía universitaria es sin duda una de las instituciones jurídicas que en nuestro país ha surgido en medio de una historia llena de vicisitudes y hasta de heroísmo. El conflicto ha sido su partero. Con partidarios y adversarios de distinto signo, el elemento común en la autonomía ha sido la toma de distancia de los órganos del poder estatal. Sin abandonar el terreno de lo público, la universidad autónoma por ley adquiere un estatus en el ordenamiento jurídico que presenta características peculiares tanto por el tipo de entidad que constituye como por la función a su cargo. Sujeto y función son los componentes principales a considerar en el análisis de las relaciones normativas que la institución educativa establece hacia los órganos públicos, pero también con aquellos que forman parte de su comunidad o se encuentran en aptitud de acceder a sus servicios.

Si ya de por sí el tratamiento de los problemas jurídicos a que da lugar la autonomía universitaria son complejos, la dimensión social de los mismos los complica aún más. La educación pública superior es un espacio sumamente sensible, con un alto grado de politización y de repercusión extrauniversitaria, por lo que se agrega un ingrediente difícilmente digerible tanto para el análisis jurídico ortodoxo como para el tratamiento de los conflictos bajo reglas de derecho.

## II. LA AUTONOMÍA COMO CONCEPTO JURÍDICO INDETERMINADO

El término autonomía como parte del lenguaje jurídico tiene un significado por sí mismo impreciso que lo hace formar parte de lo que la doctrina administrativista ha identificado como conceptos jurídicos indeterminados. No obstante, la indeterminación genérica se torna en determinabilidad específica, pero para hallarla es necesario tomar en consideración el contexto normativo en el que se emplea, es decir, los ámbitos con los que se relaciona (materiales, personales, territoriales, etcétera) los que pueden presentarse separada o conjuntamente. Así pues, suele hablarse de autonomía de la voluntad, autonomía municipal, autonomía del Banco de México, etcétera, esto es, resulta más apropiado hablar de tipos de autonomía que de la autonomía como concepto unívoco.

El punto de partida anterior es determinante para elegir el camino para indagar el significado de la autonomía universitaria. No será una aproximación por la vía de la determinación semántica, sino un ejercicio de dogmática jurídica, esto es, la averiguación de su sentido dado en el derecho positivo nacional. La autonomía universitaria es creación del derecho positivo.

## III. LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

Previa la constitucionalización de la autonomía universitaria en 1900, ésta tiene su origen en la Ley. La primera universidad autónoma fue la de San Nicolás de Hidalgo en 1917.<sup>1</sup> La Universidad Nacional obtuvo su autonomía por Ley de 1929, en el caso de la Universidad de Puebla se expide la Ley Orgánica que le otorga su autonomía en 1941.

Sin embargo, si bien la autonomía surgió a nivel de ley, la misma tuvo en la descentralización administrativa su sitio organizacional. Independientemente de los grados de autonomía que en cada caso se establecieron, no dejaron de estar comprendidos como parte de la organización administrativa, y dentro de la explicación constitucional de ésta, como parte de las entidades auxiliares del Ejecutivo. Así pues, la constitucionalización de la autonomía universitaria establece el origen de una

<sup>1</sup> Decreto del 5 de octubre de 1917, siendo gobernador Pascual Ortiz Rubio. Cfr. Valadés, Diego, *El derecho académico en México*, UNAM, México, 1987.

nueva forma de organización constitucional, en este caso de gestión de funciones de servicio que inaugura los órganos autónomos, forma a la que se agregarían el Instituto Federal Electoral, el Banco de México, los organismos gubernamentales de protección a los derechos humanos.

La autonomía no obstante vino a manifestar una serie de desfases, tanto en la explicación como en la regulación de sus nuevas manifestaciones. Entre los problemas que podemos encontrar están los siguientes:

### 1. *La distinción entre orden jurídico y personificación del orden*

Los sujetos jurídicos son creación del orden jurídico, ahora bien tales sujetos o cúmulos de competencias actúan como personas jurídicas o bien como fracciones de competencia de personas jurídicas, esto es, como órganos en términos de Kelsen, los sujetos no serían más que el orden jurídico personalizado (subjektivizado).

