

*Instituciones de educación superior  
desde el artículo 3º constitucional. El problema  
de la autonomía universitaria\**

JOSÉ RAMÓN COSSIÓ DÍAZ\*\*



El 4 de abril de 2005, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia determinó, por mayoría de ocho votos, la invalidez de los artículos 46 bis y 46 ter de la Ley de Educación de San Luis Potosí y el Acuerdo por el que se otorgó la calidad de "autónoma" a la Universidad Abierta, S. C. publicado en el *Periódico Oficial del Estado* el 26 de septiembre de 2003. Esto fue en razón de que las universidades privadas no pueden gozar de autonomía.

El ministro Cossío Díaz hizo una diferenciación entre la autonomía, establecida en la fracción VII, del artículo 3º constitucional, para ciertas universidades públicas, y la autonomía de que gozan algunas universidades privadas con base en las fracciones V y VI del mismo artículo. Consideró que el análisis de constitucionalidad de los artículos impugnados debió hacerse desde la perspectiva del segundo tipo de autonomía.

La resolución de la mayoría determinó la invalidez de los artículos 46 bis y 46 ter, de la Ley de Educación de San Luis Potosí, adicionados mediante Decreto número 593, publicado en el *Periódico Oficial* de la entidad, el 16 de septiembre de 2003; así como el Acuerdo por el que se le otorgó la calidad de "autónoma" a la Universidad Abierta, S. C., emitido por el gobernador del estado el 22 de septiembre de 2003 y publicado en el *Periódico Oficial Estatal* el día 26 del mismo mes y año.

\* El contenido de este documento derivó del Voto particular emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz, en relación con la Controversia constitucional 103/2003, promovida por el Poder Ejecutivo Federal en contra del estado de San Luis Potosí, por conducto de los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado.

\*\* Se agradece el apoyo de los licenciados Raúl M. Mejía, Mónica Castillejos y Pilar Díez para la elaboración de este documento.

Los numerales impugnados disponen que las instituciones particulares de educación superior del sistema educativo del Estado, después de cinco años de contar con reconocimientos de validez oficial de estudios en los términos de esa ley, obtendrán la condición de instituciones autónomas de educación superior, si además cumplen con los requisitos que en la propia ley se establece. Asimismo, el segundo de ellos dispone que las instituciones de educación superior que conforme a esta ley reciban la calidad de autónomas, gozarán de plena libertad académica, entendida no sólo como el ejercicio de la más irrestricta libertad de cátedra, sino como la autonomía para elaborar sus planes y programas de estudio, los que sólo deberán registrar ante la Secretaría de Educación del gobierno del estado.

La razón central que se expresa en la resolución es que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece una reserva de ley para la creación de universidades autónomas, de modo que si los artículos mencionados facultan al gobernador del estado para otorgar esa calidad a una universidad privada, contravienen dicha reserva.

No comarto las consideraciones de la mayoría, ya que únicamente se hicieron cargo del problema de si la autonomía sólo podía ser conferida por ley (material y formalmente) emitida por el órgano legislativo facultado al efecto. Me parece que la cuestión efectivamente planteada es más compleja que la mera determinación de la concesión de autonomía mediante ley y la existencia de la reserva, por las siguientes razones:

1) En primer término, considero que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no utiliza la expresión

autonomía en un sentido unívoco, sino que la misma tiene varias acepciones.

