

AUTONOMÍA UNIVERSITARIA, ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL DE LA AUTOREGULACIÓN, AUTOGOBIERNO, LIBERTAD DE CÁTEDRA Y MANEJO DE SU PATRIMONIO

ALINA DEL CARMEN NETTEL BARRERA*

La autonomía universitaria es uno de los temas más importantes para delinear las características y futuro de la educación superior en México. Al mismo tiempo, ha sido un tópico utilizado de manera discrecional según los intereses que subyacen a cada uno de los ámbitos universitarios en las diferentes instituciones del país. En esta reseña jurisprudencial, se abordan algunos de los temas de frontera en la vida universitaria en relación a la autoregulación, autogobierno, libertad de cátedra y manejo del patrimonio.

Tradicionalmente, se ha considerado que la autoridad universitaria no se relaciona con el poder sino con la dirección académica, propia de la finalidad que persiguen las universidades. Lo que no obsta a reconocer que en la actuación de las autoridades universitarias está, en estricto sentido, sujeta a responsabilidad. Toda vez que la autoridad académica opera en el ejercicio de facultades otorgadas por el ordenamiento para regular la acción académica, su proyección puede provocar afectaciones o beneficios en la esfera jurídica de los destinatarios de la acción público-educativa. Es decir, la autoridad universitaria es académico-administrativa y no político-administrativa, por lo que incluso los procesos de designación tienen una característica distintiva de dirección

* Doctora en Derecho por la Universidad de Barcelona, profesora de tiempo completo de la Universidad Autónoma de Querétaro, miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I y del Cuerpo Académico “Derechos humanos y globalización” CAC-UAQ-128.



académica. “Se puede definir al principio de la autonomía universitaria como la garantía y constitucional y/o garantía institucional establecida en la Constitución, a favor de las universidades públicas, a fin de que cuenten con el blindaje jurídico-constitucional necesario para el cumplimiento de las funciones y responsabilidades asignadas en las materias de docencia, investigación y difusión de la cultura, dentro del fin superior de alcanzar el desarrollo óptimo del derecho a la educación”¹

Sobre la capacidad de *autoregulación*, destacamos que el alcance y naturaleza operativa de la autonomía universitaria se ha explicado por la Suprema Corte, basándose en el concepto de “autonomía especial” para la capacidad de dotarse de sus propios mecanismos normativos, lo que le permita cumplir con sus fines y prestar el servicio para el que es creada la propia institución. No obstante, se lleva a cabo una analogía con los organismos públicos descentralizados porque sus características propias no deben entenderse como elementos de una “disgregación de la estructura estatal”. Los principios y reglas de su actuación, en este sentido, son previstos por el propio Estado -leyes orgánicas de creación- y como podremos ver más adelante, las leyes de aplicación por el ejercicio de recursos públicos explican la interacción del sistema normativo universitario con el resto de normas del Estado. “Las universidades públicas son organismos públicos descentralizados con autonomía especial, que implica autonormación y autogobierno, en atención a la necesidad de lograr mayor eficacia en la prestación del servicio que les está atribuido y que se fundamenta en su libertad de enseñanza, sin que ello signifique su disgregación de la estructura estatal, ya que se ejerce en un marco de principios y

¹ Guadarrama López, Enrique y González Pérez Luis Raúl, “Autonomía universitaria y universidad pública. El autogobierno universitario”, UNAM, México, 2009, p.39.

reglas predeterminadas por el propio Estado, restringida a sus fines”.² Nada obsta a reconocer que las autoridades universitarias deben ajustar su actuación a la seguridad jurídica correlativa a la actividad que desenvuelve: “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, por ello, el juzgador de amparo, con la finalidad de establecer si a quien se atribuye el acto es autoridad para efectos del juicio de garantías, debe atender a la norma legal y examinar si lo faculta o no para tomar decisiones o resoluciones que afecten unilateralmente la esfera jurídica del interesado, y que deben exigirse mediante el uso de la fuerza pública o bien a través de otras autoridades.”³

La complejidad de la heterogénea forma de actividad académico-administrativa que ejercen las universidades también ha provocado que los tribunales federales analicen los extremos del ejercicio de las potestades administrativas que detentan las universidades. Por ejemplo, cuando la institución a través de sus docentes, lleva a cabo procesos de evaluación académica de los alumnos (quienes ya cuentan con una relación estatutaria “regulada por derechos y obligaciones”) se entiende que no se ejerce poder público en una típica relación de supra-subordinación tradicional. Las universidades gozan de independencia para determinar las condiciones en las que prestan sus servicios educativos justamente orientados por la acción académica y no por la acción política. En otras palabras se ha entendido que la evaluación académica de los alumnos se basa en la capacidad de autodeterminación

² Tesis A 1ªXI2003, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XVII Mayo de 2003, p. 239

³ Tesis P. XXVIII/97 9a. Época; Pleno; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; V, Febrero de 1997; p. 119.

que no podrá ser enjuiciada como si se tratara de actos de autoridad típicos. “Las universidades públicas, conforme al artículo 3ro., fracción VII, de la Constitución General, gozan de independencia para determinar, por sí solas, los términos y condiciones en que desarrollarán los servicios educativos que presten, así como los requisitos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico, lo que las habilita para emitir disposiciones administrativas de observancia general que les permitan cumplir con mejores resultados sus fines educativos”⁴.

