

Autonomía y Constitución

José Ramón Cossío Díaz

En este texto leído durante el ciclo de conferencias 80 años de autonomía en la UNAM, el ministro de la Suprema Corte de Justicia José Ramón Cossío Díaz se sumerge en dicho concepto plasmado en la Constitución mexicana.

Al participar en el ciclo de conferencias *80 años de autonomía en la UNAM*, quiero reflexionar en torno a la reconstrucción que de dicho concepto ha realizado la Suprema Corte de Justicia de la Nación a partir de los casos que recientemente ha resuelto.

Voy a exponer brevemente el contexto en el que se tomaron estas determinaciones, comenzando con una anécdota personal. Trabajé en la Suprema Corte de Justicia de 1989 a 1994. En aquel entonces, los asuntos que se promovían ante la Corte eran básicamente fiscales, algunos civiles, penales y otros tantos agrarios. Por lo mismo, se planteaban pocas preguntas de carácter constitucional. Lo que con mucha frecuencia se planteaba eran temas relacionados con los artículos 14, 16 y 31 constitucionales, relativos a las formalidades esenciales de los procesos judiciales, la fundamentación, motivación y competencia de las autoridades para interferir en la vida de los gobernados y la manera en que los habitantes de este país debemos pagar impuestos, respectivamente.

Sin embargo, a partir de 1994 esta situación ha venido cambiando paulatinamente. Debido a la importante reforma constitucional de ese año, se modificaron las competencias de la Suprema Corte. Así, se aumentaron los supuestos de procedencia de las controversias constitucionales, lo que posibilitó el que se pueda promover dicho recurso por cualquier órgano a nivel federal, estatal, municipal o del Distrito Federal contra otros órga-

nos de esos mismos poderes, al resentir una violación a su esfera competencial. Por ejemplo, la Federación contra un Estado, un Estado contra un municipio, un municipio contra la Federación, etcétera. Además y de manera muy importante, se creó la acción de inconstitucionalidad como un medio de control abstracto a través del cual las minorías parlamentarias, el procurador 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 comisiones locales (en materia de derechos humanos) pueden impugnar ante la Suprema Corte las leyes que hubieren aprobado las correspondientes mayorías legislativas, por estimar que vulneran la Constitución.

¿Por qué me parece muy importante recordar este antecedente? Porque desde 1994 asistimos a un cambio en la forma en la que nos estamos acercando a la Constitución en nuestro país. Antes de 1994 lo que básicamente teníamos eran litigios del tipo que los abogados llamamos “de legalidad”. Lo que ahora encontramos en la Suprema Corte es que las personas y las autoridades comienzan a tomar en serio el texto constitucional. Y esto, de verdad, ha constituido un cambio muy importante. En un trabajo que realicé sobre el entendimiento que se tuvo sobre la Constitución a lo largo del siglo XX, me percaté de que la mayoría de los constitucionalistas mexicanos afirmaban que la Constitución era un conjunto de “decisiones políticas fundamen-

tales” que establecían las características del régimen, la forma de operación política y que, si bien es cierto que la parte de los derechos fundamentales tenía alguna obligatoriedad gracias al juicio de amparo, era en la parte orgánica del texto en la que se inscribían la división de poderes y las características del sistema federal.

Así, a partir del pluralismo político en el país se han ido generando condiciones de una contienda que necesariamente nos lleva al litigio. Hemos admitido plenamente que la Constitución es norma jurídica, y que rige la totalidad de los actos de creación de la totalidad de las normas del sistema y, en general, la actuación de todos los ámbitos públicos del país. Consecuentemente con ello, las normas que se estimen contrarias a la Constitución pueden llegar a declararse inválidas por los órganos del Poder Judicial de la Federación.

¿Por qué me interesa tomar esto como un punto de partida? Porque lo recientemente resuelto por la Suprema Corte de Justicia en materia de autonomía universitaria debe apreciarse en términos de la forma de involucramiento, si cabe decirlo así, con el texto constitucional. No se trata de decir simplemente que en el país existe la autonomía universitaria como otras muchas figuras jurídicas recogidas en la Constitución, sino para entender que esa autonomía 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 por ella se conciba, puede producirse la invalidez de las disposiciones que le afecten. Y esto, que parece algo muy simple, de verdad es importante porque pasamos de un plano retórico y simbólico de la Constitución, a una noción en la que la autonomía universitaria significa algo, por así decirlo, normativamente y desde la Constitución.

