

La autonomía universitaria como garantía constitucional*

JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ**

Agradezco la invitación para conversar brevemente con ustedes acerca de unas resoluciones que dictamos recientemente en la Suprema Corte de Justicia sobre la autonomía universitaria. Antes de eso, quisiera aprovechar para contextualizar el sentido de esta resolución. Empiezo con una anécdota personal. A mí me tocó trabajar en la Suprema Corte de Justicia entre 1989 y 1994. En aquel entonces los asuntos que nos llegaban eran básicamente fiscales, algunos pocos civiles o penales, pero la verdad es que a los ministros se les hacían muy pocas preguntas en términos de constitucionalidad. Lo que realmente se trabajaba en ese entonces era el artículo 14, que habla de las formalidades esenciales de un procedimiento judicial, el artículo 16, que tiene que ver con la fundamentación, la motivación y la competencia de las autoridades para interferir en nuestras vidas privadas y la manera en que los habitantes de este país debemos pagar impuestos.

Sin embargo, a partir de 1994 se hizo una transformación muy importante en la Suprema Corte de Justicia. Debido a una reforma constitucional se fueron los ministros que estaban y se establecieron algunos procedimientos nuevos, entre ellos la controversia constitucional, que puede promover prácticamente cualquier órgano a nivel federal, estatal, municipal o del Distrito Federal, contra otros órganos de esos mismos órdenes normativos. Por ejemplo: la federación contra el estado, el estado contra un municipio, el municipio contra la federación o cualquiera de estas posibilidades. Y, adicionalmente, las acciones de inconstitucionalidad donde las minorías parlamentarias, el titular de la Procuraduría General de la República, los partidos políticos en materia electoral, el presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en el ámbito federal y los presidentes de las subcomisiones de Derechos Humanos en el ámbito de los estados, pueden impugnar ante la Suprema Corte las leyes que hubieren aprobado las mayorías.

¿Por qué me parece muy importante comenzar con este antecedente? Porque creo que desde 1994 lo que hemos encontrado es un cambio muy importante en la forma en la que nos estamos acercando a la Constitución

* Transcripción de la ponencia presentada en el ciclo de conferencias: "80 años de autonomía en la UNAM", llevado a cabo en el auditorio "José María Vigil" del Instituto de Investigaciones Bibliográficas de la UNAM y organizado por el IISUE los días 13 y 14 de octubre de 2009. Transcripción: Wendy Rodríguez; corrección: Cecilia Ortega Ibarra (UNAM-IISUE).

** Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Maestro en Derecho Constitucional y Ciencia Política por el Centro de Estudios Constitucionales de Madrid y doctor por la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid. Líneas de trabajo: derecho constitucional y teoría del derecho.

en el país. Antes de 1994 lo que básicamente teníamos era un litigio, que los abogados llamamos “de legalidad”. Lo que hemos estado encontrando en la Suprema Corte es que las personas y las autoridades se empiezan a tomar mucho más en serio las palabras concretas que tiene la Constitución. Y esto, de verdad, es un cambio muy importante. En otro momento me tocó hacer un trabajo sobre cómo se entendía la Constitución a lo largo del siglo XX. La mayor parte de los constitucionalistas mexicanos afirmaban que la Constitución era un conjunto de decisiones políticas fundamentales, donde se establecían las características del régimen, la forma de operación política, que si bien es cierto que la parte de los derechos fundamentales tenía alguna obligatoriedad, la parte orgánica era donde estaba la división de poderes y las características del sistema federal.

Sin embargo, a partir del propio pluralismo político en el país se fueron generando condiciones de una contienda que necesariamente nos lleva al litigio. Hemos encontrado que la Constitución es norma jurídica, rige la totalidad de los actos y de las normas, las actuaciones en general de todos los sectores públicos del país. Y consecuentemente con ello, las normas que sean contrarias a la Constitución se van a declarar invalidadas.