Por lo que corresponde al *autogobierno*, encontramos el tópico por excelencia en las universidades públicas, pues la designación del rector y los órganos colegiados ocupan buena parte del calendario escolar. Al respecto, los tribunales se han decantado por determinar que el nombramiento de rector o rectora o la integración de los órganos de colegiados no constituyen un acto de autoridad a efectos del juicio de amparo y se considera como uno de los momentos más icónicos de la autonomía. Se trata de evitar que cualquier otro órgano del aparato estatal tenga injerencia, incluso tras la elección. “[...] la elección efectuada por la Asamblea General de Profesores de la División Académica de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, de los docentes que integrarán sus respectivos Consejos Universitario, Técnico Universitario y Divisional, no constituye un acto de autoridad para efectos de la procedencia del juicio constitucional, por lo que, al impugnarse mediante esa vía, se configura la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con los diversos 1to., fracción I y 5to., fracción II, de la Ley de Amparo, en razón de que esa deliberación se inserta en el ejercicio de las atribuciones de autogobierno de la mencionada casa de estu-

⁴ Tesis TCC (IV Región) 1o.21 A (10a.) *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 80, noviembre de 2020, Tomo III, p. 2231

dios, que en virtud de su autonomía no admite que un órgano estatal la sustituya o suplante, resolviendo quiénes deben ser electos como integrantes de dichos órganos universitarios. Lo anterior es así, porque de los artículos 1, 6, 11, 12, 13 y 44 de la ley orgánica de la citada universidad, así como de los diversos 20, 25, 26 y 27 de su estatuto general, se colige que ésta es un organismo público descentralizado del Estado de Tabasco, con autonomía constitucional, que para el logro de sus fines tiene la facultad de gobernarse a sí misma, mediante la designación de sus respectivas autoridades universitarias, entre las cuales están los referidos cuerpos colegiados; incluso, el primero de éstos es el máximo órgano de discusión y decisión, que tiene por objeto expedir las normas y disposiciones reglamentarias para la mejor organización y funcionamiento académico y administrativo de dicha universidad pública. Luego, la designación de los docentes que fungirán como integrantes de esos órganos colegiados, constituye un acto decisorio ad-intra de la mencionada universidad, pues lo adopta autónomamente, al interior de su asamblea de profesores, en términos de la referida fracción VII del artículo 3ro. de la Constitución Federal, que establece que 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 y, desde esa óptica, existe un impedimento constitucional y legal para que un órgano judicial de amparo disuelva la esfera de competencias ejecutivas universitarias, pues se reitera, la designación de sus funcionarios constituye un acto que tiene consecuencias, únicamente, al interior de la referida institución educativa, que emite bajo un grado de discrecionalidad para la determinación de sus procesos de selección y de calificación de sus elecciones internas.”⁵

⁵ Tesis (IV Región) 2o.7 A (10a.) *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 32, Julio de 2016, Tomo III, p. 2255

Si reflexionamos en el devenir histórico de conformación de la autonomía universitaria podemos identificar claramente la necesidad de proteger el autogobierno como uno de los pilares de la vida institucional pues las universidades han sido el reducto de la libertad frente a las dictaduras de facto, de iure o intelectuales. “Con ese sentido de la expresión autoridad universitaria, es dable afirmar que la no injerencia de factores, sectores o personas externas en la vida universitaria en todos sus ámbitos, niveles y procesos aleja a la universidad pública de vaivenes políticos y de situaciones de zozobra institucional. Esta no injerencia se materializa particularmente en los procesos de designación de las autoridades universitarias, las cuales, al elegirse con criterios académicos, no deben ser revisados por instancias externas de la universidad”.⁶

Por otra parte, recientemente la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sostuvo nuevamente, en ocasión de un recurso para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano presentado por una candidata a rectora de la Universidad Autónoma de Guerrero⁷ (quien aducía habersele vulnerado su derecho a contender) que los procesos de elección de rectores no se consideran materia electoral, toda vez que no proceden de autoridades electorales, no se actualiza la hipótesis de tipos de elecciones de la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral, no se relaciona con la facultad de intervenir en asuntos políticos, ni se trae aparejado un derecho político-electoral para el ejercicio de soberanía popular y que, por otra parte, las violaciones impugnadas se relacionan con un procedimiento de elección interno “acotado” al ámbito universitario. La Sala Superior otorga la razón al tribunal local y resuelve bajo el criterio dominante de que “no hay violación de derecho político electoral por encontrarse en el ámbito de la autonomía de la

