

IX. COMENTARIO SOBRE LAS DECISIONES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN ACERCA DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA	119
1. INTRODUCCIÓN	119
2. EL PAPEL DE LA UNIVERSIDAD PÚBLICA COMO AUTORIDAD, PARA EFECTOS DE ACUDIR AL JUICIO DE AMPARO CONTRA ACTOS QUE ÉSTA REALICE, EN ATENCIÓN A SUS ATRIBUCIONES DE AUTOGOBIERNO Y LA NATURALEZA DE LAS RELACIONES ENTRE ELLAS Y SUS ALUMNOS	121
3. LA DETERMINACIÓN MEDIANTE LA CUAL DESINCORPORAN DE LA ESFERA JURÍDICA DE UN GOBERNADO LOS DERECHOS QUE LE ASISTÍAN AL UBICARSE EN LA SITUACIÓN JURÍDICA DE ALUMNO, CONSTITUYE UN ACTO DE AUTORIDAD IMPUGNABLE A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO (TESIS DE JURISPRUDENCIA 2º./J. 12/2002, TOMO XV, MARZO DE 2002, PÁGINA 320)	125
4. ¿LA UNIVERSIDAD, UN ORGANISMO DESCENTRALIZADO POR SERVICIO?	126
5. LA COMPETENCIA QUE TIENE LA CÁMARA DE DIPUTADOS A TRAVÉS DE SUS ÓRGANOS DE FISCALIZACIÓN DE REVISAR EL USO Y DESTINO DE LOS RECURSOS QUE SE OTORGAN A LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS	129
6. CONCLUSIONES.	130

IX. COMENTARIO SOBRE LAS DECISIONES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN ACERCA DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

Doctor Manuel Becerra Ramírez*

1. INTRODUCCIÓN

Podemos afirmar, sin riesgo a equivocarnos, que la universidad es uno de los grandes inventos de la humanidad y que es el factor fundamental del futuro de cualquier país contemporáneo. Se afirma, certeramente, que las universidades no se crearon sino emergieron derivadas de un proceso de carácter económico que requería de “profesionales”, los cuales deberían formarse en algún lugar, en algún *studium*, en alguna institución intelectual, lo cual es la esencia de la génesis de la universidad.¹ El concepto de universidad tiene su antecedente en las palabras *universitas* o *universitate*, cuyo significado es comunidad o corporación y sus orígenes los encontramos en algún momento de la Edad Media en Europa.²

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

¹ Tamayo y Salmorán, Rolando, *La universidad, epopeya medieval*, México, UNAM, 1987, p. 39.

² Siegrist, Clamont, Jorge, *En defensa de la autonomía universitaria. Trayectoria histórico-jurídica de la universidad mexicana*, México, 1955, página 21.

Desde sus inicios la universidad fue provista de una cierta autonomía, o de lo que es la raíz de la autonomía universitaria. En efecto, la autonomía está íntimamente vinculada con la universidad, es parte de su esencia; en sus más antiguos antecedentes esta relacionada con las Leyes de Partidas de Alfonso "El Sabio", cuando en el siglo XII se creó el "fuero universitario", que es el antecedente más antiguo y claro de lo que es la legislación universitaria. En tal "fuero" podemos encontrar los elementos de lo que es la fuente de la autonomía universitaria, tales como:

- A la universidad se le concede la carta de "ciudadanía cultural suprema", siendo un ayuntamiento de maestros y alumnos hecho con el fin y voluntad de "aprender los saberes";
- Se crea el "fuero universitario": que los estudiantes y maestros sean juzgados por autoridades propias,
- Se refiere a los salarios de los maestros (el cual será fijado por el rey), aunque más adelante estas leyes declaran y reconocen la autonomía universitaria, al considerar que la universidad posee autonomía e independencia en la designación de sus autoridades.

