

Comentarios sobre el concepto de autonomía en relación con la educación superior pública y privada en México

JOSÉ MARÍA SERNA DE LA GARZA*



Todo problema jurídico que se plantea ante tribunales puede ser reducido a una pregunta básica. En el caso de la controversia constitucional 103/2003, promovida por el Poder Ejecutivo federal en contra del estado de San Luis Potosí, la pregunta central que tuvo que responder la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue la siguiente: ¿Es acorde con la Constitución General de la República, una ley estatal que faculta al Ejecutivo local para otorgar, mediante un decreto (o acuerdo), autonomía a una institución de educación superior privada?

La pregunta surge por dos razones. En primer lugar, la fracción VII del artículo 3º constitucional, cuando se refiere a la autonomía, lo hace en relación con las universidades públicas. En segundo lugar, la autonomía que dichas universidades pueden eventualmente adquirir ha de otorgarse en virtud de una ley, según expresa la misma disposición constitucional. En contraste, en el caso bajo examen en relación con la controversia constitucional mencionada, por un lado, es una universidad privada la que adquirió autonomía, y por otro, dicho carácter fue adquirido en virtud no de una ley, sino de un acuerdo del Poder Ejecutivo del estado de San Luis Potosí. Por ello es que de manera natural surge la siguiente pregunta: ¿Son o no contrarios a la Constitución General de la República, el acuerdo del Poder Ejecutivo de la referida entidad federativa, y la ley en que aquel se sustentó?

Puede pensarse en al menos dos estrategias para encontrar una respuesta a la pregunta planteada. Una de ellas se basa en atender al término autonomía empleado tanto por la Constitución como por la

ley y el decreto locales, sin explorar a fondo su significado en sus respectivos contextos normativos. Esta ruta, relativamente sencilla, consiste en tomar como base el concepto de autonomía del artículo 3º constitucional, fracción VII, y suponer que en ambos casos autonomía significa exactamente lo mismo, lo cual lleva a la siguiente operación lógica:

- a) La fracción VII del artículo 3º constitucional establece que sólo puede darse autonomía a las universidades públicas, y que dicha autonomía solamente puede otorgarse mediante una ley.
- b) La ley y el decreto del estado de San Luis Potosí admiten la posibilidad de que se dé autonomía a universidades privadas, mediante un decreto del Ejecutivo local.
- c) Luego entonces, la ley y el decreto del estado de San Luis Potosí son contrarios a la Constitución General de la República, por lo que procede resolver su invalidez.

Este razonamiento fue el que siguió la mayoría de los ministros en la controversia constitucional examinada en estos comentarios. Básicamente, la opinión mayoritaria centró su atención en la circunstancia de que la constitución reserva a una ley la posibilidad de otorgar autonomía a una universidad. Por tanto —consideró la mayoría—, si mediante un acuerdo el gobernador de San Luis Potosí otorgó autonomía a una universidad privada, dicho acto debe considerarse como contrario a la constitución. Igualmente, debe considerarse inconstitucional la Ley de Educación en que se sustentó el acuerdo del Ejecutivo local.

Sin embargo, existe otra estrategia para encontrar una respuesta a la pregunta

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

planteada ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Esta ruta alternativa consiste en escudriñar el significado del vocablo autonomía, sometiéndolo a un examen que permita determinar si su empleo en la fracción VII del artículo 3º constitucional, y su uso en los artículos 46 bis y 46 ter de la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí, responde o no a la misma significación.

Éste es el camino que siguió el razonamiento del ministro José Ramón Cossío en su voto particular emitido en relación con la citada controversia constitucional 1003/2003. En esencia, el razonamiento consistió en distinguir dos tipos de autonomía, que el ministro identifica como “autonomía de rango constitucional” y “autonomía de rango legal”. Así, la primera está prevista en la fracción VII del artículo 3º constitucional, disposición que establece una reserva legal (federal o estatal) para la concesión de la autonomía, y que define como destinatarias a las instituciones públicas de educación superior. La segunda —razona el ministro Cossío— se encuentra prevista en ley y puede desarrollarse por vía de normas administrativas generales como el decreto o acuerdo del Ejecutivo ya sea federal o estatal. Este segundo tipo de autonomía —continúa el razonamiento— no se encuentra establecido en la fracción VII del artículo 3º constitucional, sino que es producto del desarrollo legal de lo establecido en la fracción V y la primera parte de la fracción VI del mismo artículo 3º.