¿Por qué me interesa tomar esto como un punto de partida? Porque lo que acabamos de ver en el tema de la autonomía universitaria es precisamente esa forma de involucramiento, si cabe decirlo así, con el texto constitucional. No para decir simplemente que en el país existe la autonomía universitaria como otras muchas cosas, sino para entender que la autonomía universitaria está constitucionalizada de tal forma que, cuando el legislador federal o local, las autoridades de cualquier secretaría o de la dependencia que se quiera, lleven a cabo actos que puedan afectar aquello que se conciba como autonomía universitaria, se va a producir la invalidez de las disposiciones mediante las cuales se le vio afectada. Y esto, que parece algo muy simple, de verdad es importante porque pasamos de un plano de una condición un poco retórica y simbólica, igual de importantes, a una noción donde la autonomía universitaria significa algo, por así decirlo, en términos normativos.

Los abogados, como cualquier profesión, trabajamos con metáforas. Tradicionalmente habíamos trabajado con la metáfora sobre los derechos de libertad. Los derechos liberales que se constituyeron a finales del siglo XVIII y principios del XIX eran una especie de esfera en la cual las autoridades no podían penetrar. Con esta metáfora nos sentimos muy cómodos durante mucho tiempo. Posteriormente hubo una crisis de esta metáfora porque, cuando se establecieron los derechos sociales, los derechos que tienen que ver con el otorgamiento de prestaciones materiales a los sujetos para mejorar sus condiciones de vida, la metáfora ya no nos fue tan clara. Ahí las autoridades tenían que hacer cosas y no simplemente protegernos.

Pero lo que me interesa destacar aquí no es la historia de los derechos, sino la manera en que fuimos construyendo esta idea de que sólo los sujetos particulares, como usted y yo, teníamos esa especie de campo que nos rodeaba y teníamos también derecho a que el Estado nos otorgara algunas

prestaciones materiales como la salud y la educación. Pensábamos que prácticamente a esto se reducía la totalidad de los mecanismos de defensa de los sujetos frente al Estado. Sin embargo, los españoles, los alemanes y los italianos empezaron a hablar hace ya tiempo de algo que le denominaban las garantías constitucionales. Y estas garantías son una traslación de esta idea del campo de fuerza, para tratar de entender que dentro de esa esfera, ciertas instituciones, ciertas construcciones sociales también tienen una caracterización y una protección frente a los actos de las autoridades públicas.

Aquí es donde precisamente me parece que radica el concepto de la autonomía universitaria, por un lado, o de la autonomía municipal, por otro. Si la Constitución es a final de cuentas para los abogados aquello que no es disponible por el legislador, justamente está en un plano de superioridad, y el legislador ordinario, el que actúa cotidianamente, no puede degradar o distorsionar esos elementos constitucionales, ni un legislador ni alguna autoridad pública. Hagamos la traslación a la autonomía universitaria como garantía constitucional. Esta garantía significa entonces que el propio legislador, o el conjunto de las autoridades que puedan actuar frente al titular de esa garantía, en este caso la universidad, tampoco pueden encontrar que se degrade aquello que el propio constituyente quiso poner y garantizar en la Constitución.

Yo creo que éste es el cambio más importante en esta resolución. Si simplemente decimos que existe algo que es la autonomía universitaria, está bien, pero ¿qué hacemos con ella? Si esa autonomía universitaria está establecida en la Constitución, ya es bastante bueno haberla puesto en una posición jerárquica, pero si a esa autonomía adicionalmente le podemos otorgar el estatus o el rango de garantía constitucional como pasó con las sentencias en la universidad Nicolaita y la sentencia de Oaxaca, que en un momento comentaré, entonces la condición es mucho más importante porque, insisto, se presenta el muy interesante problema de saber qué es aquello que razonablemente está protegido por la Constitución y que no puede ser afectado, degradado o subordinado.

En este ámbito de la autonomía universitaria, algo muy interesante de este ejercicio es determinar qué es lo que forma parte de ese núcleo de la garantía constitucional, aquello que no es disponible o administrable por las autoridades públicas y, consecuentemente, aquello que debe de ser protegido en el ejercicio ordinario de las atribuciones y asegurado o garantizado cuando se promuevan amparos, controversias constitucionales u opciones de incurrionalidad, que básicamente son los juicios mediante los cuales nosotros podemos otorgarle y reconocerle supremacía a las normas constitucionales frente a otros actos de autoridad. Entonces el punto más interesante de los que hemos vivido en los últimos años en esta materia es precisamente el conceptualizar de una forma distinta a la autonomía desde el punto de vista judicial y, desde esa conceptualización, operarla cotidianamente frente a los actos que se están presentando.

