

La facultad y la responsabilidad de autogobierno de las universidades autónomas por ley*

LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ**

INTRODUCCIÓN

Una simple lectura del artículo tercero constitucional en su fracción VII parece ser suficiente para que exista unanimidad en que el soporte de la actuación de las universidades públicas en el país para ofrecer una educación media y superior de calidad se encuentra en la autonomía universitaria, en cuanto ésta es sinónimo de la libre determinación de los universitarios para decidir sobre el derrotero institucional, tanto en la forma de gobierno universitario y en la designación de las autoridades académicas como en los contenidos académicos de las actividades que realizan los universitarios. Igualmente, la libre decisión respecto del destino que se da a los recursos recibidos del Estado y los autogenerados, dentro de un esquema de transparencia y rendición de cuentas.

Sin embargo, la realidad muestra que ese principio constitucional requiere actualización permanente para aclarar el alcance y el contenido en las cuatro vertientes que conforman la autonomía universitaria.

En buena medida la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) había abordado ya tres de las cuatro vertientes: autorregulación, autogestión administrativa y autodeterminación académica. En cambio, la vertiente del autogobierno fue abordada hasta la resolución dictada el pasado 24 de junio del año en curso, al resolverse los asuntos que fueron atraídos con motivo de la designación del rector en la Universidad Michoacana, acaecida en enero de 2007.

Las reflexiones aquí formuladas se hicieron llegar en su momento a los señores ministros buscando aportar argumentos que coadyuvaran a las definiciones jurisprudenciales que posteriormente emitiría el Máximo Tribunal.

Para un mejor entendimiento del principio constitucional, en la primera parte de este trabajo se formulan varias interrogantes: ¿qué es la autonomía universitaria?, ¿cuáles son sus características esenciales?, ¿cuáles son las responsabilidades institucionales?, ¿quiénes son los obligados por la autonomía universitaria? En la segunda parte se hace un ejercicio conceptual

* En este trabajo se recogen las ideas fundamentales del libro en coautoría con Enrique Guadarrama (2009), *Autonomía universitaria y universidad pública. El autogobierno universitario*, México, UNAM-Oficina del Abogado General.

** Abogado General de la Universidad Nacional Autónoma de México. Licenciado en derecho por la Facultad de Derecho de la UNAM y profesor en la misma institución. Fue miembro fundador de la Comisión Mexicana de los Derechos Humanos. Ha publicado artículos en revistas especializadas y obras colectivas sobre temas relacionados con derechos humanos y procuración de justicia.

acerca de la naturaleza jurídica del principio constitucional; asimismo, se determina la delimitación y alcances del autogobierno universitario y se hacen consideraciones acerca del rol fundamental que juegan los órganos colegiados en la universidad pública. En la última parte se hace un resumen de los aspectos discutidos en la Primera Sala de la Suprema Corte, en la sesión pública del 24 de junio, cuando se analizó el tema del gobierno universitario.

¿QUÉ ES LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA?

Es la protección constitucional especial a la universidad pública, a fin de que pueda cumplir con la obligación constitucional y la responsabilidad social de proveer a los estudiantes universitarios de una educación superior de calidad.

El hecho de elevar la autonomía universitaria a rango constitucional expresa el propósito del constituyente de blindar constitucionalmente a las instituciones universitarias públicas para que cuenten con las *condiciones básicas, inmodificables e intemporales* para materializar, con un rasgo de calidad, el derecho social a la educación media y superior, tan imprescindible para el desarrollo de la sociedad mexicana y del país:

- Se consideran *condiciones básicas* por ser los requerimientos mínimos para el adecuado funcionamiento institucional-educativo de la universidad pública. Estas condiciones básicas se corresponden con las cuatro vertientes de la autonomía universitaria: libre determinación para elegir la forma de gobierno y de designación de las autoridades académicas; libre determinación para establecer los programas y planes de estudio, las líneas de investigación y las políticas culturales; libre determinación sobre el destino de las partidas presupuestales y de los ingresos autogenerados como resultado de los instrumentos (convenios y contratos) celebrados con los diversos sectores productivos, gubernamentales y privados; libre determinación en el diseño del orden jurídico universitario, aprobando las normas legales de aplicación interna y observancia obligatoria para toda la comunidad universitaria.
- Se consideran *condiciones inmodificables* porque tales requerimientos mínimos no son susceptibles de ser cambiados por ningún acto jurídico, administrativo o político de ninguna índole, sea interno o externo a la universidad pública. En ese sentido esas condiciones son firmes.
- Se consideran *condiciones intemporales* porque dichos requerimientos mínimos son permanentes y su observancia no tiene fecha de caducidad.

