

FORO “LA UPN: HISTORIA, DESAFÍOS, PERSPECTIVA Y REFUNDACIÓN EN EL CONTEXTO ACTUAL DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR”

Título: Características de una Autonomía Universitaria de rango Constitucional; y de una Autonomía de rango Administrativa limitada.

Tomás Román Brito¹ y Patricia Ledesma Vázquez²

Línea temática: Situación Jurídica de la UPN y de las Unidades

Tipo de trabajo: Reflexión- ponencia.

Resumen

La autonomía universitaria tiene como propósito central a la desvinculación del poder ejecutivo un tanto absoluta, para lograr autogestión en tres rubros centrales en lo académico, en gobierno y en las finanzas. La historia da cuenta de la injerencia en asuntos internos de las organizaciones gubernamentales del ejecutivo federal que, en la mayor de la estructura dependen de él sea por la rama de la administración pública centralizada o paraestatal; pero, el caso de las universidades que tiene como misión la transmisión y generación del conocimiento, y formación de cuadros profesionales socialmente útiles, no es válida la intromisión del poder ejecutivo en asuntos internos de las mismas en ninguna de las tareas sustantivas. El aspecto económico y político debe ir ligado con la educación derivado que la propiedad y el poder ligado a los cuadros profesionales transcrito como el talento humano que hace posible mover el desarrollo armónico social, debe estar garantizada por la no intromisión y generar un ambiente universitario con libertad de cátedra, investigación y difusión de la cultura.

Palabras clave: autonomía universitaria, desvinculación, misión universitaria.

Summary

University autonomy has as its central purpose the decoupling of the executive power

¹ Dr. En Administración y Políticas Públicas, Docente Investigador de la UPN- México, correo: tomasromanbrito@yahoo.com.mx

² Maestra en Política Educativa, Docente Investigar de la UPN- México, correo: lesdesmapaty@yahoo.com.mx y plesma@upn.mx

FORO “LA UPN: HISTORIA, DESAFÍOS, PERSPECTIVA Y REFUNDACIÓN EN EL CONTEXTO ACTUAL DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR”

somewhat absolute, to achieve self-management in three central areas in academics, government and finance. The story gives an account of the interference in internal affairs of the governmental organizations of the federal executive that, in the greater part of the structure depend on it, be it by the branch of the centralized or parastatal public administration; but, the case of the universities whose mission is the transmission and generation of knowledge, and the formation of socially useful professional cadres, the intrusion of the executive power in internal matters of these in any of the substantive tasks is not valid. The economic and political aspect must be linked with secondary education that ownership and power linked to professional cadres transcribed as the human talent that makes it possible to move harmonious social development, must be guaranteed by non-interference and generate a university environment with freedom of chair, research and dissemination of culture.

Keywords: university autonomy, disengagement, university mission.

INTRODUCCIÓN

Se ha debatido por críticos y doctos en la materia sobre la figura de autonomía universitaria. Esta figura ha dado lugar a controversias y opiniones encontradas, de hasta qué nivel de desvinculación o no injerencia en la vida interna de las universidades e instituciones de educación superior que se les otorga autonomía mediante una ley orgánica, por parte del Ejecutivo Federal o en su caso del Ejecutivo Estatal. Podemos ver que por disposición de Leyes secundarias, derivadas en principios constitucionales, la autoridad educativa tiene injerencia de tipo administrativa en la evaluación del sistema educativo en su conjunto, y dentro de éste se encuentran las universidades e instituciones de educación superior con autonomía mediante una ley orgánica.

1. OBJETIVO

Esta reflexión pretende ser un artículo crítico – reflexivo para caracterizar las autonomía universitaria a través de los referentes reales tanto político, administrativos y doctrinarios.

2. REFERENCIAS Y ENFOQUES TEÓRICOS

Referentes legales

Siguiendo de cerca lo que en esta materia de autonomía para universidades e instituciones, se ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sea jurisprudencia, por interpretación, por control constitucional o por controversia constitucional, es importante citar los siguientes referentes legales, doctrinarios y enfoques teóricos.

Se elevó a rango constitucional la figura de autonomía universitaria y de las demás instituciones de educación superior que señale la ley específica:

FORO “LA UPN: HISTORIA, DESAFÍOS, PERSPECTIVA Y REFUNDACIÓN EN EL CONTEXTO ACTUAL DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR”

“El Artículo 3o. Constitucional I a VII.

VIII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. El ejercicio de los derechos laborales tanto del personal académico; como del personal administrativo se realizará de acuerdo con las modalidades necesarias para hacerlo compatible con la autonomía y con la libertad de cátedra e investigación...”