El argumento del voto particular me parece que es el correcto para abordar la pregunta planteada por la controversia constitucional. Dicho argumento puede resumirse mediante la siguiente frase: la autonomía de las universidades públicas

no es igual a la autonomía de las universidades privadas.

En efecto, en el caso de la autonomía de las universidades públicas, el concepto se refiere a una modalidad organizativa de la administración pública, diseñada para el mejor desempeño de determinadas funciones públicas (en este caso, el de la educación a nivel superior que imparte el Estado). Así, en este supuesto, la autonomía de las universidades públicas se define en su relación con la administración pública centralizada, y responde a la idea de la descentralización administrativa. A su vez, dicha autonomía proviene de una decisión del poder Legislativo federal o local, en virtud de una habilitación constitucional que le permite a ese poder crear los mencionados entes autónomos y descentralizados.

Por su parte, la autonomía de las universidades privadas se distingue de la anterior, en razón de los siguientes aspectos. En primer lugar, en dicho caso la autonomía no se refiere a una modalidad organizativa de la administración pública. Para ponerlo en términos más gráficos, podríamos decir que las universidades privadas con autonomía no son un desprendimiento de la administración pública, como sí lo son las universidades públicas autónomas. Las universidades privadas con autonomía son personas de derecho privado que gozan de todas las garantías individuales (derechos fundamentales) que la constitución establece en protección de los gobernados.¹

En segundo lugar, considero que la autonomía de las universidades privadas forma parte del régimen de libertades que la constitución consagra, cuyo objetivo es que los gobernados puedan realizar las actividades que consideren relevantes para alcanzar sus metas. En

ese contexto de libertades públicas es que debe entenderse la fracción VI del artículo 3º constitucional, cuando dispone que los particulares “Podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades.”

Sin embargo, la libertad para impartir educación se encuentra sujeta a límites que la propia constitución establece. En otras palabras, el interés del Estado en la función educativa (considerada como una “función social”), interés que resulta evidente a lo largo de todo el artículo 3º constitucional, ha derivado en un marco de regulación estatal fuerte sobre la libertad de los particulares para impartir educación.

Manifestación principal de dicho marco regulatorio es el poder de otorgar y retirar el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares (como se menciona en la fracción VI del artículo 3º constitucional). Asimismo, el desarrollo legal de dicho poder corresponde tanto al legislador federal como al local.

En efecto, como se desprende del artículo 14, fracción IV, de la Ley General de Educación, la facultad para otorgar y retirar el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares es concurrente entre la federación y las entidades federativas. Dicha disposición establece que:

Artículo 14. Adicionalmente a las atribuciones exclusivas a que se refieren los artículos 12 y 13, corresponden a las autoridades educativas federal y locales, de manera concurrente, las atribuciones siguientes:
[...]

IV. Otorgar, negar y retirar el reconocimiento de validez oficial a estudios distintos de los de preescolar, primaria, secundaria, normal y

demás para la formación de maestros de educación básica que impartan los particulares.

Por su parte, dicho poder implica una facultad de la autoridad educativa (federal o local, en razón de la concurrencia) de incidir sobre los planes y programas de estudio de las universidades privadas, tal y como se desprende de la fracción III del artículo 55 de la Ley General de Educación, que a la letra dispone:

Artículo 55. Las autorizaciones y los reconocimientos de validez oficial de estudios se otorgarán cuando los solicitantes cuenten:
[...]

III. Con planes y programas de estudio que la autoridad otorgante considere procedentes, en el caso de educación distinta de la preescolar, la primaria, la secundaria, la normal, y demás para la formación de maestros de educación básica.