¿CUÁLES SON LAS CARACTERÍSTICAS ESENCIALES DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA?

Se pueden identificar tres características esenciales:

1. Tiene un carácter de *autonomía especial*. El Pleno de la Suprema Corte ha reconocido ese carácter a la autonomía universitaria.¹ Lo especial radica en que la universidad pública está dotada de la facultad de autorregulación y de autogobierno para ofrecer una mejor educación superior y sustentar el quehacer universitario en la libertad de enseñanza y en criterios estrictamente académicos para el logro de los fines establecidos en la Carta Magna.
2. La designación de las autoridades universitarias está indisolublemente vinculada a “la *res academica*” o “cosa académica”, en cuanto a que la actuación de éstas siempre está circunscrita y condicionada a las actividades relacionadas con los fines propios de la universidad (impartir docencia, realizar investigación, difundir cultura).

Si bien la actuación de una autoridad universitaria implica una gestión hacia adentro y hacia afuera de la universidad, lo que conlleva un actuar de índole administrativo, lo cierto es que en ningún supuesto se aleja de la esencia académica.

La referencia a “autoridad universitaria” no se corresponde con el concepto de autoridad política, propia de la administración pública, pues mientras esta última se identifica con la “*res publica*” o “cosa pública”, es decir, con la actividad política-administrativa para satisfacer los requerimientos de la sociedad en su conjunto, a la que deben su designación y su actuación, la autoridad universitaria, en cambio, debe su designación y actuación a la comunidad universitaria, con la que se obliga a procurarle los satisfactores académicos de docencia, investigación y cultura.

En todo caso, a la autoridad universitaria se le caracteriza como una autoridad académica-administrativa, pero no como una autoridad política-administrativa. Los cargos en la universidad pública, para los cuales la legislación universitaria establece las reglas para los procesos de designación, tienen la característica de ser de dirección académica.

1 En la parte conducente, la tesis establece que: “...las universidades, como organismos descentralizados, son entes públicos que forman parte de la administración pública y por ende del Estado, y si bien presentan una autonomía especial, que implica autogobierno, tal circunstancia tiende a la necesidad de lograr mayor eficacia en la prestación del servicio que les está atribuido y que se fundamenta en la libertad de enseñanza, pero no implica de manera alguna su disgregación de la estructura estatal, ya que se ejerce en un marco de principios y reglas predeterminadas por el propio Estado, y restringida a sus fines, por lo que no se constituye como un obstáculo que impida el ejercicio de las potestades constitucionales y legales de éste para asegurar el regular y eficaz funcionamiento del servicio de enseñanza. ...” SJF, 9ª época, Pleno, Tesis P/XXVIII/97, febrero de 1997, p. 119, Amparo en revisión 1195/92. Subrayado del autor.

3. La forma de gobierno universitario se sustenta en lo que se puede identificar como *democracia universitaria*, entendida como el privilegiar los méritos y el perfil académico en todos los procesos universitarios, tanto los individuales de promoción y definitividad académica como los colectivos, al designar a quienes habrán de dirigir o coordinar a la comunidad universitaria, sea la de una entidad académica (director de escuela, facultad o instituto) o de toda la universidad (rector).

En el caso específico de las autoridades universitarias designadas por un órgano colegiado, su designación se hace sobre la base de un proyecto académico, como elemento de medición objetiva, y no sobre la base de criterios subjetivos (encuestas de opinión, simpatías, presencia en medios masivos de comunicación, etc.).

En la universidad pública lo relevante para quienes hacen la designación de una autoridad universitaria es el rumbo académico que se busca para la entidad académica que se pretende dirigir y los beneficios para la comunidad académica que se busca encabezar.

¿CUÁLES SON LAS RESPONSABILIDADES INSTITUCIONALES?

La universidad pública está obligada a realizar sus fines teniendo presente, a manera de condicionante, la búsqueda de soluciones para los grandes problemas nacionales y con ello ser coadyuvante ineludible del desarrollo del país.²

La autonomía universitaria proyecta la confianza depositada por el constituyente a favor de la universidad pública, para que ésta decida acerca de los mecanismos a seguir para alcanzar una educación media y superior de calidad, con compromiso social y coadyuvante en la búsqueda de soluciones a los grandes problemas nacionales.

¿QUIÉNES SON LOS OBLIGADOS POR LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA?

