

Manuel Jiménez Dorantes

Autonomía universitaria constitucionalmente reconocida*

A. PLANTEAMIENTO INICIAL

El concepto de “autonomía” ha venido adquiriendo cada vez mayor relevancia en los sistemas jurídicos actuales. Dicho concepto se aplica por vía constitucional o legislativa a diversos órganos territoriales o instrumentales (municipios, art 115), comunidades indígenas (art. 2), universidades (art. 3), algunas autoridades independientes, etcétera). Sin duda, su presencia en el entramado constitucional adquiere relevancia desde el momento en que refleja su poder normativo sobre el resto del ordenamiento jurídico. En esta ocasión sólo voy a referirme a algunas de las cuestiones más trascendentales de la *autonomía* de las universidades e instituciones de educación superior previstas en el artículo 3, fracción VII de la Constitución federal (desde ahora, CF).

El sistema educativo nacional —en su tipo superior— está integrado por diversas universidades e instituciones de educación superior públicas y privadas.¹ Estas últimas participan en dicho sistema a través de un complejo y cuestionado régimen de autorizaciones administrativas que responden a un “sistema” de programación para la atención de necesidades nacionales y regionales que ha evidenciado su agotamiento y la necesidad de su replanteamiento jurídico y administrativo. Aunque sobre este sistema hay mucho que explicar y someter al análisis crítico, en esta ocasión sólo centro la exposición en un tema que, a pesar de reciente incorporación al texto constitucional federal, debe ser actualizado conforme a las necesidades jurídico-administrativas en México y, especialmente, en las entidades federativas.

* Este trabajo lo desarrollé en el marco del proyecto de investigación de la Estancia Corta Posdoctoral que realicé en el Departamento de Derecho Público y Filosofía Jurídica de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid, con el apoyo de la Fundación Carolina y la Universidad Autónoma de Chiapas.

¹ Art. 10, fracciones V y VI, Ley General de Educación, de 13 de julio de 1993 (LGE).

En un principio, las universidades públicas no tenían mención constitucional ya que el artículo 3 CF (original) no tenía referencia alguna sobre la educación universitaria. Sin embargo, esta situación fue atendida en el ámbito legislativo, ya que, en el periodo anterior a 1980, algunas universidades de ámbito estatal contaban con un régimen jurídico-administrativo favorable a su autogestión, y algunas otras, tardaron varios años más en obtener en la vía legislativa su autonomía que prevé la CF.² Por otro lado, en el mismo ámbito de las entidades federativas, la autonomía universitaria también ha sido recogida en sus respectivos textos constitucionales.³

La reforma constitucional, de 9 de junio de 1980, incluye en el artículo 3, fracción VIII que *“las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y responsabilidad de gobernarse a sí mismas...”*. Sin embargo, como expone García Ramírez, la reforma de 1980 *“no significó, ope legis, el automático reconocimiento de la autonomía de todas las instituciones de educación superior”*,⁴ ya que, la misma CF traslada la decisión autonómica al legislador estatal o federal según sea el caso.

En los años anteriores a la reforma constitucional de 1980, algunos sectores universitarios resaltaban la necesidad de garantizar en mayor medida la autonomía de las universidades en México que estaba a merced de los intereses políticos de cada momento. Por ello, la misma exposición de motivos de la reforma de 1980 al art. 3 CF, menciona con rotundidad que la autonomía universitaria *“es requisito indispensable para el cumplimiento de su objeto”*.⁵ Por ello, esta disposición constitucional busca fortalecer y garantizar el papel de las universidades y demás instituciones de educación superior⁶ frente a las posibles trasgresiones de los poderes públicos y, conforme a la dinámica actual de la actividad administrativa del Estado, también de las intervenciones y controles

² Los estados de Michoacán y San Luis Potosí regularon la autonomía universitaria antes de 1980. Por otro lado, el Estado de Veracruz concedió autonomía constitucional a la Universidad Veracruzana mediante reforma constitucional de 1996 y es regulada por ley de 30 de noviembre del mismo año.