Los abogados, como cualquier profesionista, trabajamos con metáforas. Tradicionalmente habíamos trabajado con la metáfora sobre los derechos de libertad, que se constituyeron a finales del siglo XVIII y principios del XIX, en el sentido de que constituían una esfera en la cual las autoridades no podían actuar. Con esta metáfora estuvimos cómodos durante mucho tiempo. Posteriormente entró en crisis esta metáfora con motivo del establecimiento de los derechos sociales, aquellos que tienen que ver con el otorgamiento de prestaciones materiales a ciertos sujetos para mejorar sus condiciones de vida. Aquello que se entendió como una esfera impenetrable pasó a ser “un algo” en lo cual había que intervenir, penetrarse, para lograr la apuntada mejora material.

Lo que me interesa destacar ahora no es la historia de los derechos, sino la manera en que en este país fuimos construyendo la idea de que sólo los particulares gozábamos de esa especie de campo protector, así como la posibilidad de que el Estado nos otorgara algunas

prestaciones materiales como salud y educación, por ejemplo. Pensábamos que prácticamente a esto se reducía la totalidad de los mecanismos de defensa de los sujetos frente al Estado. Sin embargo, los tribunales constitucionales de España, Italia y Alemania empezaron a hablar, desde hace tiempo, de las denominadas “garantías constitucionales”. Estas garantías son una traslación de la metáfora del “campo de fuerza”, para entender que ciertas instituciones tienen desde la Constitución una caracterización dada y, consecuentemente con ello, la protección frente a los actos de las autoridades públicas.

Aquí es donde precisamente radican los conceptos de “autonomía universitaria” o de “autonomía municipal”, por ejemplo. Si la Constitución es, a final de cuentas, un conjunto normativo no disponible siquiera por el legislador democrático, ello obedece al plano de superioridad en el que se encuentra y el legislador ordinario, el que actúa cotidianamente, no puede degradar o distorsionar los elementos constitucionales ni, mucho menos, el resto de las autoridades públicas. Si hacemos la traslación a la autonomía universitaria como garantía constitucional, ello significa que el propio legislador o el conjunto de las autoridades que puedan actuar frente al titular de esa garantía, en este caso la Universidad y su comunidad, tampoco pueden encontrar que se degrade aquello que, en términos institucionales, el propio constituyente quiso poner y garantizar en la Constitución. Yo creo que éste es el cambio más importante que hemos tenido a partir de la resolución de los casos en los que se ha cuestionado el concepto de autonomía universitaria previsto en la Constitución.

Sabemos que la Constitución consigna el término “autonomía universitaria”. ¿Qué hacemos con este concepto? Es aquí donde la Suprema Corte de Justicia ha decidido, a partir de los casos provenientes de las Universidades Michoacana de San Nicolás de Hidalgo y de Oaxaca, que la autonomía universitaria tiene, además de una evidente jerarquía constitucional, el carácter de garantía constitucional.

De este modo, lo que ahora resulta relevante es determinar cuáles son los elementos centrales de esa garantía constitucional, es decir, aquello que no es disponible o administrable por las autoridades públicas y, consecuentemente, aquello que debe ser protegido en el ejercicio ordinario de las atribuciones y asegurado o garantizado cuando se promuevan amparos, controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad, en tanto son los juicios mediante los cuales es posible otorgarles y reconocerles supremacía a las normas constitucionales frente a prácticamente la totalidad de los actos de autoridad.

El primero de los casos a que aludía se dio en una controversia constitucional que fue promovida en el 2003

por el entonces Secretario de Educación Pública, en contra del Congreso del Estado de San Luis Potosí, dado que el Congreso estatal otorgó el rango de autonomía, en términos de la fracción VII del artículo 3° constitucional, a una institución académica de carácter privado. ¿Qué sucedió en este caso? La Suprema Corte determinó que el concepto de autonomía universitaria sólo pertenece a las universidades públicas y, por ende, no podía ser trasladado a otro tipo de instituciones. Hubo una discusión importante relativa a si estas universidades públicas eran las únicas sujetas de autonomía, ya que había otras instituciones de enseñanza superior que habían obtenido este rango por decreto presidencial, como acontece, por ejemplo, con El Colegio de México, la Escuela Libre de Derecho o algunas otras universidades privadas. Se terminó reconociendo, aunque no definiendo, que existía un grado de autonomía mayor consignado en la fracción VII del artículo 3° constitucional y que, a partir de ahí, podía existir un grado secundario en instituciones como las acabadas de mencionar, para desde ahí abrir al resto de posibilidades en las que no existe ya la idea de autonomía. Lo que sí quedó muy claro es que el amplio contenido de la fracción VII del citado artículo 3° constitucional sólo corresponde a las universidades públicas.