En cuanto a los obligados a respetar y velar por la autonomía universitaria se pueden identificar los siguientes:

- Autoridades gubernamentales de la administración pública centralizada y descentralizada. Cualquier acto de autoridad de gobierno

2 Carlos Tünnermann identifica *la autonomía universitaria con responsabilidad social*. La universidad pública "...debe responder por lo que haga en el uso y disfrute de su libertad... [debe ser] una 'Universidad partícipe' que enfrenta los problemas del día aceptándolos como tema riguroso de su consideración científica...". Igualmente, se ha acuñado el término "autonomía con rendición social de cuentas" proclamado en la Declaración de la Habana de 1996. "La mejor garantía del respeto a la autonomía la genera la propia Universidad, cuando cumple adecuadamente su encargo social, con la pertinencia y calidad que cabe esperar de una educación de rango superior. El respaldo que entonces la sociedad le da a la Universidad es su mejor escudo a cualquier intento de intervención" (Tünnermann, 2007: 279-280). En el mismo sentido, Bolívar Zapata señala que "la autonomía compromete a la Universidad con la sociedad mexicana de una manera más intensa" (Zapata, 2009: 25).

que sea intromisorio en el quehacer universitario, en cualquiera de sus vertientes (autogobierno, autorregulación, autodeterminación académica y autogestión administrativa), debe ser calificado por los tribunales como inconstitucional. Las decisiones judiciales deben fortalecer los fines que protege la autonomía universitaria.

- Legislador ordinario (federal y local). Cualquier acto legislativo que pretenda modificar el alcance de las vertientes de la autonomía universitaria también debe ser calificado por los tribunales como inconstitucional, al ser violatorio del artículo tercero constitucional.
- Tribunales jurisdiccionales y administrativos. Salvo en los casos establecidos por la SCJN para los tribunales jurisdiccionales, en materia de control constitucional y respetando los límites fijados por el propio Alto Tribunal, a los que se hace referencia más adelante, los responsables de administrar justicia deben tener cuidado y analizar las circunstancias hechas valer en las demandas para determinar la improcedencia de las mismas, cuando lo que se pretende es cuestionar o someter a revisión alguna o varias de las vertientes de la autonomía universitaria. Hay que precisar que los límites mencionados no son discrecionales, ya que están alineados en su totalidad al propio texto constitucional.

Por supuesto que los jueces constitucionales habrán de verificar que el acto o la materia de la impugnación se sustenten en el principio de la autonomía universitaria. En este punto, el objeto de la labor de control constitucional lo es la legislación universitaria, en lo concerniente a las normas relativas al proceso de designación de una autoridad universitaria.

Es importante que los administradores de justicia tengan claridad de lo que es la autonomía universitaria, su alcance, la importancia de su respeto y la trascendencia de su ejercicio cotidiano, para la universidad pública, para su comunidad, para la sociedad mexicana y para el aporte universitario al desarrollo del país.

- Órganos constitucionales autónomos. Entre la universidad pública y los órganos constitucionales autónomos hay una obligación recíproca de respeto a la autonomía. Se trata que no haya injerencia en el quehacer interno ni en los fines que cada uno tiene establecidos en el texto constitucional.

En principio, la universidad pública y los órganos constitucionales autónomos tienen el mismo rango constitucional, aunque no es idéntica la autonomía de todos ellos, ya que la SCJN le reconoció a la universidad pública el carácter especial de su autonomía, por el contenido académico-educativo que la envuelve. Ya explicamos que lo especial radica en que la universidad pública está dotada de la facultad de autorregulación y de autogobierno para ofrecer una mejor educación superior, y que el sustento del quehacer universitario es la libertad de enseñanza y los criterios estrictamente académicos para el logro de los fines establecidos en la Constitución.

NATURALEZA JURÍDICA DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

Las características que el texto constitucional establece en el artículo tercero para ese principio universitario y las peculiaridades propias del entorno de la universidad pública son factores decisivos para reconocer el carácter de garantía constitucional al principio de la autonomía universitaria, también identificada como garantía institucional.

Bajo un enfoque procesal resulta dogmáticamente complicado asimilar la calidad de garantía constitucional al principio de autonomía universitaria. Sin embargo, si planteamos que la expresión “garantía constitucional” puede tener una acepción distinta a la procesal, a la que se puede denominar “*acepción institucional*”, se estaría en condiciones de hablar de garantía constitucional como la salvaguarda o protección especial establecida en la Constitución federal a favor de determinadas instituciones —limitativamente acotadas en el propio texto constitucional—, para que tengan las condiciones mínimas, inmodificables e intemporales, a las que hicimos referencia, para el debido cumplimiento de sus fines, funciones y responsabilidades constitucionalmente asignadas.