Así, el párrafo quinto del artículo 2º establece la autonomía de los pueblos indígenas. Esta autonomía claramente se refiere a la libre determinación y se encuentra desarrollada en los diversos incisos del apartado a) del mismo artículo. Esta autonomía se refiere a la capacidad normativa para la solución de conflictos internos y elección de autoridades para el ejercicio de sus propias formas de gobierno interno. En segundo lugar, el artículo 28, en su párrafo sexto, se refiere a la autonomía del Banco de México en el ejercicio de sus funciones y en su administración, para procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, y prohíbe, a cualquier autoridad, emitir órdenes para concesión de financiamiento. En tercer lugar, el artículo 41, fracción III, referido al Instituto Federal Electoral, establece la independencia en sus decisiones, funcionamiento profesional y desempeño, así como la composición de su estructura general de organización. En cuarto lugar, el artículo 79, referido a la entidad de fiscalización superior de la Federación de la Cámara de Diputados, otorga autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley. Finalmente, el artículo 102, apartado b), párrafo cuarto, se refiere a la autonomía de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, estable una autonomía de gestión presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

En este contexto se encuentra la autonomía universitaria establecida en la fracción VII del artículo 3º de la constitución federal. Si dejamos a un lado la autonomía de los pueblos indígenas, que se refiere cla-

ramente a una autonomía normativa, en los demás casos estamos frente a una autonomía orgánica que tiene como fundamento la realización de una función de Estado: procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda, lograr la organización de elecciones, llevar a cabo la fiscalización y control de la cuenta pública, lograr el correcto desempeño de las autoridades en relación con parámetros de derechos humanos. Así, la autonomía universitaria se refiere a la función de impartir educación en los niveles establecidos por la constitución federal.

Asimismo, encontramos que en algunos casos la autonomía se encuentra directamente establecida en la constitución con todas sus características, mientras que en otros casos la misma se encuentra sólo constitucionalmente esbozada y se delega, en lo esencial, al legislador que debe configurarla por medio de una ley. Éste es el caso de la entidad superior de fiscalización de la Cámara de Diputados y de la autonomía universitaria.

2) En cuanto a los antecedentes que ha tenido la autonomía universitaria, considero importante mencionar los siguientes:

- En 1911, José I. Novelo elaboró un proyecto de ley para dar autonomía a la Universidad Nacional.
- En 1914, José Natividad Macías y Alfonso Cravioto elaboraron un proyecto de ley en el que se establecía la autonomía de la Universidad Nacional. Este proyecto cobró vigencia en virtud de los problemas políticos que tuvo que enfrentar Venustiano Carranza, particularmente a partir de la defeción de la División del Norte, lo que obligó a concentrar su atención fundamentalmente en cuestiones de carácter militar.

- En 1914 se constituyó una comisión integrada por Julio García, Jesús Gallardo y Valle y Ezequiel A. Chávez, para elaborar un proyecto de ley de independencia de la universidad. El proyecto decía, en su artículo 1º; “se decreta la independencia de la Universidad Nacional Autónoma de México; en consecuencia no dependerá en lo sucesivo del Gobierno Federal, que se concretará a garantizar la autonomía y a administrarle los fondos indispensables para su subsistencia y desarrollo”.
- En julio de 1917, un grupo de estudiantes universitarios presentó un memorial a la Cámara de Diputados solicitando el reconocimiento de la autonomía universitaria. Entre los signantes aparecieron Antonio Caso, Alfonso Pruneda, Enrique O. Aragón, Manuel Gómez Morín, Alfonso Caso, Antonio Castro Leal, Vicente Lombardo Toledano, entre otros.
- En 1917, José Natividad Matías presentó un proyecto de ley en el que se declaró partidario de la autonomía de la universidad, independizándola por completo de la política. Para este efecto en el Congreso Constituyente de Querétaro se trabajó por la supresión de la Secretaría de la Instrucción Pública a efecto de que correspondiera a la universidad la responsabilidad directa de atender las funciones de enseñanza superior, y para ponerla al margen de las inquietudes políticas que resultaban del manejo del ministerio.
- El 14 de julio de 1917 apareció publicado el proyecto de ley de Félix F. Palavicini para dar autonomía a la universidad. Decía en sus considerandos que a efecto de conservar a la universidad en aptitud de corresponder a los fines para los que había sido creada, era

requisito fundamental sustraerla de las fluctuaciones de la política, hacerla independiente del poder público y ponerla a resguardo de toda intervención de la burocracia.