³ Colima, art. 101; Michoacán, art. 143; Puebla art. 119; Tamaulipas art. 141; Veracruz, art. 10, inciso i) 2º párrafo, entre otras.

⁴ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *La autonomía universitaria en la Constitución y en la ley*, UNAM, México, 2005, p. 87. En algunos países europeos los textos constitucionales hacen referencia expresa a la autonomía universitaria en el marco de la ley. Ver por ejemplo el caso de España, Italia, Portugal o Finlandia.

⁵ Párrafo 4º, Exposición de motivos de la reforma constitucional al art. 3. DOF, de 9 de junio de 1980, p. 4.

⁶ Para efectos expositivos y facilitar la lectura, se utiliza “IES” para hacer referencia a las Universidades e Instituciones de Educación Superior a las que se refiere el art. 3 párrafo VIII, CF.

de los órganos e instituciones particulares a las que el Estado ha transferido funciones públicas de inspección, evaluación y certificación en esta materia.

B. DEBATES SOBRE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

El proyecto de reforma constitucional al artículo 3º de octubre de 1979, propuesta por el Presidente de la República, presentó diversos desencuentros en el órgano reformador de la Constitución. En términos generales, el debate giró alrededor de dos ideas fundamentales, por un lado, determinar los alcances de la autonomía universitaria y de su posición frente al estado, lo que evidenció la diversidad de perspectivas que sobre la autonomía se tiene (derecho fundamental, garantía institucional, garantía constitucional o principio constitucional), por el otro, determinar la relación laboral de sus trabajadores conforme al art. 123 de la misma CF.

El Partido Popular Socialista expresó que la reforma propuesta por el Presidente daba “tratamiento especial y una sobrevaloración a la concepción de la autonomía universitaria...”, ya que contradecía el ideario educativo de la revolución mexicana de 1910 y debilitaba el papel del estado como ente rector de la política social, educativa y económica de México y, por lo tanto, debería mantenerse regulada en el ámbito legislativo o, en su caso, abrir la discusión pública en todo México.⁷ Sin embargo, la propuesta fue desechada.

Por su parte, el Partido Acción Nacional defendió “la autonomía universitaria con la Constitución, al margen de la Constitución y aun en contra de la Constitución por la misma naturaleza de la universidad será un derecho inalienable aunque sea perseguido”.⁸ Ya que la fracción legislativa de dicho partido considera que la autonomía es un derecho fundamental para realizar las aspiraciones del ser humano.

El Partido Comunista Mexicano, explicó que la autonomía universitaria implica un derecho universitario y garantía social que la universidad se gobierne a sí misma. En este ideario, las clases “emergentes” tendrían posibilidades de convertirse en la clase hegemónica a través de su intervención en el gobierno de la universidad.⁹

⁷ Ver *Derechos del pueblo mexicano*, t. I, Miguel Ángel Porrúa/Cámara de Diputados, México, 2000, pp. 430 a 434.

⁸ *Ibidem*, pp. 440 y 461 a 463.

⁹ *Ibidem*, pp. 443 a 450.

El Partido Revolucionario Institucional se mantuvo en todo momento a favor de la reforma propuesta de reforma e insistió en el papel fundamental de la universidad en el desarrollo cultural, social y político de la Nación.

C. AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN LA CONSTITUCIÓN

La relevancia de la autonomía universitaria constitucionalmente reconocida impacta directamente en el sistema jurídico. Ya que, según la disposición constitucional, queda en manos del legislador (federal o estatal) determinar mediante la ley respectiva la autonomía universitaria.

En este sentido, la Constitución parece determinar que, el carácter autónomo de las IES, está sujeto a la valoración y oportunidad del legislador. Sin embargo, nada más lejos de la realidad y coherencia constitucional.