El primer caso reciente se dio en una controversia constitucional que promovió el entonces secretario de Educación Pública, Reyes Tamez

Guerra, en contra del Congreso del estado de San Luis Potosí, porque el Congreso estatal otorgó el rango de universidad autónoma, en términos del artículo tercero constitucional, fracción VII, a una institución de origen privado. Éste fue un asunto muy relevante, porque el gobernador del estado fue quien llevó a la legislatura esta posición para otorgarle a una universidad privada el rango de universidad autónoma, tratando de que esa institución, esa asociación civil, quedara configurada en términos de semejanza a los que tienen la UNAM y muchas otras universidades públicas.

¿Qué es lo que aconteció en este asunto? La Corte dijo: el concepto de autonomía universitaria sólo pertenece a las universidades públicas y no podemos irlo trasladando hacia otras instituciones. Hubo una discusión importante en la Corte sobre si estas universidades públicas eran verdaderamente el único sujeto de autonomía, ya que había otras universidades que habían obtenido este rango por decreto presidencial, que es el caso, por ejemplo, de El Colegio de México, de la Escuela Libre de Derecho y algunas otras universidades privadas. Entonces se terminó reconociendo, aunque no definiendo, que existía un grado de autonomía, el de la fracción VII; luego podía existir un grado secundario en instituciones tan prestigiadas como el COLMEX, para después dar paso al resto de las posibilidades donde no existe ya la idea de autonomía. Lo que sí quedó muy claro es que la fracción VII sólo compete a las universidades públicas, como la UNAM.

El segundo acercamiento fue con motivo de cuatro amparos que se iban a resolver en los Tribunales Colegiados, pero que decidimos atraer en la primera sala por ser de interés y trascendencia. ¿Por qué solemos hacer esto? Porque nosotros, al ser última instancia y ser nuestros criterios obligatorios para todos los tribunales del país, en ciertos momentos que nos parece que la situación social o jurídica o la combinación de los dos es muy álgida y requiere de una definición, entonces tomamos estos asuntos selectivamente y tratamos de generar una definición que tenga un carácter aplicable a todo el país. Algunos casos en los que encontramos que hay complejidad social, tratamos de atraerlo y resolverlo por la jerarquía de la sala y generar un criterio general para todo el mundo. En estos casos universitarios que muchos de ustedes conocen, lo que se había enfrentado siempre eran problemas de elecciones. En la Universidad Nicolaita y en la Universidad de Oaxaca fundamentalmente con motivo de la elección para rector. Hay que decir que no eran los únicos casos, Nuevo León y Tabasco han tenido algunos muy importantes.

Lo que a final de cuentas hicimos fue atraer los casos para tratar de definir un concepto muy importante sobre en qué casos sí y en qué casos no las universidades públicas podrían ser autoridades para efectos de un juicio de amparo. Éste es un tema central. Aquí la Universidad Nacional tiene algunos criterios históricos importantísimos, donde de hecho se cambió el concepto de autoridad responsable para los efectos de amparo a partir de asuntos de estudiantes universitarios. Entonces pensamos que estos asuntos atraídos nos podían dar ese alcance y esa oportunidad.

¿Cuál es el problema que finalmente se presentó y resolvimos? Lo más importante, me parece, es haber reconocido, así sea tímidamente, que la autonomía universitaria es una garantía constitucional. Éste es el tema central. Es una construcción jurisdiccional de enorme importancia para las universidades públicas, únicas titulares de la autonomía universitaria. Y, en segundo lugar, saber en qué casos en los que estas universidades tienen el carácter de autónomas pueden o no ser sujeto de un juicio de amparo, cuando se plantea determinado tipo de impugnaciones.