- El 20 de julio de 1917, el senador José I. Novelo se pronunció en el sentido de que la universidad nacional fuera declarada autónoma. En su proyecto señaló que la autonomía técnica y docente de la universidad se obtendría cuando la nueva ley estableciera que todo lo relativo a los planes, programas de estudio, estatutos y reglamentos de cada una de las instituciones universitarias se elabore, primeramente, por el cuerpo docente de cada institución y después se discuta y adopte definitivamente en una deliberación del Consejo Universitario.

Es importante destacar que, en cada uno de estos casos, la concesión de la autonomía de la universidad se establecía por medio de ley, sin existir una disposición constitucional al respecto, aun cuando hay casos, como el otorgamiento de la autonomía a la Universidad Nicolaita en 1921 o a la Universidad de San Luis Potosí en 1923, cuya autonomía fue dada por decreto del correspondiente gobernador.

Finalmente, en el año de 1929, en uso de facultades extraordinarias el presidente Portes Gil emitió la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, que en su artículo 2º decía:

La Universidad Nacional de México es una corporación pública autónoma con plena personalidad jurídica y sin más limitaciones que las señaladas por la Constitución General de la República; la autonomía de la Universidad no tendrá más limitaciones que las expresamente señaladas en esta ley.

Hay que destacar que el presidente optó por el uso de facultades extraordinarias para la emisión de una ley de autonomía de la universidad y no por un decreto; esto es, eligió la fuente de ley y no una fuente reglamentaria. Esta tradición —legal— se continuó reflejando en la posterior Ley Orgánica de la Universidad de octubre de 1933 y de 1945.

Como ejemplo en el ámbito local, en junio de 1971 se otorgó, mediante la Ley Orgánica, autonomía a la Universidad de Nuevo León; en 1973, se otorgó, por ley, autonomía a la Universidad Autónoma Metropolitana y, en febrero de 1992, se le otorgó autonomía a la Universidad Autónoma del Estado de México, también mediante ley, por citar sólo algunos ejemplos.

De lo anterior se desprende que a partir de 1911 la autonomía universitaria se consideró una construcción legal, y no de otro tipo de fuente de derecho, como la reglamentaria por acuerdo o decreto. Este mismo criterio se expresó en varias tesis de la Suprema Corte, cuyo rubro y texto son los que a continuación se transcriben:

Quinta época

Instancia: pleno

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, t. XXXVIII, p. 322

Universidad Nacional Autónoma, naturaleza jurídica de la. La sola lectura de los considerandos de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma revela, de modo expreso y terminante, los caracteres que el legislador quiso otorgar a la universidad nacional. Aparecen como propósitos legislativos: crear a la propia universidad, como institución democrática, debidamente solidarizada con los principios y los ideales nacionales, y reconocerle una fun-

ción social de alta importancia, atribuyéndole responsabilidad ante el pueblo. Asimismo se le delegaron funciones estatales, con definición de atribuciones y responsabilidades; se reconoció su autonomía como ideal de los gobiernos revolucionarios; se especificó a la propia universidad, dentro del ideal democrático revolucionario, para cumplir con los fines de impartir una educación superior y estudiar los problemas que afecten al país; se le dieron las más amplias facilidades de trabajo y de gobierno interior, se le proveyó de fondos o de elementos económicos, asignándole un subsidio anual, fijado en el presupuesto de egresos; y muy especialmente aparece la declaración expresa “tendrá” (tiempo futuro), que ir convirtiéndose, a medida que el tiempo pase, en una institución privada, no obstante las relaciones que con el Estado ha de conservar la universidad, y, por último, se hizo la declaración, en el considerando XIX, de ser de la responsabilidad revolucionaria de nuestro país, el encausamiento en la ideología y en las funciones universitarias, y de que la autonomía que se instituye quedará bajo la vigilancia de la opinión pública, de la revolución, y de los órganos representativos del gobierno. De tales propósitos terminantemente expresados se desprende la conclusión de que la Universidad Nacional de México tiene la naturaleza jurídica de una institución de Estado, y corresponde al concepto de corporaciones con determinadas funciones estatales, pero descentralizadas de la acción directa gubernamental, pudiendo ser más o menos estrechos los vínculos que unan a la propia corporación con el Estado, y que además, por el objeto de la institución, interesa asimismo a la colectividad social y a los altos fines de todo gobierno.