El segundo acercamiento fue con motivo de cuatro amparos que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia decidió atraer por considerar que eran de interés y trascendencia. ¿Por qué suele hacerse esto? Porque al ser última instancia judicial y al emitir criterios obligatorios para el resto de los órganos jurisdiccionales, cuando la situación social o jurídica o la combinación de ambas es compleja y requiere de una solución general, tratamos de generar una definición que tenga un carácter aplicable en todo el país.

En los casos de las Universidades Nicolaíta y de Oaxaca, fundamentalmente, se controvertía la elección interna de sus autoridades. Hay que decir que no eran los únicos casos, pues también recientemente las Universidades de Nuevo León y Tabasco han dado lugar a casos semejantes.

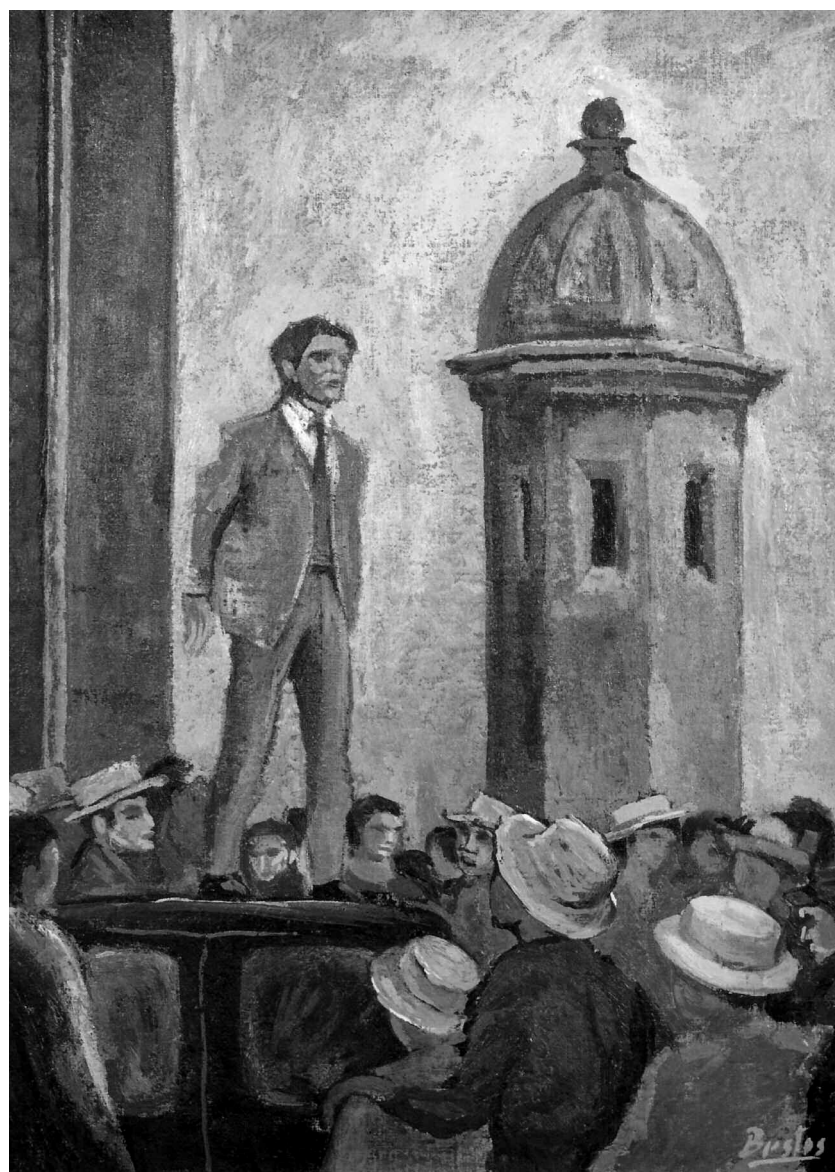
Lo más importante que podemos extraer de dichas resoluciones es haber reconocido que la autonomía universitaria es una garantía constitucional. Es una construcción jurisdiccional de enorme importancia para las universidades públicas, únicas titulares de la autonomía universitaria. Asimismo, determinar que las universidades que tienen el carácter de autónomas pueden o no ser sujeto de un juicio de amparo, cuando se plantean determinado tipo de impugnaciones.