Un problema al que con enorme frecuencia nos enfrentamos es el tema de la contraposición de preceptos constitucionales que están en la Constitución en la misma condición jerárquica. Por ejemplo, hay personas que quieren manifestarse y otras que quieren transitar, ¿qué derecho debe ser en un caso y qué derecho debe ser en otro? Entonces tenemos que hacer ejercicios de ponderación de derechos, porque los dos, en principio, tienen un mismo estatus constitucional y los dos merecen un respeto constitucional. En estos casos, en estos tres amparos de la Nicolaita y de la Universidad de Oaxaca no pudimos hacer una ponderación, porque si bien es cierto que en este caso las universidades tienen este estatus constitucional, no hay ningún derecho constitucional para que las personas ocupen cargos dentro de sus propias universidades. Tal fue la solución. No se puede contraponer el derecho de ocupar un cargo público contra el concepto duro de autonomía universitaria; consecuentemente aquí no se puede hacer la ponderación.

Sin embargo la sala dejó abierta la puerta para futuros casos en los que habremos de estudiar el problema de la educación universitaria como derecho. Pero, lo que se dijo en este momento fue que si bien la autonomía universitaria tiene este estatus de garantía constitucional, en el caso concreto no vamos o no podemos contrapesarla y, consecuentemente, no vamos a reconocer la posibilidad de presentarse en el juicio de amparo a reclamar un derecho que nosotros constitucionalmente no teníamos dibujado. Aún así, se puso en la parte final de la resolución que, si fueran derechos distintos, como educación o trabajo, por señalar los más importantes, entonces la sala tendría que hacer una consideración y ponderar el tamaño de la autonomía universitaria frente al tamaño del derecho a la educación que tendría una persona respecto de los actos generados o realizados desde la propia autoridad.

Una de las características más importantes del trabajo judicial es que uno va contestando las preguntas que se van haciendo durante el litigio, se van modulando preguntas y se van dibujando las respuestas al final. En muchas ocasiones dejamos abierta la posibilidad para lo que se vaya presentando en el futuro, para poder ir construyendo algo. Lo más interesante de estas resoluciones, de este cambio jurisprudencial que hemos ido enfrentando, es reconocer el carácter duro de la autonomía universitaria en la Constitución y desde ahí saber que con esta autonomía se pueden hacer cosas en materia jurídica frente a los distintos actos de autoridad.

¿Qué problemas nos genera esta situación? Que precisamente por aceptar la constitucionalidad tenemos que empezar a construir esta textualidad

que es muy abierta y suena muy bien en términos de una textualidad importante, pero que necesitamos darle sentido a cada una de sus expresiones. Recuerdo simplemente lo que dice el artículo tercero, fracción VII:

Las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas, realizar sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra y de investigación y de libre examen y discusión de las ideas, determinarán sus planes y programas, fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico y administrarán su patrimonio... (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 3º, fracc. VII).

En el futuro, frente a los diferentes litigios, los jueces constitucionales estaremos haciendo que cada una de estas palabras vaya adquiriendo sentido. Ustedes conocen muchas de ellas, pero ¿qué es respetar la libertad de cátedra, qué es respetar la investigación? En fin, todos estos elementos van a irse constituyendo. Y algo que puede resultar curioso para ustedes es que por estas palabras, en los énfasis que se ponen, en la forma de leerlas y en los puntos y comas, es como se construyen los ejercicios judiciales. Es una disputa por el texto; ambas partes piensan que lo que quieren sostener claramente se los garantiza el texto. Entonces entramos en disputas muy interesantes, muy conceptuales, tratando de decir cuál es el sentido de cada uno de estos componentes y su propia articulación.

Me parece que el haber dicho que la autonomía universitaria es una garantía constitucional tiene un núcleo que el legislador no puede rebasar y ese núcleo se desprende del sentido que le demos a las propias palabras. La autonomía universitaria afortunadamente pasará por la disputa de la propia textualidad de la fracción VII del artículo tercero, por supuesto, en relación con otros muchos preceptos constitucionales. Yo creo que aquí es donde, en materia judicial, nos encontramos.