Ahora bien, en forma destacada el movimiento que tiene por objeto lograr cierta independencia del poder político del gobierno ha tenido gran trascendencia en América Latina, en donde algunas universidades:

... habían logrado cierta independencia del poder público, Chile (1879), Argentina con la Ley Avellana (1885), Uruguay (1885). Pero es en Córdoba, en 1918, donde se produce el movimiento renovador de las instituciones universitarias que todavía tiene resonancias actuales y que influyó

notablemente para que se consagrara a nivel constitucional la autonomía universitaria como una de sus conquistas, primero en diversos países hispanoamericanos.³

Lo anterior evidencia claramente los motivos de la autonomía administrativa y del gobierno de la universidad, y que a lo largo de su evolución se ha considerado que tiene que ver con un poder, facultad de autoformación y en consecuencia de autogobierno que tiene por objeto cumplir ciertos fines que la justifican y que al mismo tiempo establecen sus límites. Pero además de su autogobierno está la libertad científica o libertad de cátedra, también esencia misma de la universidad, que le garantiza el desarrollo y el carácter objetivo, libre, racional del conocimiento que se crea dentro de ella. Lo cual implica que para garantizar la libertad científica es necesario la exclusión de las intervenciones desde fuera, que pudieran pretender limitarla e inclusive desde dentro. Es precisamente éste uno de los bienes más preciados de la universidad, y elemento *sine qua non* de su funcionamiento y desarrollo.

2. EL PAPEL DE LA UNIVERSIDAD PÚBLICA COMO AUTORIDAD, PARA EFECTOS DE ACUDIR AL JUICIO DE AMPARO CONTRA ACTOS QUE ÉSTA REALICE, EN ATENCIÓN A SUS ATRIBUCIONES DE AUTOGOBIERNO Y LA NATURALEZA DE LAS RELACIONES ENTRE ELLAS Y SUS ALUMNOS

Aquí hay que tener en consideración que la universidad es una institución del Estado y funciona dentro de un marco de ordenamiento general y al mismo tiempo, la autonomía:

³ Barquín Álvarez, Manuel y J. Jesús Orozco Henríquez, "Constitución y autonomía universitaria en Iberoamérica", en *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, IJ-UNAM, México 1992, pp. 47-83

... es una hipótesis, un poder limitado y funcional, que ha de comprender todas las facultades necesarias y suficientes (y sólo éstas) para el despliegue de la vida propia de la organización u ordenamiento particular de los que se predica y que reconoce, en consecuencia, un límite en la existencia misma del ordenamiento general y superior en el que se inscribe, sin el cual o fuera del cual no puede siquiera ser concebido.⁴

También cuando se habla de autonomía se hace hincapié en el carácter limitado del poder; la autonomía no es soberanía, en eso hay acuerdo, pero ¿cuáles son los límites? Éstos están dados por el cumplimiento de sus funciones. Implica que todo aquello que constituya un obstáculo al cumplimiento de las funciones de la universidad significa un atentado a su autonomía.

Esto se trae a colación porque la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en un viraje que podemos considerar espectacular, decide considerar a la universidad como "autoridad", para efectos de amparo, después de que durante mucho tiempo, lo mismo que la doctrina de derecho administrativo, manejó lo contrario. En efecto, la universidad pública nacional, la UNAM, era considerada por la doctrina como un ejemplo de la descentralización por servicio. Los especialistas de más autoridad de nuestro país postulaban que el Estado originalmente tiene la obligación de satisfacer ciertas necesidades de orden general, que requiere cierta especialización. De ahí que convenga desprender de la esfera de la

⁴ Fernández, Tomás-Ramón, *La autonomía universitaria: ámbito y límites*, Civitas, España, 1982, p. 35.

administración central “tanto para ponerlos en manos de individuos con preparación técnica que garantice su eficaz funcionamiento, como para evitar un crecimiento anormal del poder del Estado, del que siempre se sienten celosos los particulares. La forma de conseguir ese propósito es dar independencia al servicio y constituirle un patrimonio que sirva de base a su autonomía”.⁵

Sin embargo, este concepto tradicional cambió con la tesis P. XXVII797 del año de 1996, aduciendo modificaciones constitucionales que dan paso a la llamada rectoría del Estado, las cuales han producido que los organismos descentralizados

... en su actuación, con independencia de la disposición directa que llegaren a tener o no de la fuerza pública, con fundamento de una norma legal 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, sin la necesidad de acudir a los órganos judiciales ni del consenso de la voluntad del afectado. 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 potestad.⁶

⁵ Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, Porrúa, Decimonovena edición, México, 1971, pp. 214-215.

⁶ Desde la perspectiva del derecho comparado hay que reconocer que esto no es nuevo pues ya las universidades autónomas españolas experimentan tal tipo de control judicial pues en el artículo 22 de la Ley de reforma universitario se prescribe: “las resoluciones del rector y los acuerdos del Claustro Universitario, de la Junta de Gobierno y del Consejo Social agotan la vía administrativa y serán impugnables directamente ante la jurisdicción contenciosa administrativa”.