T. XXXVIII, p. 3435. Índice alfabético. Competencia 318/32. Suscitada entre la Junta Especial número cinco de la Central de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal y el

Juez Cuarto de Distrito del Distrito Federal. 13 de mayo de 1933. Mayoría de diez votos. Ausente: Paulino Machorro y Narváez. Disidentes: Salvador Urbina y Ricardo Couto. Relator: Francisco Díaz Lombardo.

T. XXXVIII, p. 3435. Índice alfabético. Competencia 317/32. Suscitada entre la Junta Especial número cinco de la Central de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal y el Juez Cuarto de Distrito del Distrito Federal. 13 de mayo de 1933. Mayoría de diez votos. Ausente: Paulino Machorro y Narváez. Disidentes: Salvador Urbina y Ricardo Couto. La publicación no menciona el nombre del ponente.

T. XXXVIII, p. 322. Competencia 316/32. Suscitada entre el Juez Cuarto de Distrito en el Distrito Federal y la Junta Especial número cinco, de la Central de Conciliación y Arbitraje. 13 de mayo de 1933. Mayoría de diez votos. Ausente: Paulino Machorro y Narváez. Disidentes: Salvador Urbina y Ricardo Couto. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Quinta época  
Instancia: Segunda Sala  
Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, t. LXX, p. 1432

Universidad Autónoma de México. Ésta es una institución de carácter público, de servicio descentralizado, de acuerdo con lo prevenido por los artículos 1o., 2o., 3o. y 4o. de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de México, en relación con la fracción XXV del artículo 73 de la Constitución Federal, ya que se trata de un establecimiento público creado por una ley que le dio vida y le dotó de personalidad.

Amparo administrativo en revisión 4908/40. Ponzanelli Conty Dante. 24 de octubre de 1941. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Manuel Bartlett Bautista. Relator: Franco Carreño.

1941. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Manuel Bartlett Bautista. Relator: Franco Carreño.

Quinta época  
Instancia: Segunda Sala  
Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, t. LXX, p. 1433

Universidad Autónoma de México. La UNAM sigue impartiendo un servicio público descentralizado, como lo hacía conforme a la ley de 1929, y es que la naturaleza del servicio mismo no ha cambiado, por el hecho de que ahora no se designen ternas por el Ejecutivo, para nombrar rector, o porque la universidad no rinda un informe anual al presidente de la república, al Congreso de la Unión y a la Secretaría de la Educación Pública, o porque el Ejecutivo no tenga facultades para designar, con cargo a su presupuesto, profesores extraordinarios y conferenciantes en las diversas facultades e instituciones universitarias, etcétera; porque las características absolutas de un servicio descentralizado no son las que arrancan de las ligas que el Estado tiene con el servicio público, sino las que deja de tener, pues en estas condiciones no serían servicios descentralizados aquellos en que el Estado entrega, en virtud de una ley, una función, con patrimonio y responsabilidad técnica, a un grupo ya organizado con fines de servicio público.

Amparo administrativo en revisión 4908/40. Ponzanelli Conty Dante. 24 de octubre de 1941. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Manuel Bartlett Bautista. Relator: Franco Carreño.

Como se desprende de las tesis transcritas, el 13 de mayo de 1933, el pleno señaló que la sola lectura de los considerandos de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma revela de modo expreso

y terminante los caracteres que el legislador quiso otorgar a la universidad nacional, con lo que, en mi opinión, también se optó por una fuente legal.