A pesar de que la autonomía universitaria no está detallada o desarrollada en el mismo art. 3 de la CF, esta disposición constitucional no resulta una opción para el legislador, sino que su carácter vinculante como *principio constitucional* a favor de las IES no permite al legislador negar la autonomía a través de la ley sino que debe trasladar el ámbito de poder con el que cuentan las IES dentro del ordenamiento jurídico federal o estatal. Esto nos ubica en una situación en la que se requiere analizar la valoración que el legislador hace de la autonomía universitaria, es decir, ¿cuál es el alcance de la disposición constitucional sobre la autonomía a las IES?

Algunas veces se intenta explicar los alcances de la autonomía universitaria a través del concepto de “garantía institucional”¹⁰ diseñado por la doctrina jurídico-pública alemana, especialmente por Carl Schmitt.¹¹ Sin embargo, como el propio Schmitt mencionaba, la Constitución permite proteger de manera especial ciertas instituciones frente al legislador garantizando a las instituciones un marco de existencia conforme a sus tareas o fines.¹² En este orden de ideas, el autor confirma —siguiendo la teoría de la integración de Rudolf Smend— que la Universidad (alemana) contiene una “garantía institucional”, lo que significa “una protección constitucional contra la supresión legislativa”.¹³

Ahora bien, si entendemos a la autonomía universitaria como garantía institucional estamos admitiendo, por una parte, las debilidades que ésta presenta

¹⁰ En este sentido, CARBONELL, Miguel, *Derechos fundamentales en México*, CNDH/UNAM, México, 2004, pp. 327 y 335.

¹¹ SCHMITT, Carl, *Teoría de la Constitución*, Alianza Editorial, Madrid, 2001.

¹² *Ibidem*, p. 175.

¹³ *Ibidem*, p. 177.

para la eficaz protección universitaria en el marco del actual sistema educativo nacional en el que órganos públicos y privados en colaboración con la Administración impactan directamente en el autogobierno de las IES. Sencillamente, porque la garantía institucional implica —como se ha dicho— la protección frente a la ley, pero, también, que la garantía institucional no determina ni asegura un ámbito competencial concreto sino que queda en manos del legislador la configuración de su ámbito autonómico. De tal manera que la autonomía entendida en este sentido implicaría que la universidad cuenta con una imagen social perfectamente delimitada y, a partir de esa imagen histórica de las universidades estaría el margen de su autonomía.¹⁴ En consecuencia, el único límite que tendrá el legislador consistirá en mantener la figura para cumplir su objetivo básico (educación superior), pero no para exigir del legislador un mayor margen de actuación autónoma de las IES. La protección a la autonomía universitaria estaría basada en el juicio de reconocibilidad de la universidad independientemente de las limitaciones concretas que haga la ley, por lo que, el juicio de reconocibilidad únicamente sería de utilidad en aquéllos casos extremos en los que el legislador haya anulado por completo la autonomía universitaria.

Ante las debilidades evidentes de la garantía institucional para proteger el régimen autonómico de las IES, resulta necesario comprender el significado y alcances de la autonomía universitaria constitucionalmente reconocida. Por ello, dicha autonomía debe ser considerada como un mandato objetivo al legislador, como evidencian la misma CF y algunas de las principales leyes orgánicas de las IES nacionales o estatales. Por lo que ahora interesa, la autonomía universitaria a la que se refiere la CF, implica claramente un mandato positivo a la ley para garantizar un “mínimo” competencial a las IES. Este “núcleo elemental” indisponible por el legislador se refiere —según el art. 3, párrafo VII CF y la SCJN—¹⁵ por un lado, a su capacidad de autogobierno, autogestión y autoorganización, por el otro, a la garantía para realizar sus fines (educar, investigar y difundir la cultura) respetando y garantizando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas.