De acuerdo con esto, para que se consideren actos de autoridad se requiere de los siguientes elementos:

- no es trascendente que en su actuación los órganos administrativos tengan o no disposición directa de la fuerza pública;
- es necesario que dichos órganos administrativos actúen conforme a una norma legal;
- que el acto unilateral que tal o cual órgano administrativo emita tenga como efecto la creación, modificación o extinción, por sí o ante sí, de situaciones jurídicas que afecten la esfera legal de los gobernados, sin la necesidad de acudir a los órganos judiciales ni del consenso de la voluntad del afectado.

En realidad este concepto y los elementos que se manejan son tan amplios que desde esta perspectiva muchos órganos administrativos, tanto dentro como fuera de las universidades, al desaparecer el requisito de la disposición directa de la fuerza pública, dictan "actos de autoridad"; en efecto, se abre la posibilidad a innumerable hipótesis en donde los órganos administrativos pueden dictar esos actos de autoridad, ya que en general los órganos administrativos actúan conforme a una norma legal. Lo único que podría diferenciar, dependiendo del caso, es que se afecte la esfera legal de los gobernados.

En ese sentido, los actos de autoridad se pueden dar en relaciones que no necesariamente provengan de una relación de autoridad-gobernado.

**3. LA DETERMINACIÓN MEDIANTE LA CUAL
DESINCORPORAN DE LA ESFERA JURÍDICA DE UN
GOBERNADO LOS DERECHOS QUE LE ASISTÍAN AL
UBICARSE EN LA SITUACIÓN JURÍDICA DE ALUMNO,
CONSTITUYE UN ACTO DE AUTORIDAD IMPUGNABLE
A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO (TESIS DE
JURISPRUDENCIA 2ª./J. 12/2002, TOMO XV, MARZO
DE 2002, PÁGINA 320)**

Esta tesis jurisprudencial mediante la cual se determina que:

... los actos mediante los cuales las universidades públicas expulsan a sus alumnos o desincorporan de la esfera jurídica de éstos los derechos que les correspondan, constituyen actos de autoridad para efectos de la procedencia del juicio de amparo, en tanto que son emitidos por un órgano del Estado, con base en una atribución legal que coloca a dichas instituciones en una relación de supra a subordinación con respecto a sus alumnos. En tanto que les permite unilateralmente modificar la situación jurídica de alumno universitario, sin necesidad de acudir, para este efecto, a un tribunal judicial.

Esta posición también es bastante general y amplia; aquí pueden haber muchos fenómenos. Además, lo interesante del caso es que aun con esta definición, las universidades privadas podrían dictar "actos de autoridad" sin que los particulares, los estudiantes, por ejemplo, puedan acudir a la autoridad judicial federal en busca de protección por la vía del amparo, ya que supuestamente no estarían en una relación de supraordenación, y por tanto no serían, de acuerdo con la jerga del derecho de amparo, "gobernados", aunque de facto no hubiera ninguna diferencia entre el acto que éstas dicten al expulsar a un alumno y el que dicte una universidad pública.

Lo cual es absurdo, pero a esos niveles se llega con una definición tan amplia como la referida.

Tomemos en cuenta que la autonomía universitaria también implica la facultad de “imponer medidas disciplinarias, premiar a los que destaquen en el cumplimiento de los deberes universitarios y académicos; y sancionar a los que infrinjan las normas y principios o se aparten de su fines”.⁷ Entonces, la tesis jurisprudencial 2ª./J. 12/2002, tomo XV, marzo de 2002 que comentamos, es bastante criticable ya que, como vimos, es bastante general y por otro lado significa una intromisión en la autonomía de las universidades.

4. ¿LA UNIVERSIDAD, UN ORGANISMO DESCENTRALIZADO POR SERVICIO?