Por otro lado, la segunda sala, en octubre de 1941, resolvió en el mismo sentido, señalando que la Universidad Nacional es un establecimiento creado por una ley. En esta misma línea, la Segunda Sala, en febrero de 2002, por unanimidad de cinco votos, teniendo como ministro ponente a Guillermo Ortiz Mayagoitia, expresó:

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, por medio del cual se le confiere independencia académica y patrimonial para determinar 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 lo que se volvió a confirmar la idea de que la autonomía universitaria es una construcción legal.

3) Sin embargo, considero que de la estructura de las disposiciones constitucionales referidas a la educación se deriva una vertiente distinta: la que se refiere a las universidades privadas, la cual no fue analizada por la resolución de la mayoría. En este sentido, en la mayoría de los casos, las instituciones de educación privada dependen, para el reconocimiento de la validez de sus estudios y la emisión de títulos, de la autoridad federal o estatal facultada o de los organismos descentralizados a los que previamente se les haya concedido autonomía por ley conforme a lo dispues-

to por la fracción VII de la Constitución Federal.

Esta modalidad la encontramos desarrollada en la legislación secundaria del siguiente modo. Por un lado, la Ley General de Educación, en su capítulo quinto, "De la educación que imparten los particulares", contiene disposiciones de gran trascendencia para la materia que se analiza. El artículo 54 señala que los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades, y establece que, tratándose de estudios distintos a los antes mencionados, podrá obtener el reconocimiento de validez oficial de estudios. Asimismo, se refiere varias veces a la autorización o reconocimiento respectivo. El artículo 55 dispone que las autorizaciones y los reconocimientos de validez oficial de estudios solamente los otorgarán cuando los solicitantes cuenten (frac. III) con planes y programas de estudio que la autoridad otorgante considere procedentes, en el caso de educación distinta a la preescolar, la primaria, la secundaria y la normal, y demás para la formación de maestros de educación.

Por otro lado, la Ley para la Coordinación de la Educación Superior dispone en su artículo 10 que las instituciones públicas de educación superior y los particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios participarán en la prestación de los servicios educativos, de acuerdo con las disposiciones de este ordenamiento. El artículo 18 señala que los certificados, diplomas, títulos y grados académicos que expidan los particulares respecto a estudios autorizados o reconocidos, requerirán de autenticación por parte de la autoridad que haya concedido la autorización o reconocimiento o, en su caso, el organismo público descentralizado que haya otorga-

do el reconocimiento.

Sin embargo, existe otra posibilidad en lo que se refiere a las instituciones privadas de educación superior, las cuales han obtenido un cierto grado de autonomía por medio de decreto del Ejecutivo fundado en diversas disposiciones reglamentarias y, los más recientes, en la vigente Ley General de Educación.

El primer antecedente lo encontramos en el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, emitida en uso de facultades extraordinarias, que señala lo siguiente:

La reglamentación de las escuelas libres en que se imparten enseñanzas de grado universitario y la determinación de la validez y equivalencia de los estudios en ella hechos y de los títulos que expida, quedarán a cargo del ciudadano presidente de la República, quien por conducto de la Secretaría de Educación podrá expedir los reglamentos y demás disposiciones que sobre el particular estime oportuno.

Es claro que la situación de las universidades privadas fue distinta desde el comienzo, primordialmente porque se fue construyendo desde una fuente distinta, es decir, mediante decretos presidenciales.

El Reglamento para la Regulación de Grados y Títulos otorgados por escuelas libres universitarias —que es el Reglamento del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Universidad, de 1929—, publicado en marzo de 1932, establece en su artículo 3 que las escuelas universitarias que deseen obtener el reconocimiento debe-

\* La tesis derivada de este criterio referencia es consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XV de abril de 2002, p. 576 con el número XXXVI/2002. “Autonomía Universitaria. Origen y alcance de las atribuciones de autogobierno conferidas las universidades públicas.”

rán comprobar satisfactoriamente, a juicio de la Secretaría de Educación Pública, lo siguiente:

cuando las escuelas reconocidas, organizadas o realicen ciclos de estudios distintos a los establecidos en la Universidad de México, la Secretaría de Educación fijará el mínimo de materias indispensables para obtener el grado o título que trate de otorgarse y el tiempo mínimo en que deban ser desarrollados los programas.