En consecuencia, la autonomía universitaria que la CF determina, implica mandatos objetivos al legislador en la configuración legislativa de la autonomía universitaria a partir de los cuales, el mismo legislador podrá incrementar el

¹⁴ Sobre la conformación histórica de la autonomía universitaria en México, ver la exposición de GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *op. cit.*, pp. 1 a 85, entre otros.

¹⁵ Nóvena época, 1ª Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XVII, mayo, 2003, p. 239, tesis: 1ª.XI/2003, registro: 184349.

ámbito de autonomía que prevé la CF, pero en ningún momento, podrá reducir o limitar la configuración esencial o elemental que garantiza el texto constitucional federal para la autonomía universitaria (*garantía constitucional*).

Por ello, en coherencia constitucional, tanto la legislación como la jurisprudencia sobre la autonomía universitaria se deben basar en la idea de *garantía constitucional* para garantizar a las IES un núcleo esencial previamente configurado por la CF. No obstante, desde mi particular punto de vista, la configuración constitucional de la autonomía universitaria no se limita a asegurar, frente a la ley, ciertos niveles básicos o esenciales de autonomía para las IES conformados por las potestades de las IES que forman parte de su esencia y parámetro de su defensa. Sino que, más que entender a la autonomía universitaria como ámbito de regulación esencial indisponible por la ley, debe comprenderse de manera principal, lo que implica una norma finalista que exige a los demás órganos estatales y privados determinar todos los elementos que aseguren y garanticen en mayor medida el cumplimiento de los objetivos finales de las IES.

La autonomía universitaria que prevé la CF debe implicar al resto de poderes públicos y, también, a los órganos particulares que ejercen funciones administrativas del estado, la optimización de la autonomía de las IES mexicanas. Esta visión principal de la autonomía debe tener influencia sobre la reserva de ley y la interpretación judicial para cotejar o confrontar los niveles constitucionales de autonomía universitaria.

D. AUTONOMÍA UNIVERSITARIA Y LEY

Uno de los principales temas sobre la autonomía universitaria está directamente relacionado con la intervención del legislador (federal o estatal) para regular el régimen autonómico de cada IES.

Si bien es cierto que la CF determina la autonomía de las universidades y, además, configura su contenido esencial o mínimo de la misma, la decisión creadora de las IES queda en manos de la respectiva ley orgánica universitaria.

En este sentido, la misma Ley General de Educación establece que *“la función social educativa de las universidades y demás instituciones de educación superior [...] se regulará por las leyes que rigen a dichas instituciones”* (art. 1).

En este orden de ideas, la autonomía universitaria se encuentra sometida al principio de *reserva de ley* para que sea el legislador (federal o estatal) el que determine a través de la ley tanto la creación de universidades conforme a las necesidades y requerimientos educativos como dotarlas de autonomía a las IES. En este sentido, el Pleno de la SCJN, determina con rotundidad que de la

fracción VII del art. 3 CF, “*la autonomía de las universidades quedó sujeta al principio de reserva de ley, motivo por el cual sólo puede establecerse a través de un acto formal y materialmente legislativo...*”.¹⁶ De tal manera que la autonomía de las universidades no puede otorgarse mediante norma distinta que no sea la del producto del proceso legislativo constitucionalmente previsto.

El legislador está vinculado jurídicamente a la determinación constitucional, de tal forma que, su ámbito de actuación está limitado por la propia CF. Si bien es cierto que el legislador tiene posibilidades de crear —mediante ley— una IES y dotarla de autonomía también lo es que, la libertad de configuración normativa del legislador queda sujeta a la densidad de la regulación constitucional, de tal manera que, el legislador ejercerá su capacidad creadora conforme a la Constitución y, evidentemente, siguiendo las determinaciones y directrices constitucionalmente previstas.

La autonomía constitucionalmente otorgada a las IES parte del *contenido esencial* que la misma CF determina, es decir, que la Constitución ha concretado los alcances de la autonomía universitaria y, por ende, el legislador —determinado por la misma Constitución— debe regular en el ámbito legislativo los mecanismos y órganos universitarios para dejar a salvo las facultades necesarias para la *autoorganización*, *autogestión* y *autogobierno* universitario, de tal manera que dicha regulación legislativa permita a las IES el margen de actuación autonómica necesaria para cumplir los fines y objetivos que establece la CF.