La premisa de la que se parte, tanto en la doctrina mexicana de derecho administrativo como ahora la SCJN, de que la universidad es un organismo descentralizado por servicio, esencialmente no es muy acertado. ¿Por qué considerar a las universidades autónomas como organismos descentralizados cuando (si bien se encuentran dentro del Estado, eso nadie lo discute) tienen un régimen jurídico especial que parte de la Constitución (artículo 3o. constitucional)?⁸ Y ese carácter específico de las universidades se deriva de la importancia de sus funciones, el papel esencial que juegan dentro de la sociedad

⁷ Lira Mora, Humberto, *Autonomía constitucional*, Universidad Autónoma del Estado de México, México, 1980, p. 39

⁸ Con mucho tino, el profesor Sergio García Ramírez califica al artículo tercero como “el precepto épico de la Ley Fundamental, el que acumula los trabajos, resume las batallas y establece, o lo pretende, el controvertido horizonte de la nación”. García Ramírez, Sergio, “La autonomía de la Universidad Nacional en la Constitución y en la ley”, *Revista de la Facultad de Derecho*, UNAM, México, 2005, t. LV, núm. 243, p. 51.

y la evolución que han alcanzado a lo largo de un camino en algunos casos tortuoso, en donde la autonomía universitaria se ha alcanzado no como una gracia del soberano sino se le ha arrancado a los gobiernos como producto de luchas sociales (como es el caso de México). Esta idea está expresada en una corriente moderna del derecho administrativo, ya que se considera que:

Existe otro tipo de organismos públicos que no forman parte de la administración, ni encuadran en los poderes tradicionales. Están dotados de autonomía pero no sólo técnica, como los componentes del sector descentralizado de la administración, gozan de autonomía política ligada estrechamente al cumplimiento de sus fines. Son creados por el Estado pero no son parte de los tres poderes. Las universidades son el ejemplo logrado de estos organismos cuya encomienda es impulsar el conocimiento mediante la enseñanza, la investigación y la difusión de la cultura. No guardan frente a los poderes públicos relación alguna de jerarquía ni subordinación; la suya es una función pública, no gubernamental sino pública: cultivar y difundir el conocimiento para la supervivencia de la sociedad y el Estado".⁹

Es decir, se está hablando, en forma coherente, con base en la norma constitucional, pero también con base en la experiencia histórica, de la naturaleza misma de la universidad como un organismo público autónomo, algo diferente al esquema cerrado de organismos descentralizados, que da motivo a malas interpretaciones y falsos conceptos.

⁹ Solorio Ramírez, Daniel, "En la universidad la autonomía no es un mito", Alegatos, núm. 46, año 2000, Universidad Autónoma Metropolitana, pp. 607-612.

En efecto, si no entendemos que la universidad por su importancia en el desarrollo social de un Estado y sus orígenes históricos tiene una naturaleza jurídica especial, regresamos a los orígenes de la universidad, borramos de un golpe su evolución y ponemos a la universidad sin defensa frente al poder del Estado, que no siempre soporta la crítica y el pensamiento libre que son algunos de los cimientos del desarrollo científico.

Ahora bien, hay que tomar en cuenta que en un sistema como el mexicano, en donde el centralismo político y económico ha imperado, las universidades públicas son diversas y desiguales. Hay diferencias muy marcadas, sobre todo en la provincia, en donde los poderes locales todavía son muy fuertes y los sistemas de pesos y contrapesos aún no se desarrollan. Entonces, lo que puede ser normal para una universidad fuerte y en un pleno Estado de derecho no lo puede ser para una universidad pública débil del interior de la República, en donde los poderes caciquiles, insertos dentro del gobierno, pueden querer manejar a las universidades o bien obstaculizar su funcionamiento y más cuando consideramos que una de las características de las universidades es su sentido crítico, inclusive respecto al poder del Estado.

Por un lado, una de las características de los Estados contemporáneos es que busca un pleno apego a los derechos humanos. Esto lo traemos a colación porque si bien por una parte está la autonomía de las universidades, que es un escudo para que cumplan sus funciones, por otra, la misma autonomía no debe servir de pretexto para nulificar los derechos humanos de los alumnos y de los académicos que la integran. Es decir, no se puede pensar que la autonomía está

contra los derechos humanos. De ahí que las universidades tengan o deban tener mecanismos internos de protección de los derechos de sus miembros, tales como defensoras de los derechos universitarios o bien *ombudsmen* que sean independientes y con posibilidad de dictar resoluciones de carácter vinculatorio. Quizás no todas las universidades públicas posean mecanismos de defensa de los derechos humanos, universitarios, pero es recomendable que los instrumenten en aras del mejoramiento de la misma autonomía y no den pretexto al poder público para escatimar u obstaculizar la vida plena de la universidad.