La figura de autonomía universitaria a que se refiere el artículo 3o. constitucional, proviene de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del nueve de junio de mil novecientos ochenta, cuya importancia específica deriva de que eleva a la categoría de norma constitucional la posibilidad de transformar las universidades e instituciones de educación superior en autónomas, transformación que ya existía a nivel de legalidad, en relación con la ahora Universidad Nacional Autónoma de México a raíz del movimiento estudiantil de mil novecientos veintinueve, con motivo del cual se expidieron leyes orgánicas, la última de mil novecientos cuarenta y cinco, antes de la reforma constitucional de mil novecientos ochenta. Desde esta reforma constitucional el reconocimiento de autonomía para universidades e instituciones de educación superior se encuentra sujeto a una reserva, consistente en que la autonomía se otorgue mediante un acto formal y materialmente legislativo, por lo general es mediante una ley orgánica y así coinciden los doctos en la materia, entre ellos, podemos citar a los siguientes:

“Carpizo, Jorge, Diccionario Jurídico. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México, México, Tomo I, Editorial Porrúa, México 2002.

La autonomía es la facultad que poseen las universidades para autogobernarse – darse sus propias normas dentro del marco de su Ley Orgánica y designar a sus autoridades -, para determinar sus planes y programas dentro de los principios de libertad de cátedra e investigación, y para administrar libremente su patrimonio .

Pinto Mazal, Jorge, La Autonomía Universitaria, México, UNAM, 1974.

La diferencia esencial consiste en que la autonomía se refiere a las relaciones de la Universidad con el Estado y, en general, con el mundo externo, y la libertad de cátedra y de investigación es un concepto interno relativo a la vida dentro de la misma Universidad. Por otro lado, es posible hablar de instituciones en las que existe la libertad de cátedra sin ser autónomas, y viceversa.- La autonomía es la facultad que el Estado otorga a la Universidad, a través de una ley, para dictarse a sí misma las normas que rijan su organización y vida interna, sin la intervención de éste. Podemos dividir en tres renglones esta facultad; el académico, el de gobierno y el financiero.

Por su parte, Eugenio Hurtado Márquez, en su libro titulado La Universidad Autónoma 1929-1944 , UNAM, México 1976, hace referencia al estudio publicado en la Revista General de Derecho y Jurisprudencia, Tomo V, correspondiente al año de mil novecientos treinta y cuatro, por Manuel Sánchez Cuén, Angel Carbajal y Antonio Carrillo Flores, en el que, tratándose de la autonomía universitaria, llegaron a las siguientes conclusiones:

FORO “LA UPN: HISTORIA, DESAFÍOS, PERSPECTIVA Y REFUNDACIÓN EN EL CONTEXTO ACTUAL DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR”

...c) La autonomía significa la desvinculación absoluta del Poder Ejecutivo Federal, pero no de los otros poderes que conservan sobre ella jurisdicción, como el Poder Legislativo, que tiene facultad para derogar o aprobar la ley en todo momento .

La Segunda Sala de este tribunal, según se desprende de la tesis 2a. XXXVI/2002, visible en la página 576, Tomo XV Abril de 2002, correspondiente a la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación, enfatiza en este último supuesto al señalar:

AUTONOMIA 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 les 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.

En suma, resulta claro que ***el propósito del Constituyente al conferir de autonomía a universidades o instituciones de educación superior públicas***, fue la de que dicha figura emanara de un acto formal y materialmente legislativo, o sea, a través de una ley orgánica emitida por el Congreso de la Unión o bien por las legislaturas estatales. Antes de elevar a rango constitucional de figura de autonomía universitaria e instituciones de educación superior, se realizó a través de uso de facultades extraordinarias para la emisión de una ley de autonomía de la universidad eligiéndose la fuente de ley y no una fuente reglamentaria. Esta tradición -legal- se refleja, no tan sólo en los proyectos de ley antes de 1929, sino también en la Ley Orgánica de la Universidad de octubre de 1933 y de 1945.

Por otra parte, la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunciado por caracterizar una segunda especie de autonomía que se puede denominar autonomía administrativa. Esta segunda especie de autonomía administrativa , ...”que es aquella que se encuentra prevista en ley -en la Ley General de Educación- y que puede desarrollarse por vía de normas administrativas generales como el decreto o el acuerdo por parte del Ejecutivo, federal o estatal. Este segundo supuesto no se encuentra establecido en la fracción VIII del artículo 3o. constitucional, sino que sería producto del desarrollo legal de lo establecido en la fracción V y la primera parte de la fracción VI del mismo artículo 3o.

En este segundo supuesto encontramos una variedad de casos, con diversas variantes, las que se encuentran establecidas en un Decreto del Ejecutivo Federal o estatal, como es el caso del Instituto Tecnológico Autónomo de México o la Universidad Autónoma de Guadalajara. Como ya se dijo, el caso más conspicuo de este segundo supuesto lo encontramos con el Decreto publicado en el Diario Oficial de 20 de agosto de 1998, fundamentado en lo dispuesto en los artículos 1, 9, 10 de la Ley General de Educación, cuyo artículo 3 establece, de manera literal, lo siguiente:

Artículo 3o.- El Colegio de México, como escuela libre universitaria reconocida por el Gobierno Federal, goza de autonomía para impartir todos los

FORO “LA UPN: HISTORIA, DESAFÍOS, PERSPECTIVA Y REFUNDACIÓN EN EL CONTEXTO ACTUAL DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR”

conocimientos que desee, elaborar libremente sus planes de estudio, así como sus métodos de enseñanza. Además, tendrá completa libertad respecto de todas las cuestiones administrativas concernientes al plantel, sin más limitaciones que las establecidas por las leyes; sus relaciones laborales se regirán conforme a las características propias de un trabajo especial.