E. AUTONOMÍA Y LIBERTADES UNIVERSITARIAS

Aunado a lo anterior, la misma Constitución determina algunos límites expresos también para la autonomía universitaria. Estos límites están referidos a los fines y objetivos universitarios así como a los mecanismos legislativos necesarios para que al seno de la misma IES se garanticen la *libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas...*¹⁷

Respecto a este asunto, hay que mencionar que la CF establece dos vertientes de aseguramiento de las libertades “universitarias”. Por un lado, configura dentro de la autonomía universitaria las libertades o derechos inherentes al

¹⁶ Novena época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XXI, mayo, 2005, p. 913, tesis: P./J.17/2005, registro: 178527.

¹⁷ Sobre este tema ver, VIDAL PRADO, Carlos, *La libertad de cátedra: un estudio comparado*, CEPC, Madrid, 2001. REBOLLO, PUIG, Manuel, “La libertad de cátedra”, REDA, No. 95, Madrid, 1995. LOZANO CUTANDA, Blanca, *La libertad de cátedra*, Marcial Pons, Madrid/Barcelona, 1995, entre otros.

logro de sus fines (“*educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios*” del mismo art. 3 constitucional) como límites a la actuación del legislador que determine otorgar autonomía a las IES. En este sentido, la misma CF introduce en la configuración básica de la autonomía universitaria la “*libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas*” como elementos consustanciales a la autonomías de las IES. De tal manera que cada uno de los docentes o investigadores de las IES tienen el derecho garantizado por la Constitución federal a no ser molestados o presionados en el ejercicio de sus trabajo académico y científico, por lo que, corresponde a la misma universidad garantizar el libre y pacífico desempeño de su cuerpo docente.

Pero las “libertades universitarias” previstas en la CF, no sólo ejercen su influencia hacia el exterior de la universidad, especialmente la que proviene del legislador, gobierno, administraciones públicas o particulares en ejercicio de funciones públicas, sino que también, el derecho de los docentes e investigadores se refleja —aunque con menor magnitud— en el seno de la misma IES. Ya que, los órganos de gobierno y administración universitaria en ejercicio de sus funciones normativas, ejecutivas y sancionadoras deben garantizar que los docentes e investigadores puedan desarrollar sus funciones con ejercicio de sus “libertades universitarias” dentro de los límites razonables (por ejemplo, planes y programas de estudio o el reporte y evaluación de los resultados de la labor investigadora) que permitan la coherencia con los fines universitarios constitucionalmente previstos (educar, investigar y difundir la cultura).¹⁸

En consecuencia, en un correcto equilibrio entre autonomía y libertades universitarias, la institución debe dirigir y coordinar, adecuada y razonablemente, los contenidos y conexiones entre las asignaturas para obtener determinada titulación (“*determinar sus planes y programas*”) así como organizar las áreas, departamentos o coordinaciones necesarias para la eficaz prestación del servicio público educativo en su vertiente superior, regular los procesos de “*ingreso, promoción y permanencia*” de los docentes e investigadores y, finalmente, designar a los miembros de sus órganos de gobierno universitario (junta de gobierno, consejo universitario, rector, etcétera). Por lo que, estos instrumentos deben permitir el desarrollo del ejercicio de las libertades científicas de sus

¹⁸ Según los debates de la reforma al art. 3 CF, uno de los argumentos del Partido Popular Socialista consistió en mantener la ideología universitaria (y por ende de los universitarios) dentro del parámetro de control y vigilancia del Estado como garante del desarrollo social. De tal manera que, el Estado social, debía tener también especial intervención en el desarrollo educativo y promover una sola política educativa revolucionaria, lo que se complicaría con la autonomía de las universidades. Ver, *supra*, apartado B.