Bajo esa acepción institucional de garantía constitucional se puede otorgar tal calidad a la autonomía reconocida a los órganos constitucionales autónomos (IFE, CNDH, Banco de México, Auditoría Superior de la Federación) y, desde luego, a la autonomía de la universidad pública. Se puede hablar de un *numerus clausus* de las instituciones a las que se otorga esa calidad, lo cual las distingue de otras instituciones incorporadas en el texto constitucional. De esa manera, la propia Constitución reconoce un estatus especial y diferente a determinadas instituciones, a las que blinda jurídicamente para que cumplan con la función establecida constitucionalmente.

Respecto a la universidad pública, para sustentar en específico el reconocimiento de la garantía constitucional es necesario partir de la existencia de una *relación indisoluble autonomía universitaria-universidad pública*. Esto significa, por un lado, que esa garantía no puede otorgarse a universidades que no sean públicas, las que no pueden gozar de las ventajas de la autonomía universitaria y, por otra parte, que las universidades públicas no pueden realizar sus fines, funciones y responsabilidades institucionales sin el respaldo constitucional de la autonomía universitaria. La autonomía universitaria se torna en el nutriente esencial e imprescindible para que la universidad pública responda a los requerimientos exigidos por el poder revisor de la Constitución.

La expresión “garantía institucional” deviene de la doctrina y la jurisprudencia española. Allí se aplica como sinónimo de lo que en México calificamos como garantía constitucional, en la acepción institucional que se propuso anteriormente. En todo caso, se puede referir indistintamente a la *garantía institucional* o a la *garantía constitucional* como la protección que otorga la Constitución a la universidad pública, a través del principio de autonomía universitaria, para que cuente con las condiciones necesarias para el cumplimiento de sus fines y funciones.

En suma, se puede *definir al principio de la autonomía universitaria como la garantía constitucional 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.

EL AUTOGOBIERNO UNIVERSITARIO. DELIMITACIÓN Y ALCANCES

El autogobierno universitario ha sido caracterizado jurisprudencialmente como la facultad que tiene la universidad pública de crear sus propios órganos de gobierno y de gobernarse a sí misma. El criterio jurisprudencial precisa lo siguiente:

AUTONOMÍA UNIVERSITARIA. ORIGEN Y ALCANCE DE LAS ATRIBUCIONES DE AUTOGOBIERNO CONFERIDAS A LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS

La autonomía de las universidades públicas es una atribución de autogobierno que tiene su origen en un acto formal y materialmente legislativo proveniente del Congreso de la Unión o de las Legislaturas Locales, a través del cual se le confiere independencia académica y patrimonial para determinar, sujetándose a lo dispuesto en la Constitución General de la República y en las leyes respectivas, los términos y condiciones en que desarrollarán los servicios educativos que decidan prestar, los requisitos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico y la forma en que administrarán su patrimonio; por tanto, *la capacidad de decisión que conlleva esa autonomía está supeditada a los principios constitucionales que rigen la actuación de cualquier órgano del Estado y, en el ámbito de las actividades específicas para las cuales les es conferida, único en el que puede desarrollarse aquélla, deben sujetarse a los principios que la propia Norma Fundamental establece tratándose de la educación que imparta el Estado.*³

Del análisis de la anterior y de otras tesis de jurisprudencia, se pueden desprender los dos *límites constitucionales* dentro de los cuales la universidad está obligada a establecer su forma de gobierno:

1. Respetar los principios constitucionales a que está sujeto todo órgano e institución del Estado. Esto significa la obligación que tiene la universidad pública de respetar el estado de derecho constitucional, que incluye el catálogo de los derechos humanos y las garantías sociales insertas en la constitución, el esquema de forma de gobierno previsto en el texto constitucional (republicano, representativo, democrático y federal), así como los principios de transparencia y acceso a la información y de rendición de cuentas y el de responsabilidad de servidores públicos.

No se aceptaría una disposición universitaria que favoreciera el desconocimiento o vejación de derechos fundamentales, vgr. que una norma estableciera que la universidad pública no aceptará

³ SJF, 9ª época, tomo XV, abril de 2002, Segunda Sala, Tesis 2ª XXXVI/2002, p. 576, Contradicción de tesis 12/2000. (Subrayado del autor).

alumnos que tengan una determinada creencia religiosa o preferencia sexual. O que en el esquema disciplinario universitario no se respetará el principio del debido proceso.

2. Tener relación con los fines de docencia, investigación y difusión de la cultura, enmarcados en lo que es la educación superior en el país.