En el derecho mexicano encontramos una diversidad de órdenes jurídicos dada su organización constitucional: el orden nacional, el orden federal, el orden estatal y el orden municipal. Tales órdenes son subjektivizados en personas jurídicas a las que se les denomina: Estados Unidos Mexicanos, Federación, nación (nombres con los que personifica la actuación del Estado en el orden constitucional y federal), los estados, los municipios; sin embargo, las personas jurídicas no son idénticas a los órdenes jurídicos, sino formas particulares de manifestación subjektivizada (personalizada), esto es, de actuación en determinados ámbitos de validez en los que se establecen relaciones en las que se suelen establecer imputaciones, atribuciones jurídicas a la totalidad de los órdenes (relaciones jurídicas en las que los órdenes más amplios comprometen a los órdenes secundarios). Así por ejemplo, cuando los Estados Unidos Mexicanos como Estado nacional celebra un tratado internacional “compromete” a la totalidad de los órdenes nacionales (federal, estatal y municipal). Cuando el orden estatal celebra con la Federación, compromete a la totalidad del orden estatal. Sin embargo, no son los únicos centros de imputación creados por los órdenes ni la totalidad de las relaciones jurídicas (de los ámbitos materiales) son únicamente comprometidos por tales personas jurídicas fundamentales. Los órdenes jurídicos crean una pluralidad de sujetos jurídicos de derecho público (y de derecho privado) a los que se les asigna ámbitos de actuación, ámbitos competenciales identificables.

Lo anterior lleva a realizar una doble distinción: el orden jurídico actuando como persona jurídica (el orden jurídico personificado), por una parte, y, por otra. La existencia de una pluralidad de personas jurídicas actuando en un determinado orden. Tal situación permite distinguir conceptos que adquieren su propia individualidad explicativa: orden jurídico y persona jurídica.

Dado lo anterior, sería posible distinguir a la Federación como persona jurídica y la Federación como orden jurídico en el que actúan una serie de personas jurídicas cada una de las cuales ejercen competencias correspondientes a tales órdenes (*vgr.*, las universidades autónomas por ley, el Banco de México, el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Instituto Mexicano del Seguro Social, etcétera), como personas jurídicas de la Federación en tanto orden, cada uno de ellos ejerciendo una competencia federal).<sup>2</sup>

Las interpretaciones a que se ha hecho referencia anteriormente muestran una falta de comprensión del fenómeno universal a que se han sometido los Estados modernos, su dispersión orgánica, y en el que pese a la diversidad de personalidades estatales, todas son expresión del Es-

2 PETROLEOS MEXICANOS. DADO SU CARÁCTER DE ORGANISMO DESCENTRALIZADO, NO ES PARTE INTEGRANTE DE LA FEDERACIÓN POR LO QUE NO LE ES APLICABLE EL ARTÍCULO 90. DE LA LEY DE AMPARO. Siendo Petróleos Mexicanos, por expresa determinación de su ley orgánica organismo descentralizado con personalidad jurídica propia, es una entidad separada de la administración central, y sólo mantiene con el Poder Ejecutivo federal, conforme a lo previsto en diversos ordenamientos legales, relaciones vinculatorias con la específica finalidad de regular el control administrativo de su funcionamiento orgánico; de lo que se sigue que, por la peculiar característica de estar dotado de personalidad jurídica propia, constituye un ente que no forma parte integrante de la Federación, de ahí que no le sea aplicable el artículo 90. de la Ley de Amparo que se refiere a personas morales oficiales. Sólo pueden considerarse comprendidos dentro del sistema administrativo propiamente dicho del Poder Ejecutivo federal y como partes integrantes del mismo, los organismos que se instituyen como figuras que la doctrina clasifica de “desconcentración administrativa” y que son aquellos a los que se les atribuye, mediante subordinación jerárquica directa, parte de la competencia administrativa, y por lo mismo, en el desempeño de sus funciones únicamente actúan como organismos de la misma entidad estatal, es decir, que carecen de personalidad jurídica propia. SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO. Amparo en revisión 307/89. Petróleos Mexicanos, 16 de noviembre de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Jorge Alberto González Álvarez. SJF tomo XV enero, tesis VI 2. 192 A, p. 282. En el mismo sentido puede verse SEGURO SOCIAL, INSTITUTO MEXICANO DEL. POR SU CARÁCTER DE ORGANISMO DESCENTRALIZADO, NO ES PARTE INTEGRANTE DE LA FEDERACION. Amparo Directo 1262. IMSSS, 25 de abril de 1973, 5 votos. Ponente Pedro Guerrero Martínez, séptima época, Segunda Sala, SJF tomo 52, tercera parte, p. 84

tado mismo. Su entendimiento como entidades de naturaleza diversa al Estado (y a su personalización total: los Estados Unidos Mexicanos), llevó a establecer un régimen jurídico distinto: régimen laboral diverso a sus trabajadores del resto de servidores públicos, jurisdicción distinta, etcétera.

