

I. DERECHO CONSTITUCIONAL

LA GARANTIA CONSTITUCIONAL DE LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA

El 9 de junio de 1980, se publicó en el *Diario Oficial* de la federación, la adición de un párrafo VIII al artículo tercero constitucional, y se cambió el número de la última fracción del mencionado artículo.

El párrafo VIII del artículo tercero expresa que:

Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e 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.

Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el Apartado A del Artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere.

La fracción en cuestión enumera las características del principio de la autonomía y precisa algunos aspectos de las relaciones laborales en las universidades públicas autónomas.

Ahora bien, la fracción se refiere únicamente a las universidades e instituciones de educación superior de carácter *público* ya que éstas son las que se crean por medio de una *ley* de acuerdo con la mención que se hace en la propia fracción. En consecuencia, las disposiciones de la fracción no alcanzan a las universidades e instituciones de educación superior *privadas*.

La fracción no reconoce la autonomía de las universidades, ya que este principio se reconoce en la ley que crea y regula cada universidad. Así, una universidad o institución de educación superior será autónoma

o no de acuerdo a lo que disponga su ley. Es decir, las universidades públicas no autónomas -como la Veracruzana y la de Guadalajara- continúan siendo no autónomas.

El principio de autonomía ha sido muy discutido, y aunque sus alcances se han precisado en las respectivas leyes orgánicas, intereses políticos lo han tratado de desvirtuar, como en el caso de quienes identificaron autonomía con extraterritorialidad. Lo anterior es tan importante que la exposición de motivos de la iniciativa presidencial se refiere expresamente a este problema:

Es compromiso permanente del Estado respetar irrestrictamente la autonomía para que las instituciones de cultura superior se organicen, administren y funcionen libremente, y sean sustento de las libertades, jamás como fórmula de enfeudamiento que implique un derecho territorial por encima de las facultades primigenias del Estado.

Estoy de acuerdo con la idea anterior, las universidades están encuadradas dentro del orden jurídico de México y no es posible pensar que pudieran quedar al margen de él. Lo que acontece es que el Estado está obligado a ofrecer educación superior y, por razones técnicas aunadas a principios democráticos y de libertad, decide, en algunos casos, no impartir educación superior directamente sino a través de organismos descentralizados a los que les reconoce una característica especial: su autonomía y es este principio el que distingue e imprime un sello especial a esos organismos descentralizados, aunque desde luego en la respectiva ley se puede configurar a la universidad autónoma con una naturaleza jurídica diversa a la del organismo descentralizado.

La fracción señala los fines de las universidades y de las instituciones de educación superior: educar, investigar y difundir la cultura. Estos son los fines que se han considerado que tienen las universidades. Una universidad sin investigación será sólo una escuela grande en donde se repiten los conocimientos, pero una universidad debe ser algo más: la búsqueda constante para incrementar y enriquecer los conocimientos, el lugar donde se crea la cultura y se le difunde para que llegue a la población del país. Y expresa la fracción que estos fines los debe de realizar de acuerdo con los principios del artículo tercero, es decir, esos fines se desarrollarán en forma democrática, nacional, con conciencia social, de acuerdo con la dignidad humana y fomentando el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia.

Las características o facetas de la autonomía son:

a) *Académica:*

que implica que sus fines los realiza de acuerdo con la libertad de cátedra e investigación y el libre examen y discusión de las ideas; la determinación de sus planes y programas; y la fijación de los términos de ingreso, promoción y permanencia del personal académico.

Estos principios son muy importantes: a la libertad de cátedra e investigación incluso se le ha identificado con la propia autonomía. Donde no existe libertad para enseñar y para investigar, los conocimientos no pueden avanzar. Donde existe una "verdad" y no es posible apartarse de ella, el pensamiento fenece y la cultura decae. En la naturaleza misma de las universidades se encuentra la libertad de cátedra y de investigación que, desde luego, presupone el libre examen y discusión de las ideas.

Las universidades, a través de sus diversos órganos técnicos, determinan sus planes y programas, qué disciplinas ofrecen, las materias que integran los currícula académicos, qué se debe enseñar en cada materia, los créditos que vale esa materia, etcétera.

La calidad y categoría de una universidad y de cómo cumple sus fines se encuentra en una altísima parte basada en la calidad de su personal académico y en la preparación y actualización de éste. Luego, las universidades deben tener la certeza de que quienes entran a laborar académicamente pueden hacerlo bien. En otras palabras, el ingreso, promoción y permanencia del personal académico no es sólo una cuestión laboral sino fundamentalmente académica. En esta forma se deja a la precisión de las universidades, a través de sus estatutos y reglamentos, esos aspectos para que se pueda garantizar un mínimo de nivel académico en este tipo de personal.

b) *de gobierno:*

las universidades tienen la facultad y responsabilidad de gobernarse a sí mismas. En esta característica encontramos dos principios: nombramiento de sus propias autoridades y otorgamiento de sus normas.

Los funcionarios universitarios son funcionarios públicos que son designados por la propia comunidad universitaria y no por los órganos del gobierno. Entre los funcionarios del gobierno y los universitarios no hay relación de jerarquía sino de respeto mutuo. Las autoridades y funcionarios universitarios deben ser personal que conozca la problemática de las universidades, que posea un nivel académico y que sea conocido de la comunidad universitaria. Lo anterior sólo se logrará si la propia co-

munidad designa a sus autoridades.