Con este límite se rechazaría y sería inconstitucional cualquier propuesta de establecer una autoridad universitaria —que es la que tiene facultad de gobierno al interior de la universidad pública— con fines distintos a los educativos, *vgr.* crear un instituto bancario universitario con facultades de captar recursos económicos del público y realizar operaciones financieras.

A manera de confirmación de tales límites constitucionales para que la universidad pública establezca su forma de gobierno, en otros criterios jurisprudenciales se han precisado dos aspectos fundamentales para el autogobierno universitario: la no injerencia del Estado en la elección de los funcionarios universitarios y la no exclusión en la autonomía universitaria de la aplicación de las leyes que conforman el estado de derecho en el país.

Por lo que se refiere al primer punto, el de la designación de las autoridades universitarias acorde a la legislación universitaria, el texto jurisprudencial es claro, preciso y contundente en cuanto al alcance del autogobierno universitario:

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. LA ELECCIÓN DE SUS FUNCIONARIOS NO PUEDE SER CUESTIONADA POR EL ESTADO

En virtud de la autonomía de la Universidad Nacional Autónoma de México, el Gobierno Federal carece de facultades de vigilancia y control directo respecto de ésta, ya que dicha institución rige su vida interna de acuerdo con los postulados de su ley orgánica y los que emanan de sus estatutos expedidos por el Consejo Universitario, por lo que la elección de los funcionarios de la Universidad no puede ser cuestionada por el Estado, sino en todo caso, por los propios integrantes de la comunidad universitaria a través de los mecanismos establecidos en su propia legislación. Así, la autonomía entendida como la facultad de gobernarse por sus propias leyes, no riñe con el sistema de derecho establecido en nuestro país, pues tal facultad, no libera a la entidad pública de regirse conforme a derecho, sino en todo caso le permite organizarse como estime conveniente tanto en el orden administrativo, docente y estatutario, siendo dicha facultad la que ejerce al elegir a sus directivos.⁴

Por la importancia del contenido del anterior criterio jurisprudencial se hace el desglose de los aspectos que del mismo se desprenden:

- La designación de funcionarios universitarios no es susceptible de cuestionamiento por autoridad gubernamental alguna, siempre que se haya cumplido con lo establecido en la ley orgánica y en la legislación universitaria. Es tajante la Suprema Corte al vedar al gobierno

4 SJF, 8ª época, tomo IV, p. 568, TCC, Amparo en revisión 1264/89, 20 de julio de 1989. Subrayado del autor.

federal (no hay impedimento para hacerlo extensivo al gobierno local mediante interpretación) inmiscuirse en los procesos de designación de las autoridades universitarias.

- La vinculación del proceso de designación de una autoridad universitaria se debe hacer con el artículo tercero constitucional, en cuanto a la búsqueda del perfil académico idóneo de quien va a dirigir a la comunidad académica universitaria. Las calidades o perfil académico las establece el órgano colegiado que designa a la autoridad universitaria (director de entidad académica o rector).
- Cualquier cuestionamiento a la designación de una autoridad universitaria queda en manos de la comunidad universitaria, y debe seguir los mecanismos y las vías previstas en la legislación universitaria. No es viable jurídicamente una impugnación ante otra instancia externa a la universitaria. En el caso de la designación de rector, sería a través del máximo órgano colegiado de la universidad.
- El autogobierno universitario no choca con el sistema jurídico nacional, pues la normatividad interna de la universidad debe observar y respetar en todo momento las reglas y los principios del estado de derecho del país.
- La *excepción* a la regla de que ninguna instancia del Estado pueda inmiscuirse en la designación de funcionarios universitarios radica en el propio Poder Judicial Federal, pero está supeditada a verificar que la designación respectiva se haya hecho acorde a lo establecido en la ley orgánica y en la legislación universitaria, esto es, que se observen las reglas procedimentales y se respeten los derechos reconocidos a los universitarios en los procesos de designación de autoridades, siempre que estén previstos en la legislación universitaria.

En los casos en que el proceso de designación ha cumplido con lo establecido en la legislación universitaria, el Poder Judicial Federal no podría fijar, en una resolución o sentencia, lineamientos generales o procedimentales relacionadas con cualquier proceso de designación, pues implicaría cercenar la autonomía universitaria, salvo que la norma universitaria no se correspondiera con los preceptos constitucionales, pues la autonomía universitaria no implica desconocer la facultad de control constitucional del Poder Judicial Federal para contrastar que la legislación universitaria esté acorde a los contenidos constitucionales.

Bajo esa premisa, se admitirían demandas que hicieran valer la inobservancia de las disposiciones específicas de la ley orgánica y de la legislación universitaria que prevean la designación de autoridades universitarias o su desapego al texto constitucional.