Por su parte, el artículo 9 establece que el reconocimiento será otorgado mediante acuerdo expreso del presidente de la república.

La Ley Orgánica de Educación emitida en febrero de 1940 dispone en su artículo 3 que:

La Universidad Autónoma de México no queda comprendida en los términos de la ley y en consecuencia se regirá por los preceptos de su Ley Orgánica de treinta y tres [1933]. Los institutos particulares de tipo universitarios gozarán de la misma franquicia siempre que la Secretaría de Educación Pública les expida su carta de autorización.

Más adelante, se volvió a emitir un Reglamento de Revalidación de Grados y Títulos otorgados para las escuelas libres universitarias en julio de 1940, que tiene algunas disposiciones que considero importante destacar:

Artículo 1º: Las escuelas universitarias particulares que deseen obtener la revalidación por el Gobierno Federal de los estudios, grados y títulos que confieran, podrán acogerse a las disposiciones de este Reglamento.

Artículo 2º: Se considerarán escuelas universitarias aquéllas que imparten enseñanzas que

requieran como antecedente, además de los estudios pre-vocacionales o secundarios, los vocacionales o preparatorios que confieren el grado de Bachiller [...].

Artículo 3º: Las escuelas universitarias que deseen obtener reconocimiento, deberán comprobar satisfactoriamente, a juicio de la Secretaría de Educación Pública [...].

Artículo 5º: Las escuelas reconocidas elaborarán libremente sus planes de estudio, programas, métodos de enseñanza, pero no podrán ponerlos en vigor sin la autorización previa de la Secretaría de Educación Pública.

Con esta reglamentación, algunas escuelas universitarias, o instituciones universitarias, adquieren cierto grado de autonomía. Por ejemplo, en el decreto emitido por el presidente Adolfo López Mateos, publicado en enero de 1963, se reconoció como escuela de tipo universitario al Instituto Tecnológico de México para los fines y los efectos establecidos en el Reglamento para la Revalidación de Grados y Títulos otorgados por la escuela libre universitaria de fecha 22 de abril de 1940. El artículo 3 de dicho decreto señala que el Instituto Tecnológico de México, como escuela libre universitaria reconocida por el gobierno federal, gozará de la autonomía que establecen y definen los artículos 4, 5 y 6 del reglamento citado, permitiendo que elabore libremente sus planes de estudio y programas y métodos de enseñanza, pero no podrá ponerlos en vigor sin la previa autorización de la Secretaría de Educación Pública.

En este mismo orden de ideas, el secretario de Educación Pública emitió un decreto en julio de 1991 que otorgaba cierto grado de autonomía a la Universidad Autónoma de Guadalajara, y disponía en el artículo 3 que: “La Universidad

de Guadalajara podrá elaborar sus planes y programas de estudio; estos planes y programas, así como los planteles que en su caso establezca, requerirán de la previa aprobación y autorización de la Secretaría de Educación Pública.”

Finalmente, cabe destacar el caso de El Colegio de México A.C. El 19 de agosto de 1990, el presidente Ernesto Zedillo emitió un decreto por el que se reformó el diverso en el que se reconoce como escuela de tipo universitario a El Colegio de México. En el artículo 1 se estableció que tiene por fines impartir educación de tipo superior, así como realizar actividades de investigación y de difusión de la cultura, entre ellas, dispone la fracción II, determinar sus planes y programas de estudio. Asimismo, el artículo 3 del decreto le da la calidad de escuela libre universitaria reconocida por el gobierno federal, que goza de autonomía para impartir todos los conocimientos que deseé, para elaborar libremente sus planes y programas de estudio, así como sus métodos de enseñanza.