Los órganos legislativos expiden las leyes orgánicas en las que se encuentran los principios fundamentales de organización, pero son las propias universidades las que precisan esos principios y se dan sus propios estatutos y reglamentos como los de carácter general, de admisión, de exámenes, de revalidación, etcétera. En esta forma las universidades poseen la facultad de legislación para su ámbito interno. En este aspecto es interesante resaltar que la autonomía universitaria se asemeja a la autonomía de las entidades federativas: la facultad de legislar en el ámbito interno teniendo como marco una norma de carácter superior que no deben contravenir.

c) económica:

que consiste en la administración de su patrimonio. Este es un aspecto importante. Las universidades no pueden cubrir con sus propios recursos sus necesidades, lo que hace necesario que el estado les otorgue un subsidio. Recuérdese que las universidades cumplen funciones que al estado corresponden. Luego, el subsidio es una obligación de éste y no un acto gracioso.

Sin embargo, a través del subsidio el estado podría, llegado el caso, tratar de influir en las universidades, y es por ello que se ha entendido que la autonomía desde el punto de vista económico implica que son las propias universidades las que determinan en qué materias y en qué proporción se gastarán los recursos, y los órganos universitarios que manejan esos recursos no rinden cuentas a organismos gubernamentales, sino a otro órgano universitario que generalmente es el consejo, el mismo órgano que posee facultades legislativas para el ámbito interno. En consecuencia, la autonomía económica tiene especial importancia a pesar del otorgamiento de los subsidios. Con los enormes gastos que una universidad necesita realizar no es posible que los realice con sus propios recursos, luego autonomía no es sinónimo de autosuficiencia económica.

Ahora bien, contempladas las características que configuran el principio de autonomía, debemos examinarlo en su relación con el estado y de lo cual ya asentamos: el estado es quien expide la ley que crea y organiza en lo general a la universidad, le otorga un subsidio y la universidad cumple con una función social que le corresponde al estado pero que éste ha decidido descentralizar para que se realice mejor.

Además, las universidades preparan a los principales cuadros humanos que requiere el sector público, realiza investigación indispensable para el estado y en ellas se encuentra la mejor oportunidad para que Mé-

xico vaya consiguiendo cierta independencia científica y tecnológica.

Las universidades son la conciencia crítica del país, arenas de libertad en donde se examinan y en donde conviven todos los pensamientos y todas las ideologías. Estos aspectos influyen en el sistema político y en el propio estado.

Las relaciones entre las universidades y el estado deben ser de mutuo respeto, cada quien dentro del campo de atribuciones que le corresponde. El país pierde cuando se quiebran estas relaciones de respeto. Las universidades deben estar comprometidas con los problemas de la nación y deben auxiliar en su solución.

Las universidades en el cumplimiento de sus funciones se encuentran con las siguientes limitaciones: 1. realizar sus funciones bien y no otras que no le corresponden, 2. moverse dentro del orden jurídico; 3. actuar libre y responsablemente, es decir, sin libertinaje ni anarquía, y 4. los recursos económicos de que disponga, los cuales deben ser suficientes para que pueda cumplir adecuadamente con sus fines.

La segunda parte de la fracción precisa las relaciones laborales. Este es un punto muy importante ya que en los últimos años las universidades públicas mexicanas se han visto constantemente convulsionadas por problemas laborales que incluso las han cerrado por largas temporadas. Nadie desconoce que este problema laboral tiene implicaciones políticas y esperamos que las precisiones jurídicas ayuden a superarlo. En la exposición de motivos de la iniciativa presidencial se pone de relieve que las precisiones laborales tienen la finalidad de hacer compatibles la autonomía y los fines de las universidades con los derechos laborales de los trabajadores universitarios. Esta ha sido la tesis de la UNAM que recogió la ANUIES y posteriormente el poder ejecutivo federal: "El Gobierno de la República está persuadido de que estas precisiones auxiliarán a que las universidades cumplan cada día mejor sus finalidades y se superen académicamente para que México pueda lograr su independencia científica y tecnológica".

En este aspecto laboral, la fracción determinó:

1. Las relaciones laborales de las universidades públicas y autónomas se regirán por el Apartado A del artículo 123 constitucional. Es decir, superó una vieja discusión sobre si era el Apartado A, el B, si se necesitaba un nuevo apartado o si se regían por estatutos especiales.

2. Como el trabajo universitario tiene características propias de un trabajo especial se establecerán en la Ley Federal del Trabajo las modalidades necesarias para que se haga concordar esa relación laboral con la

autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las universidades. Es decir, realmente la Ley Federal del Trabajo precisará una serie de cuestiones muy delicadas para las universidades como las cláusulas de exclusión y las causales de huelga. En otras palabras, las precisiones laborales que reiteradamente han solicitado las universidades mexicanas quedarán a nivel de la Ley Federal del Trabajo como un capítulo especial. Esperamos que este nuevo y próximo episodio de los problemas laborales universitarios quede bien resuelto y de acuerdo con los intereses de las universidades de México; si no las graves, muy graves, consecuencias serán a costa del país.

JORGE CARPIZO