⁶ Enrique Guadarrama López y González Pérez Luis Raúl, “Autonomía universitaria y [...]” op. cit., p. 24

⁷ SUP-JDC-138/2017

Universidad”. Sin embargo, el fondo del asunto se relaciona con la ilegalidad que subsiste por cuanto el reglamento de elecciones de dicha universidad prevé más requisitos que su ley orgánica. Tal vez habríamos de replantear qué es la materia electoral y qué significa la autonomía si ésta se ejerce al margen de los parámetros de validez de los reglamentos respecto de las leyes que les dan origen.

Por lo que corresponde a la *libertad de cátedra*, podemos identificar el ámbito más sublime de toda la acción educativa. Mientras la autonomía universitaria es un proceso externo, la libertad de cátedra es un proceso interno que se desenvuelve en el ámbito de las libertades intelectuales. Su protección de injerencias externas responde a la necesidad de que los planes y programas de estudio, así como la orientación de su actividad más importante, la educativa, se encuentre libre de injerencias de los poderes públicos tradicionales condicionando qué se estudia, cómo se estudia y finalmente, qué se piensa u opina en el ámbito político. Sin lugar a dudas la libertad de cátedra es uno de los grandes tesoros de la universidad pública, donde la opinión, la pluralidad y la libertad son los pilares de la formación. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia ha señalado en este sentido que la libertad de cátedra y el derecho a la educación son derechos fundamentales de las personas que integran el colectivo universitario y estos se protegen a la luz de la autonomía universitaria y nunca contra esta. Es decir, la autonomía universitaria tiene carácter instrumental para garantizar aquello y no viceversa. “La autonomía universitaria es una garantía institucional del derecho a la educación superior, es decir, tiene un carácter exclusivamente instrumental y no conforma, per se, un fin en sí misma, por lo que es valiosa si y sólo si -y en la medida en que- maximiza el derecho humano a la educación superior. En este sentido, no debe confundirse la

autonomía universitaria, en cuanto garantía institucional que se predica de una persona jurídica de derecho público -la universidad autónoma-, con los derechos fundamentales de las personas físicas que la integran: el derecho a la educación superior y sus distintos haces normativos, como el derecho a la libre investigación y discusión de las ideas, el derecho a la libertad de cátedra, entre otros. Esto es, el hecho de que la autonomía universitaria tenga una relación instrumental con la maximización de derechos individuales, no implica que ésta sea a su vez un derecho humano de una persona jurídico-colectiva que deba ponderarse con los derechos humanos de sus miembros. La autonomía universitaria, en definitiva, está subordinada a la maximización del derecho a la educación, por lo que, por regla general, el ejercicio legítimo de aquélla no puede incluir la restricción de aspecto alguno del derecho a la educación”⁸.

El *manejo del patrimonio* es también una arista de la autonomía universitaria que ha sido difícil de entretejer en el devenir de la historia de las universidades públicas. Es importante reconocer que las noticias sobre actos de corrupción en las universidades públicas han dado lugar a muchos disgustos en el ámbito nacional. Por una parte, debemos reconocer que una mala interpretación de la autonomía universitaria, en otra época, provocó una amplia discrecionalidad en los procedimientos de gestión presupuestal de las universidades. Se dio lugar, como ejemplo, a que los procedimientos de asignación de recursos federales se ejercieran de manera heterogénea entre el personal académico, por ejemplo, como en el caso del programa de estímulos al desempeño. Sin embargo, esto ha empezado a cambiar, principalmente a través de la aplicación de las normas en materia de combate a la corrupción y contrataciones públicas que deben aplicar

⁸ 1a./J. 119/2017 (10a.) Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 48, noviembre de 2017, Tomo I, p. 132

las universidades al recibir recursos públicos. Al respecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte ha sostenido que “si de acuerdo con la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, el patrimonio de esa institución educativa se constituye, entre otros, por las aportaciones ordinarias y extraordinarias que la Federación, el Estado y los Municipios le otorguen, se concluye que es sujeto de ese Sistema, pues la circunstancia de que parte de su patrimonio se integre por recursos públicos la obliga a observar las reglas respectivas, siempre y cuando no se atente contra el principio de autonomía universitaria reconocido por el artículo 3ro. de la Constitución Federal.”⁹ Por otra parte, las normas sobre contrataciones públicas o responsabilidad de los servidores públicos han venido a empujar el avance de la legislación universitaria en la dirección de la fiscalización y control presupuestal de las universidades públicas, lo que es de celebrarse al amparo del fortalecimiento de la autonomía universitaria.

⁹ 2a. X/2019 (10a.) *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 63, Febrero de 2019, Tomo I, página 1099