4) Con base en esta serie de elementos previos y algunos posteriores a la reforma constitucional de 1980, considero que es posible introducir una distinción en el artículo 3º constitucional. Del análisis de este precepto constitucional, antecedentes y normas legales que lo configuran, podemos hablar de dos tipos de autonomía universitaria, misma que para efectos de distinción conviene denominar como “autonomía de rango constitucional” y “autonomía de rango legal”.

La primera es la prevista en el artículo 3º, particularmente en su fracción VII, que determina cuáles son las características de aquella que deriva de la Constitución, ello en virtud del ordenamiento en que está previsto:

Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorga autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismos: revisarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra, investigación y 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.

Creo que esta fracción VII establece dos cosas: en primer término, una reserva de fuente legal para la concesión de autonomía universitaria, de la que los destinatarios naturales son instituciones públicas, como previamente lo han establecido las tesis de este alto tribunal; en segundo término, parámetros sustantivos o materiales respecto a lo que significa la autonomía universitaria concedida por ley referidos a autogobierno, finalidades, libertad de cátedra, investigación, determinación de planes y programas, términos de ingreso, promoción y permanencia del personal académico y, finalmente, su situación patrimonial. En este sentido, creo que la autonomía universitaria de la fracción VII tiene una sola forma de ejecución, que es la ley —federal o estatal— y se encuentra referida solamente a instituciones públicas, lo que hace sentido con las características de autogobierno y administración del patrimonio, como se encuentra establecido en las tesis previamente citadas (en el inciso 1). Esto es consistente con la configuración legal de las instituciones públicas de educación superior como organismos descentralizados del gobierno federal o estatal, según se trate, al ser esta una materia concurrente.

Así en este primer supuesto caben, como lo señalé anteriormente, la Univer-

sidad Nacional Autónoma de México, la Universidad Autónoma Metropolitana, la Universidad de Nuevo León o la Universidad de Guadalajara, por ejemplo, que parten de la previsión constitucional de la fracción VII del artículo 3º y su desarrollo es por ley federal o estatal, constituyéndose como organismos descentralizados federales o estatales, según corresponda.

Sin embargo, considero que existe una segunda especie de “autonomía”, que es aquélla que se encuentra prevista 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 VII 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 conspicio de este segundo supuesto lo encontramos con el decreto publicado en el *Diario Oficial* del 20 de agosto de 1998, fundamento 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 conocimientos que deseé, 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, considero 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), sí 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. Es el caso de El Colegio de México, como lo mencionamos, en donde no existe ninguna exigencia para la 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.

5) El artículo 46 bis de la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí prevé que las instituciones particulares de educación superior del sistema educativo

del estado, después de cinco años de contar con reconocimiento y validez oficial de estudios, en los términos de esta ley, obtendrán la condición de instituciones autónomas de educación superior, si además cumplen con determinados requisitos. Y en su último párrafo, dice:

Reunidos los requisitos enumerados, el titular del Poder Ejecutivo del estado expedirá el decreto respectivo que reconozca la calidad de las instituciones autónomas de educación superior, en donde se hará una relación sucinta de los antecedentes académicos de la institución.

Desde mi punto de vista, este precepto no puede ser inconstitucional, porque para lo único que faculta es para que el gobernador pueda otorgar autonomía, que será aquella prevista en ley y desarrollada por medio de un decreto. Considero que en la presente controversia constitucional no se presenta el problema primariamente tratado de la reserva de fuente. Es decir, el precepto no se refiere a la autonomía establecida en la fracción VII del artículo 3º constitucional, la autonomía constitucional, sino a la autonomía propia de las instituciones privadas que se desarrolla por vía de decreto del Ejecutivo federal o local.