## 2. *La autonomía como un nuevo estatus constitucional.*

La elevación de la autonomía de un estatus legal a un estatus constitucional se dio sin la correspondiente regulación de una garantía constitucional de nuevo tipo.

Así pues, la Constitución establece diversos organismos que están a cargo de funciones que si bien en una comprensión general son administrativas, por su relevancia social, económica o política, configuran un nuevo entramado orgánico y funcional creando sujetos cuyas relaciones jurídicas presentan rasgos novedosos. Por una parte, desempeñan funciones estatales hacia particulares que pueden revestir caracteres diversos (de autoridad, prestacionales), y, por otra, establecen relaciones con los poderes fundamentales del Estado, con entidades federativas, así como con entidades y órganos estatales (otros órganos autónomos, entidades paraestatales, órganos, etcétera).

Si bien en esta relación, el binomio (gobernado-gobernante) con el oval se construye la relación entre sujetos que desempeñan diversas funciones, nos sirve para explicar y tratar los conflictos que entre los sujetos se suscitan, en particular cuando la Universidad realiza funciones de autoridad o bien cuando actúa como gobernado, en el que la posición de la misma lo coloca, ya sea en el de la función pasiva del ejercicio de una garantía individual, o bien en el de sujeto activo de la misma. No explica sin embargo, la totalidad de relaciones posibles, en particular aquellas que implican funciones de derecho público, en las cuales la noción de garantía individual es inaplicable.

En tal sentido, la Universidad como entidad pública establece relaciones con órganos del Estado en sus funciones constitucionales (los ámbitos de la autonomía universitaria), en un escenario que puede ser conflictivo y que requiere de vías institucionales para el tratamiento de conflictos.

En este terreno nos encontramos ante un escenario de imprevisión constitucional y de insuficiencia ante los actuales procedimientos de control constitucional.

El amparo limita sus posibilidades para los casos de afectación a sus intereses patrimoniales.<sup>3</sup>

Las controversias constitucionales están limitadas a conflictos entre órdenes jurídicos o entre órganos del Estado (no obstante su curso reciente, tampoco contemplaron).

De la situación anterior surgen dos cuestiones: la primera que tiene una faceta teórica y en consecuencia su propia regulación jurídica; y la segunda es la necesidad de establecer procedimientos de tratamiento de ese tipo de conflictos.

Si la expresión jurídica de la constitucionalización de la autonomía es el establecimiento de un ámbito de ejercicio protegido de atribuciones constitucionales a favor de las universidades, dicho ámbito es susceptible de ser oponible frente a intromisiones de otros órganos y de un ámbito que la propia ley debe garantizar y preservar. Con tal referente las conductas o normas que violenten tal ámbito son en principio posibles de ser calificadas de inconstitucionales.

VII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere; y ...<sup>4</sup>

<sup>3</sup> El artículo 9o. de la Ley de Amparo señala: Las personas morales oficiales podrán ocurrir en demanda de amparo por conducto de los funcionarios o representantes que designen las leyes, cuando el acto o la ley que se reclame afecte los intereses patrimoniales de aquéllas. Las personas morales oficiales estarán exentas de prestar las garantías que en esta ley se exige a las partes.

<sup>4</sup> Reforma publicada el 9 de julio de 1980.

En este contexto resulta atractivo el término de “garantía institucional” como concepto que puede ser útil para designar la configuración constitucional de la autonomía universitaria. El concepto de garantía institucional no es novedoso en el derecho comparado, surge en Alemania y ha tenido influencia en países como España. Decimos que puede ser de utilidad para identificar el caso de la autonomía universitaria ya que su significado más inmediato es el de establecer protecciones jurídicas a determinadas instituciones y en contrapartida a establecer limitaciones tanto al legislador como a actuaciones de otros sujetos.