En ese tenor, resultaría riesgoso por la afectación a la garantía constitucional o institucional de la autonomía de la universidad pública que en los supuestos de que la legislación universitaria cumpliera con lo dictado en la Constitución, los tribunales asumieran

como facultad derivada de su arbitrio judicial el cuestionar jurídicamente la existencia o no de un procedimiento, ni las reglas o el propio contenido procedimental en los procesos de designación de las autoridades universitarias.

- Así las cosas, la designación de una autoridad universitaria encuadra en lo que es la facultad discrecional de los órganos colegiados universitarios. Tal facultad —según lo establece la propia jurisprudencia— supone la emisión de juicios subjetivos que no pueden ser sustituidos por el criterio de un juez. La condicionante es que se observe la Ley Orgánica y, de ser el caso, la legislación universitaria, esto es, que el acto de designación sea fundado y motivado, pues de lo contrario podría ser impugnado como un acto arbitrario.
- La designación de una autoridad universitaria por el órgano colegiado competente es una de las manifestaciones de la autonomía universitaria, por lo cual resulta improcedente la pretensión de alguno o varios de los candidatos en un proceso de designación de una autoridad universitaria de invalidar la designación, argumentando la supuesta falta de un reglamento o de un procedimiento que deba contar con determinadas fases.
- La autonomía universitaria implica, por un lado, la autodeterminación para elegir el esquema de gobierno a instaurar en la universidad pública, y por otro, la autodeterminación del órgano colegiado universitario competente para designar las autoridades académicas que dirijan a la comunidad universitaria.
- Igualmente, como componente de la autonomía universitaria, está la facultad de la universidad pública de crear sus propios órganos de gobierno y los procesos de designación de nuevas autoridades universitarias. Es parte de la facultad de autorregulación como vertiente de la autonomía universitaria. Sus límites siguen siendo el orden constitucional mexicano y los fines de docencia, investigación y difusión de la cultura, tal como lo precisa la tesis de jurisprudencia anteriormente analizada.

PRINCIPIO DE LA VOLUNTAD UNIVERSITARIA

Para el mejor entendimiento del principio de la autonomía universitaria es insoslayable la referencia a un aspecto que va indisolublemente ligado a la propia autonomía universitaria y que es parte medular para su manifestación en el día a día de la vida en la universidad pública. Se trata de lo que vamos a denominar *voluntad universitaria*.

La legislación universitaria establece los mecanismos para la toma de decisiones institucionales (sean de carácter fundamental, operativas o de cualquier índole), con repercusión jurídica interna y externa. Se precisa quiénes están autorizados para aprobar una decisión, sobre qué materias, cuándo hacerlo y cómo hacerlo. Ese cuádruple componente de quién, cómo, cuándo y en qué ámbito se toman las decisiones institucionales es

lo que compone la voluntad universitaria, pues se trata de decisiones que obligan jurídicamente a la universidad y a la comunidad universitaria.⁵

Toda vez que la designación de toda autoridad universitaria, sea individual o de un miembro de un órgano colegiado, deviene de un proceso en el que tiene participación directa la comunidad universitaria (en su totalidad o de una entidad académica determinada); la voluntad universitaria refleja la decisión de la comunidad universitaria en los temas sobre los que la autoridad universitaria toma una decisión institucional.

La voluntad universitaria se alcanza de manera individual (el rector como representante legal de la universidad) o de manera colectiva (los órganos colegiados a los que se reconoce carácter de autoridad universitaria). En ambos casos se deben seguir los requisitos y condiciones establecidos en la legislación universitaria.

Un baluarte fundamental en la vida universitaria lo es la conformación y actuación de sus órganos colegiados. Lo son para determinar el rumbo académico y para elegir a quienes serán responsables de la dirección académica-administrativa institucional. Los órganos colegiados representan el equilibrio en el rumbo académico de la Universidad, al decidir sobre planes de estudio, concursos de oposición, aprobación de informes de actividades académicas y reconocimientos académicos. Igualmente, representan la medida en la designación de las autoridades académicas.⁶

Ante la trascendencia del rol de los órganos colegiados es dable calificar su actuación y la toma de sus decisiones como la conformación de la *voluntad universitaria colectiva*. Para mayor legitimidad de la decisión colectiva se aplica el principio de las mayorías, consistente en que los acuerdos aprobados por la mayoría del órgano colegiado son obligatorios para todos sus integrantes, aún para quienes en un caso concreto hayan votado en contra o no hayan asistido a la sesión correspondiente.