Un problema al que con enorme frecuencia se enfrenta la Suprema Corte es el relativo a la contraposición de preceptos constitucionales que tienen la misma condición jerárquica. Por ejemplo, hay personas que

quieren manifestarse y otras que quieren transitar libremente por las calles. ¿Qué derecho debe ser en un caso y qué derecho debe ser en otro? Cuando ello sucede, tenemos que hacer ejercicios de “ponderación de derechos”, porque los dos, en principio, tienen un mismo *status* constitucional.

En los casos de las Universidades Nicolaíta y de Oaxaca a que ya me referí, no fue posible realizar este ejercicio de ponderación, porque si bien es cierto que en ambos, las universidades tienen este *status* constitucional, nuestra Constitución no consigna ningún derecho de la misma jerarquía a favor de las personas que pretendan ocupar cargos dentro de sus propias universidades. No se puede contraponer el derecho de ocupar un cargo público contra el concepto de autonomía universitaria; consecuentemente, no fue posible realizar la ponderación de derechos constitucionales.

Con independencia de lo anterior, la Primera Sala dejó abierta la posibilidad para definir, en futuros casos, los alcances de la autonomía universitaria como garantía constitucional. Aun así, se determinó que, si fueran derechos distintos, como educación o trabajo, por seña-



Arturo García Bustos, *Carlos Zapata Vela arengando a la juventud a la lucha por la autonomía universitaria*, 1989



lar los más importantes, 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 por las autoridades universitarias.

Una de las características más importantes del trabajo judicial es que se van contestando las preguntas que se van formulando en diversos litigios a fin de ir construyendo respuestas que, a su vez, serán elaboradas o reelaboradas en casos sucesivos. Lo más interesante de estas resoluciones es partir del reconocimiento del carácter de la autonomía universitaria en la Constitución y, desde ahí, saber que con ella se pueden “hacer cosas” en materia jurídica frente a distintos actos de autoridad.

¿Qué problemas genera esta nueva situación? Que precisamente por aceptar la jerarquía constitucional, tenemos que empezar a construir sentidos a partir de textos muy generales y, por tanto, darle sentido a cada una de sus expresiones. Recuerdo simplemente lo que dice el artículo 3º, fracción VII de nuestra Constitución:

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...

En el futuro, frente a los diferentes litigios, los jueces constitucionales deberán darle sentido a cada una de estas palabras. ¿Qué es respetar la “libertad de cátedra”? ¿Qué es respetar la de “investigación”? ¿Cuáles son los límites para “governarse a sí mismas”? ¿Cuáles son los límites aceptables en materia de ingreso, promoción y permanencia de su personal? Todos estos elementos van a tenerse que ir constituyendo en sucesivas resoluciones que pongan fin a los litigios. Algo que puede resultar curioso es que las respuestas se obtienen a partir del modo de acercarse a las palabras, el énfasis que se ponga, la forma de leerlas o el uso que se haga respecto de esos textos, de diversos métodos interpretativos, uno de los problemas más complejos que se dan actualmente en el mundo del derecho. Se trata, pues, de disputas por el sentido y alcance del texto constitucional. Las partes en todo litigio estiman que su posición es la que precisamente se encuentra recogida en el texto normativo que se trata. Ello da lugar a disputas muy interesantes, muy conceptuales, a fin de decidir cuál es el sentido de cada uno de esos componentes y su propia articulación.

Me parece que al haber establecido que la autonomía universitaria es una garantía constitucional y que, por lo tanto, existe un contenido básico que el legislador no puede rebasar, ha sido un gran avance del propio concepto. Consecuentemente, la autonomía universitaria pasará por la disputa de la propia textualidad de la fracción VII del artículo 3º constitucional en relación con otros muchos preceptos constitucionales. Éste es un gran avance para construir litigios, pacíficamente, la racionalidad de las instituciones y, de manera concreta, por el fortalecimiento de un aspecto tan importante para la vida nacional, como es la autonomía universitaria. **U**

Palabras pronunciadas en el ciclo de conferencias *80 años de autonomía en la UNAM*, organizado por el Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación y el Seminario de Educación Superior de la Universidad Nacional Autónoma de México, el 13 y 14 de agosto de 2009, en el Instituto de Investigaciones Bibliográficas del Centro Cultural Universitario. El autor agradece a la maestra Lourdes Chehaibar por la gentil invitación a participar en este seminario, así como a Wendy Rodríguez y Cecilia Ortega, quienes realizaron, respectivamente, la transcripción y corrección del presente texto.