En este sentido, se considera que las instituciones privadas pueden acceder a cierta autonomía, que si bien no es de rango constitucional (cuya finalidad es otorgar una protección por medio de la reserva de fuente legal), si mediante la emisión de decretos por parte del Ejecutivo Federal o locales fundamentados en las leyes que desarrollan la participación de las instituciones privadas en la educación superior: la Ley General de Educación y la Ley de Coordinación de Estudios Superiores. Esta autonomía no goza de la protección y elementos necesarios establecidos en el artículo 3o. de la Constitución, sino que tiene una variedad de grados dependiendo del contenido del decreto específico emitido con base en las leyes secundarias. En algunos de ellos, se establece la necesidad de autorización, por parte de la Secretaría de Educación Pública, para la entrada en vigor de sus programas, la autenticación de títulos por parte de ella misma, requerimientos específicos para la aceptación de alumnos como el certificado de bachillerato o equivalente, por ejemplo. En el caso del Colegio de México, como lo mencionamos, en donde no existe ninguna exigencia para la o aprobación de los planes y programas de estudios ni autenticación de títulos, mucho menos exigencias para la aceptación de alumnos o el otorgamiento de becas”.

3. METODOLOGÍA

Documental referencial de la figura autonomía universitaria como hilo conductor coherente para arribar e identificar las caracterizaciones. Trabajo basado en estudio de tipo documental, exploratorio y descriptivo.

4. RESULTADOS

La Autonomía Universitaria e instituciones de educación superior públicas de rango Constitucional es conferida a través de una acto formal y materialmente legislativo, o sea, a través de una ley orgánica emitida por el Congreso de la Unión o bien por las legislaturas estatales. Y sus principales características atinadamente las ha precisado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los siguientes términos:

“Es importante señalar en este punto, que el texto íntegro de la fracción VIII se convirtió en la actual fracción VII del artículo 3o. constitucional, con motivo de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del cinco de marzo de mil novecientos noventa y tres.

Sentados los motivos históricos antes reseñados, se desprende que la autonomía universitaria prevista por el órgano reformador de la Constitución reviste seis aspectos fundamentales:

a) En cuanto a su origen, la autonomía universitaria sólo puede ser conferida mediante un acto formal y materialmente legislativo, toda vez que dicha reserva se encuentra expresamente establecida en el precepto de mérito.

b) En lo administrativo, se establece la posibilidad de que las universidades puedan

FORO “LA UPN: HISTORIA, DESAFÍOS, PERSPECTIVA Y REFUNDACIÓN EN EL CONTEXTO ACTUAL DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR”

autogobernarse, lo que implica la designación interna de sus órganos de gobierno sin injerencia alguna del Estado.

c) En lo patrimonial, las universidades autónomas tienen la facultad de manejar libremente sus recursos, en el entendido de que, al ser entes públicos, la mayor parte de sus ingresos proviene de subsidios que les otorga el propio Estado, por lo que este último se encuentra facultado para vigilar la correcta aplicación de los recursos otorgados.

d) En lo laboral, se establece una distinción respecto de los demás trabajadores del Estado, cuyas relaciones laborales se encuentran reguladas por el apartado B del artículo 123 constitucional; en este sentido, la autonomía universitaria implica que las relaciones entre ésta y su personal académico o administrativo, se regirán conforme al apartado A del precepto constitucional antes mencionado, en los términos que establezca la Ley Federal del Trabajo, siendo dicha regulación acorde a las características propias de un trabajo especial que va de acuerdo con los fines que persiguen las universidades.

e) En lo académico, implica el respeto a los principios de libertad de cátedra e investigación sin injerencia del Estado, para lo cual, las universidades autónomas podrán establecer sus propios planes y programas de estudio, mismos que deberán respetar los postulados previstos en el artículo 3o. constitucional.

f) En lo económico, es conveniente destacar que las universidades autónomas, al ser entes públicos, reciben la mayor parte de sus ingresos del propio Estado; en tal virtud, carecen de fines de lucro o preponderantemente económicos.” (Controversia Constitucional 103/2003).

Existe una segunda especie de Autonomía para Instituciones particulares mediante decreto administrativo, que la ha identificado como “Autonomía de rango Administrativa limitada” y sólo en la parte y espíritu que establece dicho decreto. Ésta última, no tiene el alcance de Autonomía de rango Constitucional, porque la Autonomía de rango Constitucional sólo es aplicable a universidades e instituciones de educación superior públicas como órganos descentralizados.

BIBLIOGRAFÍA o REFERENCIAS

Carpizo, Jorge, Diccionario Jurídico. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México, México, Tomo I, Editorial Porrúa, México 2002

Hurtado Márquez, Eugenio, La Universidad Autónoma 1929-1944 , UNAM, México 1976,

Pinto Mazal, Jorge, La Autonomía Universitaria, México, UNAM, 1974.

Semanario Judicial de la Federación, tesis 2a. XXXVI/2002, visible en la página 576, Tomo XV.