5. LA COMPETENCIA QUE TIENE LA CÁMARA DE DIPUTADOS A TRAVÉS DE SUS ÓRGANOS DE FISCALIZACIÓN DE REVISAR EL USO Y DESTINO DE LOS RECURSOS QUE SE OTORGAN A LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS

La fiscalización de los recursos de las universidades es un fenómeno normal si tomamos en consideración que es parte de la creación de pesos y contrapesos que tienen los Estados contemporáneos y eso lo ha hecho con anticipación la universidad. Por ejemplo, se decía que:

La UNAM no está obligada formalmente a rendir cuentas ante el Congreso de la Unión, ni ante la SHCP, acerca de la utilización que hace del subsidio federal. Este es un rasgo característico de su régimen peculiar de autonomía, que la distingue de la autonomía que tienen otros organismos descentralizados, como serían PEMEX o la Comisión Federal de Electricidad.

Sin embargo, por una costumbre que tiene que ver con una estrategia que permita negociar incrementos en el subsidio

federal, los rectores de la UNAM tradicionalmente habían entregado un reporte al Congreso de la Unión, acerca de la manera en que los recursos federales asignados a la universidad han sido gastados en el ejercicio fiscal anterior.¹⁰

Entonces, la fiscalización debería ser vista como parte de una normalidad, como parte de un sistema de pesos y contrapesos y de revisión de un órgano por otro para evitar la desviación de los fondos públicos a fines que no son los destinados a la universidad. Sin embargo, esa fiscalización, otra vez, no debería de ser pretexto para que los poderes locales intervengan en las universidades públicas de los Estados que conforman la Federación mexicana. Desafortunadamente, todavía se puede ver que cuando la universidades no son dóciles a la fuerza política de los gobiernos locales se buscan pretextos para intervenir, y qué más pretexto que el presupuesto. Pero aquí vemos que son los riesgos de un sistema democrático todavía en un estado incipiente de desarrollo en muchas partes de México.

6. CONCLUSIONES

1. Es entendible que el concepto de autonomía evolucione de acuerdo con la realidad en transformación, pero en esa transformación no se debe perder de vista la esencia de la universidad y la importancia de su autonomía. En el caso mexicano también se debe tomar en cuenta la disparidad tan acentuada que existe entre las diferentes universidades de la República.

¹⁰ Serna de la Garza, José María y Gabriela Ríos Granados, *Autonomía universitaria y financiamiento. Derecho de la educación y de la autonomía*, UNAM-IPN, México, 2003, pp. 33-34

2. De ahí que la “evolución” de la jurisprudencia en el sentido de considerar que la expulsión de alumnos es un acto de autoridad susceptible de amparo, y que en consecuencia procede el recurso en contra de ella, se vea con bastante reticencia pues toca una parte de la autonomía universitaria, ya que, como se dijo anteriormente, dicha autonomía también implica la facultad de “imponer medidas disciplinarias, premiar a los que destaquen en el cumplimiento de los deberes universitarios y académicos; y sancionar a los que infrinjan las normas y principios o se aparten de su fines”.

3. Además, se llega al absurdo de que con tal medida se toma al acto de expulsión de alumnos de una universidad pública como acto de autoridad, mientras que la misma expulsión en una universidad privada no lo es porque los alumnos no se encuentran en una relación de subordinación, lo que es incomprensible, pues materialmente es lo mismo.

4. La fiscalización que ejercen los demás poderes de la Federación sobre los recursos que se otorgan a las universidades públicas, en un sistema democrático y de pleno respeto al Estado de derecho se debería ver como normal. En el caso de nuestro país, en donde todavía no se alcanzan tales niveles, hay que verlo con bastantes reservas, dado que pueden afectar la esencia de la universidad: su autonomía.

5. Para una mejor regulación o tratamiento de la universidad se debe partir de la interpretación correcta del artículo 3-VII de la Constitución y considerar que la universidad es un organismo público autónomo, diferente de otro tipo de organismos enmarcados en los esquemas de organización centra-

lizada y descentralizada. Esa diferencia deriva de los fines fundamentales del Estado que deposita en la universidad: la investigación, la docencia y la divulgación del conocimiento, que sin riesgo a exagerar, son pilares del Estado contemporáneo.