Para los autores alemanes Maunz, Düring, Hérzog, la garantía institucional significa:

La protección jurídico-constitucional de supuestos de hecho normativos cerrados o complejos normativos determinados, que constituyen un determinado objeto, que se garantiza como institución (organización) jurídico-constitucionalmente.<sup>5</sup>

Las garantías institucionales de acuerdo con la a fuente mencionada son organizaciones jurídico-públicas formadas y organizadas y por ello, delimitables y diferenciables.<sup>6</sup>

Otro autor alemán Stern, dice que la garantía institucional existe:

Cuando las objetivaciones (organizaciones, instituciones, formas de organización y figuras jurídicas fundamentales) se encuentran formadas y delimitadas por complejos normativos y un actuar real y, en el precepto constitucional garantizador están configuradas de manera que, en virtud de sus raíces históricas y de su propio valor, deben de conservar una especial estabilidad y continuidad para el futuro de la vida social.<sup>7</sup>

Como siempre sucede cuando se llama a conceptos acuñados por la doctrina o el derecho positivo extranjero para explicar fenómenos de otros derechos, existe una doble faceta de la importación jurídica: por una parte el mérito de aprovechar la reflexión y los antecedentes de la

<sup>5</sup> Citado por Gallego Anabitarte, Alfredo, *Derechos fundamentales y garantías constitucionales: análisis doctrinal y jurisprudencia (derecho a la educación; autonomía y opinión pública)*, Madrid, UAM-Civitas, 1994, p. 78.

<sup>6</sup> *Idem*.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 79.

institución a que se refiere; por el otro el riesgo de descontextualizar lo importado y de introducir a un derecho términos que a su vez acarrearán una serie de fenómenos y problemas propios de otro ordenamiento y de una discusión doctrinal que atiende a realidades distintas.

Con el término de “garantía institucional” ocurre ese riesgo ya que su comprensión doctrinal es distinta tanto en la teoría alemana como en la española: en ciertos casos se le entiende como distinta a los derechos fundamentales; en otros casos se le comprende como un modo de expresión de los derechos fundamentales. Asimismo, también se le emplea para designar instituciones públicas o privadas.<sup>8</sup> En tales circunstancias y como en la libertad de importación de términos está el derecho de determinar el sentido en el cual se le adopta, como aquí nos interesa su empleo es en sentido “exclusionista”, esto es, resulta un término pertinente en la medida en que los conceptos jurídicos usuales no son satisfactorios para explicar situaciones jurídicas novedosas. Así pues, aquí se adopta el término, en aquellos casos en que el concepto de garantía constitucional (y en las acepciones que en ella se localizan de garantías individuales o sociales). Abarcaría en consecuencia, por lo que en este trabajo nos concierne, a organizaciones o instituciones públicas en particular la Universidad Autónoma como institución titular y la autonomía universitaria como contenido material.

La segunda cuestión se refiere al procedimiento constitucional más adecuado para hacer efectiva la garantía constitucional de la autonomía universitaria, en particular la que estaría a cargo de su titular, la universidad autónoma.

Si consideramos que el amparo es un medio fundamentalmente de garantías individuales o sociales (expresiones nacionales de los derechos fundamentales). Y con ello se marca una distinción de “naturaleza” o régimen jurídico, y si a la vez consideramos que los conflictos susceptibles de plantearse se refieren a cuestiones de derecho público (competencias, límites de la autonomía restricciones a otros órganos o entidades públicas),

<sup>8</sup> “... para hablar de garantía institucional, o más claramente de institución garantizada constitucionalmente tenemos que estar ante una situación de hecho y normativa, formada, heredada, con raíces históricas y por todo ello encontrada, como ocurre por ejemplo con la familia y el concepto burgués de propiedad, pero no con la libertad de expresión, opinión pública, prensa, etcétera”. Gallego Anabiytare, *op. cit.*, nota 5, p. 79.

tendría que ser un medio *ad hoc*. Las vías que en este momento se disponen son: la controversia y la acción de inconstitucionalidad.

La controversia como ya se dijo contempla controversias entre órganos de un mismo orden (entre poderes locales, o entre el ejecutivo y el legislativo a cualquiera de sus cámaras en el caso federal), o bien entre diversos ordenes (Federación, estados y municipios y las diversas combinaciones que entre ellos se establezca a excepción de municipios de un mismo estado). Si tomamos en consideración que las controversias son un foro en el que se dirimen conflictos de carácter constitucional entre órganos fundamentales del Estado o integrantes de diversos órdenes, y que los órganos constitucionales autónomos son parte de la nueva conformación del Estado, una de las vías que podría estimarse como adecuada sería abrir las hipótesis contempladas actualmente en la fracción I del artículo 105 constitucional para contar con esta nueva posibilidad. siempre y cuando los conflictos se refieran a la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.