En el supuesto de que se pudiera presentar alguna deficiencia de forma en una resolución colegiada, lo cierto es que, por ser el reflejo del sentir de la comunidad universitaria, siempre debiera prevalecer la decisión final o de fondo adoptada por el órgano colegiado correspondiente, de lo contrario implicaría una debilidad jurídica en la libre determinación de las decisiones universitarias y una fisura del esquema de las voluntades colegiadas sobre el que descansa de manera sustancial y preponderante el funcionamiento de la universidad pública.

Para contrarrestar cualquier deficiencia formal se requiere establecer, dentro de la propia legislación interna, la vía para subsanarlas y, en su caso, determinar la responsabilidad universitaria que resulte, pero sin incidir en el fondo de la voluntad universitaria.

5 Sergio García Ramírez señala que “La universidad, una comunidad, requiere autoridades que sean a un tiempo el producto y la garantía del ‘pacto social interno’ entre los integrantes de la comunidad misma y del ‘pacto social externo’ entre comunidad nacional y la universitaria” (García, 2005: 115).

6 Es fundamental desarrollar y consolidar la cultura colegiada en la universidad pública para garantizar y sustentar las decisiones universitarias. El sustento y la defensa de la autonomía se acredita en la medida en que las decisiones de las autoridades personales y colegiadas universitarias se den en los marcos jurídicos correspondientes (cfr. Zapata, 2009: 25).

En el caso de la designación de una autoridad universitaria la voluntad universitaria se manifiesta a través del órgano colegiado facultado para hacer la designación. Si en la conformación de la voluntad colegiada se observa la finalidad y el espíritu de lo establecido en la norma universitaria (Ley Orgánica y, en su caso, la legislación universitaria) no pueden alegarse vicios o defectos formales en el proceso. Para cualquier mejora al proceso, lo que procedería es una propuesta de reforma legislativa para ulteriores procesos de designación, pero no modificar la voluntad universitaria. Cualquier pretensión en contrario resulta claramente atentatoria de la autonomía universitaria en la vertiente de autogobierno.

Ya señalamos que la designación de una autoridad universitaria entra en el esquema de facultades discrecionales del órgano colegiado y que la misma está condicionada por la búsqueda del perfil académico idóneo para asumir la dirección académica de una comunidad universitaria, por lo que atendidos los presupuestos normativos debe atenerse a la voluntad universitaria.

Adicionalmente, hay que señalar que la voluntad universitaria incide decisivamente en lo que se puede conocer como *governabilidad universitaria*, consistente en que la vida universitaria cotidiana, encaminada a las actividades y las funciones de la universidad pública, se desarrolle en un ambiente de armonía y de tranquilidad institucional, así como de respeto y tolerancia entre quienes integran la comunidad universitaria.

Toda vez que los órganos colegiados competentes reflejan el sentir de los universitarios y cumplen con el orden jurídico nacional en lo general, como lo exige el artículo tercero constitucional, y con el orden jurídico universitario en lo particular, la designación de las autoridades universitarias se convierte en un factor decisivo para el entorno social-universitario de armonía.

En suma, *la voluntad universitaria se convierte en el valor superior y representativo de la garantía constitucional o garantía institucional de la autonomía universitaria.*

CONTENIDO DE LA RESOLUCIÓN DE LA PRIMERA SALA DE LA SCJN

En la sesión pública del 24 de junio de 2009 sólo se abordaron dos aspectos relevantes:

- Calificar al principio de la autonomía universitaria como una garantía institucional, como “un diseño básico hecho por el Constituyente, que no puede ser vaciado ni por el legislador ordinario ni por las autoridades administrativas”. En ese sentido se otorga a la universidad pública una facultad y una responsabilidad interna para gobernarse.
- Establecer que en lo general, la universidad pública tiene el carácter de autoridad para efectos del amparo, pero lo tiene sólo para determinados asuntos. En lo particular, respecto al proceso de designación de una autoridad universitaria, el Máximo Tribunal establece que el órgano colegiado que hace la designación de un rector *no tiene*

ese carácter de autoridad. De darle ese carácter se debilitaría o erosionaría la garantía institucional que la Constitución reconoce a la autonomía universitaria en el artículo tercero.

El órgano colegiado que hace la designación no ejerce un poder público que afecte de manera unilateral la esfera jurídica de quienes no resultaron designados, sino lo que está haciendo es una manifestación del ejercicio de la autonomía universitaria que consagra la Constitución.

La posición de los quejosos no es la de un gobernado para efectos del juicio de amparo, ya que se trata de una decisión derivada de la autonomía de la que se encuentran investidos los órganos de educación superior.