docentes. Por ello, resulta indispensable impedir que las libertades universitarias se subordinen a la organización universitaria, por el contrario, debe existir —como se ha dicho— el equilibrio derivado de una correcta ponderación.¹⁹

En resumen, resulta indiscutible que la autonomía universitaria radica en la decisión del legislador, por lo que, para cada IES habrá que determinar su régimen autonómico con las determinaciones constitucionales. Pero también no hay que olvidar que el sentido del principio de autonomía universitaria implica, por un lado, límites o condicionamientos a la libertad de configuración de la ley y, por el otro, la posibilidad de que el mismo legislador haga una extensión de las facultades universitarias constitucionalmente previstas para aumentar el régimen autonómico de las IES. En cualquier caso, el *contenido mínimo* de la *autonomía universitaria* está *garantizada por la Constitución* y sirve de parámetro al *control judicial*.

F. BREVE REFERENCIA A LAS CARACTERÍSTICAS DE LA UNIVERSIDAD COMO ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO

Diversos autores han intentado clasificar y delimitar las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos.²⁰ Como suele suceder en estos casos, depende de la amplitud del concepto de “autonomía” la que determina las características de dichos órganos. Sin embargo, en este caso, sólo hay que dejar mención de algunos rasgos indispensables de la identidad de los órganos constitucionales autónomos.

- **Configuración por la Constitución (fuente de creación):** La creación de un órgano autónomo emana directamente de la norma suprema, lo que quiere decir, que la norma fundamental prevé la existencia del órgano. En este sentido cabe advertir que la creación constitucional puede ser valorada de distintas maneras. Como exponen Gallego Anabitarte y otros, por un lado, los **órganos constitucionales**, es decir, “aquéllos cuya Constitución y régimen jurídico básico está definido en la Constitución” y, además, los **órganos estatales indirectos** que correspondería a los órganos “que figuran en la Consti-

¹⁹ Sobre la ponderación remito al lector a la obra de RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María, *La ponderación de bienes e intereses en el Derecho administrativo*, Marcial Pons, Madrid/Barcelona, 2000, en todo.

²⁰ Ver, GALLEGO ANABITARTE, Alfredo, et. al., *Conceptos y principios fundamentales del Derecho de organización*, Marcial Pons, Madrid, pp.33 y ss. Siguiendo a García Pelayo, ver MORENO RAMÍREZ, Ileana, *Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano*, Porrúa, México, 2005, p. 6, entre otros.

tución, que simplemente define de forma genérica su función” y, por ende, la misma Constitución traslada la configuración del órgano al legislador.²¹

- **Componente fundamental en la estructura constitucional:** El órgano autónomo evidentemente no depende de ninguno de los tres órganos “tradicionales” del Estado —Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Se considera que los órganos constitucionales autónomos sólo encuentran sometimiento en primer lugar a la Constitución que les crea y, en su caso, por remisión constitucional a la ley. La existencia del órgano es necesaria para mantener y guardar la configuración esencial del modelo de Estado, ya que, dicho órgano cumple una función importante en su estructura.

- **Paridad de rango y relaciones de coordinación:** No se encuentra su-peditado a ningún otro órgano del Estado, por tanto, el órgano constitucional autónomo no recibe órdenes o somete jerárquicamente a otro órgano (público o privado). No obstante, en el cumplimiento de sus funciones se relaciona con otros órganos del Estado, los cuales incluso pueden efectuar acciones de revisión y verificación, sin que ello signifique una violación a su autonomía, como lo ha mencionado la SCJN al establecer que *“el artículo 3º, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece el principio de autonomía universitaria [...] pero dicho principio no impide la fiscalización, por parte de dicha entidad, de los subsidios federales que se otorguen a las universidades públicas para su funcionamiento y el cumplimiento de sus fines, porque tal revisión no significa intromisión a su libertad de autogobierno y autoadministración sino que la verificación de que efectivamente las aportaciones económicas que reciben del pueblo se destinaron para los fines a que fueron otorgadas y sin que se hubiera hecho un uso inadecuado o incurrido en desvío de los fondos relativos”*.²²