Donde puede existir un problema de constitucionalidad es en el artículo 46 ter, que señala que:

las instituciones de educación superior que, conforme a esta ley, reciban la calidad de autónomas, gozarán de plena libertad académica, entendida no sólo como el ejercicio de la más irrestricta libertad de cátedra, sino como la autonomía para elaborar sus planes y programas de estudio, los que sólo deberán registrar ante la Secretaría de Educación del Gobierno del Estado.

En este sentido, el análisis del proyecto se debió centrar en los elementos de autonomía posibles, por medio de decreto, a las instituciones privadas, analizando y contrastando estos elementos con lo establecido por la Ley de Educación del Estado, la Ley General de Educación y la Ley de Coordinación de Estudios Superiores. Ésta es la única manera de determinar cuáles de estos elementos se encuentran contenidos en el término autonomía que pueden ser establecidos por vía de decreto para estas instituciones. Dentro de los problemas sustantivos posibles podríamos pensar, a modo de ejemplo, en la capacidad de la institución educativa, otorgada por la legislación local, para la elaboración libre de planes de estudio y la falta de exigencia de su aprobación por parte de la Secretaría de Educación del Estado. Si se considera que dentro de la autonomía otorgada por decreto a las instituciones privadas no puede incluir un acto de mero registro, sino tiene que ser un acto de aprobación. Esto es así ya que, como se señaló anteriormente, el Estado tiene que atender y promover todas las modalidades de educación —incluida la superior—. La función que se protege es la educativa. Esta función se expresa claramente en dos vertientes sustantivas: en la formulación de planes de estudio y la expedición de títulos universitarios. Esta segunda vertiente, claramente relacionada con el ejercicio de profesiones y con la validez de los títulos expedidos en otros estados establecidas en el segundo párrafo del artículo 5 y en la fracción V del artículo 121 de la Constitución, respectivamente. Lo que se tiene que establecer por parte de este alto tribunal es, por tanto, el criterio sustantivo y la extensión posible de la concesión de autonomía a instituciones de educación superior privadas.

En el caso exemplificado se podrían adoptar dos alternativas:

- a) Elaborar una sentencia interpretativa, como sucedió en el expediente Varios 698/2000, en donde esta Suprema Corte, en relación con el Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles, estableció que el precepto debía interpretarse y darse un sentido distinto del sentido literal contenido en el artículo. En este caso, tendríamos que interpretar que la ley local, en donde establece que los planes de estudio solamente se deben “registrar” ante la Secretaría de Educación del estado, en realidad quiere o debe decir “aprobar”.
- b) Señalar que el término “registrar” es simplemente poner en papel lo que el otro está mandando, por lo que tendríamos que declarar una inconstitucionalidad en el caso concreto.

Por lo anterior, considero que en la presente controversia constitucional se debió distinguir, en primer lugar, entre los dos tipos de autonomías, las cuales tienen ámbitos, fuentes orígenes, propósitos y estructura normativa distinta. La autonomía constitucional, que deriva de lo establecido en la fracción VII del artículo 3º de la Constitución Federal, que se configura mediante la emisión de una ley, se refiere a organismos descentralizados de las administraciones federal y locales y que tiene sus características generales enunciadas en la misma fracción VII. La autonomía legal, de configuración puramente legal que se desarrolla por vía de normas administrativas generales emitidas por el Poder Ejecutivo (federal o local), que se deriva de las fracciones V y VI del mismo artículo 3º constitucional, así como de las leyes que las individualizan, como la Ley

General de Educación y la Ley para la Coordinación de la Educación Superior. Las consideraciones de la resolución, por tanto, no debieron limitarse al análisis de la reserva de fuente legal para la concesión de autonomía, sino que se deberá analizar la extensión de la autonomía conferida

por decreto del Ejecutivo y así contrastar los elementos y características establecidos por los artículos impugnados de la Ley de San Luis Potosí, para así determinar si lo que establecen es acorde a este tipo de autonomía, análisis que se ha hecho en el presente voto.