CONCLUSIONES

1. El binomio constitucional autonomía universitaria-universidad pública es indisoluble y tiene un alto contenido social. Fue establecido en la Carta Magna con un claro propósito de que la educación media y superior que imparta la universidad pública sea de calidad y sea coadyuvante en la búsqueda de soluciones a los problemas nacionales.

La autonomía universitaria es exclusiva de la universidad pública. Ésta no puede realizar sus fines, funciones y responsabilidades institucionales sin el respaldo constitucional de la autonomía universitaria.

2. De los cuatro componentes de la autonomía universitaria, que se derivan del artículo tercero constitucional, el del autogobierno es el de mayor riesgo de vulneración, por la posibilidad que tienen quienes acuden a los tribunales jurisdiccionales y administrativos de formular construcciones jurídicas que puedan confundir el auténtico alcance e importancia que la autonomía universitaria tiene para la universidad pública.
3. La SCJN reconoció como naturaleza jurídica del principio de la autonomía universitaria el carácter de garantía institucional.

Con la acepción institucional de la garantía constitucional se otorga un blindaje al principio de la autonomía universitaria, al otorgarle una protección constitucional especial que permite a la universidad pública rechazar cualquier intento no previsto en la legislación universitaria de revisar tanto las decisiones académicas de los órganos universitarios colegiados, como la designación de sus autoridades universitarias.

4. Entre las decisiones colegiadas de naturaleza académica, las relativas a la designación de las autoridades universitarias ocupan lugar preponderante. Al respecto debe resaltarse que la esencia del trabajo académico universitario se realiza a través de la actuación de los órganos colegiados. Quienes son designados por estos órganos

colegiados como autoridades universitarias tienen una función de dirección académica de la comunidad universitaria.

5. La voluntad universitaria es el sustento esencial e insoslayable para la adecuada y válida toma de decisiones universitarias, tanto las estrictamente académicas como las de gobierno universitario, por reflejar el sentir de la comunidad universitaria. La voluntad universitaria es la suma de las voluntades individuales reflejadas en los órganos colegiados.
6. Los criterios de índole estrictamente académicos y la toma de decisiones a través de órganos colegiados deben ser considerados jurídicamente como una zona vedada para cualquier agente, factor o influencia externa a la universidad pública. Ahí radica la trascendencia del reconocimiento constitucional a la autonomía universitaria.
7. Se distinguen los límites constitucionales establecidos a la universidad pública para el debido ejercicio de la autonomía universitaria (no contrariar el orden jurídico constitucional y actuar acorde a los fines fijados a la universidad pública), así como los límites establecidos, vía jurisprudencia de la Suprema Corte, a los tribunales jurisdiccionales y administrativos, al resolver asuntos relacionados con la vertiente del autogobierno universitario (verificar que se cumpla lo establecido en la Ley Orgánica y, en su caso, en la legislación universitaria).

Sin embargo, a través del control constitucional es dable cotejar el contenido de la legislación universitaria con los contenidos constitucionales, pues existe plena correspondencia entre el principio de la autonomía universitaria de la universidad pública y el control constitucional de la legislación universitaria del Poder Judicial Federal.

8. La autonomía universitaria, en la vertiente de autogobierno, comprende tanto la designación de las autoridades universitarias en términos de la legislación universitaria, como la facultad de la universidad pública de crear nuevos esquemas de gobierno universitario y nuevas autoridades universitarias. Los límites a esta facultad lo son el orden jurídico constitucional, los fines establecidos en la Constitución a la universidad pública y los fines y espíritu de la Ley Orgánica de cada universidad pública.
9. En el esquema constitucional autonómico, la autonomía universitaria es especial y diferente a la autonomía reconocida a los órganos constitucionales autónomos. Lo especial reside en el elemento académico, científico, educativo y cultural sobre el que se sustentan el funcionamiento y los fines de la universidad pública.
10. Tarea fundamental de los universitarios es y debe ser, permanentemente, la defensa de la autonomía universitaria, nunca su debilitamiento.

REFERENCIAS

- GARCÍA Ramírez, Sergio (2005), *La autonomía universitaria en la Constitución y en la ley*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- TÜNNERMAN Berhaim, Carlos (2007), “La autonomía universitaria en el contexto actual”, en David Pantoja Morán (comp.), *Antología del pensamiento latinoamericano sobre la educación, la cultura y las universidades*, México, UDUAL, pp. 265-307.
- ZAPATA, Bolívar (2009), “La universidad pública: espacio vital para la nación mexicana”, en *Revista de la Universidad de México*, núm. 59, enero, pp. 24 -29.