La característica fundamental de la autonomía universitaria *“consiste en la facultad que tiene la universidad de gobernarse a sí misma y sustenta la libertad de cátedra e investigación del personal académico en el desarrollo de los programas y planes con base en la ley que expida el Poder Legislativo del estado...”*.²³

- **Autogobierno y autoadministración:** Un aspecto que caracteriza a la autonomía universitaria es el referente a las atribuciones de autogobierno que le han sido concedidas y a través de las cuales *“se les confiere independencia académica y patrimonial para determinar, sujetándose a lo dispuesto en la Constitución Gene-*

²¹ GALLEGO ANABITARTE, Alfredo, *ob. cit.*, p. 33.

²² Novena época, 2ª Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XVI, octubre, 2002, p. 396, tesis: 2ª.CXXI/2002, registro: 185819.

²³ Segundo párrafo, exposición de motivos, Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Chiapas de 16 de agosto de 1989.

*ral 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... ”.*²⁴ Ahora bien, lo anterior no significa que la universidad deje de sujetarse a los principios que la Norma fundamental establece para que ésta imparta educación superior conforme a los lineamientos constitucionales que marca el Estado, como lo establece la SCJN al indicar que *“tal albedrío no puede extenderse al grado de suponer que la institución no está sujeta al régimen jurídico del país, es decir, que pueda conducirse con absoluta independencia, ya que ello podría provocar anarquía y arbitrariedad...”*.²⁵

Ahora bien, la integración del gobierno de cada Universidad se encuentra determinada en su ley orgánica correspondiente. Por ejemplo, en el caso de la Universidad Autónoma de Chiapas (desde ahora UNACH), las autoridades universitarias son:

1. Junta de gobierno;
2. Consejo universitario;
3. Comité permanente de finanzas;
4. Rectoría, y
5. Las direcciones de escuela o instituto.²⁶

A través de estos órganos la universidad determina la forma de organizarse y realizar sus funciones para alcanzar los fines por los cuales ha sido creada, encuadrando en este punto lo que se refiere a la libre administración de su patrimonio que, en el caso de la UNACH, se encuentra a cargo del Comité Permanente de Finanzas.²⁷

- **Autonormación:** Otro elemento de la autonomía universitaria lo constituye su capacidad de emitir normas jurídicas que, *“normen 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, es decir, regulan el funcionamiento interno de dichas instituciones y establecen derechos y obligaciones que han de regir las relaciones con los servidores públi-*

²⁴ Novena época, 2ª Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XV, abril, 2002, p. 576, tesis: 2ª.XXXVI/2002, registro: 187311.

²⁵ Novena época, Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. V, febrero, 1997, p. 809, tesis: I.4º.A.194 A, registro: 199398.

²⁶ Art. 10, Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Chiapas, de 16 de agosto de 1989.

²⁷ Art. 20, fracción I, Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Chiapas.

*cos que encarnan los órganos que las componen y con los gobernados con los que entablan relaciones jurídicas de diversa índole; no obstante, tales disposiciones administrativas están sujetas al principio de preferencia o primacía de la ley, por lo que la regulación contenida en ellas no puede derogar, limitar o excluir lo dispuesto en un acto formalmente legislativo”.*²⁸

La UNACH cuenta con una Ley Orgánica emitida por el Congreso local, la cual determina que el Consejo Universitario se encuentra facultado para *“expedir disposiciones reglamentarias, relativas [...] a la organización y funcionamiento de la Universidad...”*.²⁹ En consecuencia, la UNACH cuenta con las siguientes disposiciones normativas:

- Estatuto General de la Universidad Autónoma de Chiapas
- Estatuto del Personal Académico
- Reglamento General de Investigación y Posgrado
- Reglamento General de la Comisión Mixta Permanente de Seguridad e Higiene de la Universidad Autónoma de Chiapas
- Reglamento Académico para Alumnos
- Reglamento de Evaluación Profesional para los Egresados de la Universidad Autónoma de Chiapas
- Reglamento del Servicio Social de la Universidad Autónoma de Chiapas
- Reglamento de Planeación de la Universidad Autónoma de Chiapas
- Reglamento Interno del Honorable Consejo Universitario
- Reglamento del Centro de Educación Continua y a Distancia de la UNACH
- Manual de Procedimientos para la Prestación del Servicio Social

- **Defensa de la Autonomía Universitaria:** La situación se torna compleja al existir dos tipos de relaciones, aquellas en que la universidad se ubica como autoridad ante los particulares (gobernante) y aquellas relaciones que se establecen con los poderes fundamentales del Estado (gobernado). En el supuesto de que la universidad se situé como gobernante, ésta puede transgredir la esfera jurídica del gobernado, el cuál podrá interponer el Amparo, siempre y cuando la actuación del funcionario de la universidad sea considerada como un acto de autoridad *“esta calidad se sustenta en el hecho de que la persona dentro de su esfera de atribuciones cuente con la facultad coercitiva necesaria para hacer cumplir sus determinaciones, sólo de esta manera es factible estimar el acto de molestia como acto emitido por una autoridad, y así es factible impugnarlo mediante el juicio de amparo; pero si*

²⁸ Novena época, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XV, abril, 2002, p. 587, tesis: 2ª. XXXVII/2002, registro: 187183.

²⁹ Artículo 18, fracción III de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Chiapas.

*el funcionario suscriptor del acto, no obstante que desempeñe actividades de dirección en el organismo descentralizado, su labor consiste en regular las relaciones internas de los miembros de la institución que dirige, sin que pueda obligarlos a acatar sus decisiones, su actuación será la de un ente de derecho privado; [...] cuando los actos dirigidos [...] encuentran su origen en el ejercicio de la facultad de coordinación e impulso de las actividades propias de la Universidad, o en su defecto, en una relación jurídica laboral, económica, financiera o de otra índole; motivos por los que es manifiesta la ausencia de las características de unilateralidad, imperatividad y coercitividad de que todo acto de autoridad está revestido; por lo que debe desecharse el juicio de amparo promovido en contra de los actos cuya naturaleza jurídica no reúna las cualidades citadas”.*³⁰ ya que no todos los actos que realice un miembro de la universidad pueden impugnarse a través del amparo, como lo es en el caso actos que derivan de una relación laboral.³¹

Los medios de defensa de la autonomía universitaria en su calidad de gobernado son:

Amparo: Que se limita únicamente cuando a la universidad se afecte en sus intereses patrimoniales, según lo establece el artículo 9 de la Ley de Amparo *“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”.*

Desafortunadamente no existe actualmente otro medio de defensa de la autonomía universitaria, que permita a este órgano proteger eficazmente su carácter de órgano constitucional autónomo. En este sentido, debe seguir considerándose la actualización del artículo 105 fracción I de la Constitución federal para dar cauce jurídico adecuado a la solución de conflictos que se susciten entre órganos constitucionales autónomos y órganos fundamentales del Estado.³²

³⁰ Novena época, Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. IV, octubre, 1996, p. 399, tesis: I.4º.A. J/10, registro: 201052.

³¹ Novena época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. V, febrero, 1997, p. 119, tesis: P.XXVIII/97, registro: 199460.

³² Sobre este tema remito al lector a los debates de la reforma constitucional, de 14 de septiembre de 2006, sobre la posibilidad de que la Comisión Nacional de Derechos Humanos y las Comisiones de Derechos Humanos de las Entidades federativas sean parte de las Acciones de Inconstitucionalidad en materia de Derechos Humanos contra leyes o tratados.