Ahora bien, en línea con el régimen de concurrencia en esta materia, la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí define las facultades de la autoridad educativa local en relación con el otorgamiento de reconocimiento de validez oficial de estudios de las universidades privadas, en sus artículos 77, 78 y 80, que a la letra disponen:

Artículo 77. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. Para impartir la educación preescolar, primaria, secundaria, normal y demás para la formación de docentes de educación básica, deberán obtener previamente la autorización expresa de la autoridad educativa estatal.

Cuando se trate de estudios distintos de los antes mencionados, podrán obtener el reconocimiento de validez oficial de la autoridad educativa estatal.

La autorización y el reconocimiento serán específicos para cada plan de estudio. Para impartir nuevos estudios se requerirá según el caso, la autorización o el reconocimiento respectivos.²

La autorización y el reconocimiento incorporan a las instituciones que los obtengan, al sistema educativo nacional.

Artículo 78. Las autorizaciones y los reconocimientos de validez oficial de estudios se otorgarán solamente cuando los solicitantes cuenten:

[...]

III. Con planes y programas de estudio que la autoridad otorgante considere procedentes, en el caso de educación distinta de la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica.

Artículo 80. Los particulares que impartan educación con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios deberán:

I. Cumplir lo dispuesto en el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Educación y la presente ley;

II. Cumplir con los planes y programas de estudio que las autoridades educativas competentes hayan determinado o considerado procedentes;

III. Proporcionar el porcentaje de becas en los términos establecidos en la normatividad correspondiente;

IV. Cumplir los requisitos previstos en los artículos 77 y 78 de esta ley;

V. Anotar en toda la documentación que expidan y en su publicidad, el número y fecha del acuerdo de autorización o de reconocimiento de validez oficial de estudios, así como el nombre de la autoridad que la otorgó; y

VI. Facilitar y colaborar en las actividades de evaluación, inspección y vigilancia que las autoridades competentes realicen u ordenen.

Como se desprende de las disposiciones citadas, la autoridad educativa de San Luis Potosí tiene diversas facultades que le permiten incidir sobre la educación que imparten los particulares, incluidas las universidades privadas. Específicamente, se puede observar que si la autoridad educativa local no considera procedentes los planes y programas de estudio de las universidades privadas, podrá no otorgar o retirar los reconocimientos de validez oficial de estudios respectivos.

Ahora bien, toda esta discusión sobre las facultades de la autoridad educativa es relevante en nuestro análisis, en razón de que la autonomía de las universidades privadas se define en relación con dichas facultades.

En efecto, como se desprende del artículo 46 ter de la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí, la calidad de autónomas que conforme a la referida ley y mediante decreto del Ejecutivo local reciban las universidades privadas, implica no solamente el ejercicio de las más irrestricta libertad de cátedra, sino la “autonomía para elaborar sus planes y programas de estudio, los que sólo deberán registrar ante la Secretaría de Educación del gobierno del estado.”

Además, como se desprende de las fracciones I y II del artículo 46 ter citado, la autonomía en este caso significa también que las instituciones de educación superior que tal calidad adquieran “Podrán impartir los conocimientos que ellas mismas determinen” y “Señalarán los estudios que sirvan como antecedente propedéutico para cursar los que ellas mismas impartan”.

En suma, y a manera de conclusión, puede afirmarse que la autonomía es un concepto relacional. Es decir, se es autónomo respecto de algo o de alguien. En el

caso de las universidades públicas que han adquirido autonomía en el marco del artículo 3º, fracción VII de la Constitución Mexicana, la misma se define en relación con la administración pública centralizada. En el caso de las universidades privadas que gozan de autonomía, en el marco del artículo 3º constitucional, fracción VI, entendido en el contexto más general de libertades públicas del que forma parte, la autonomía se define en relación con una serie de poderes administrativos de la autoridad educativa, en particular su facultad de incidir sobre planes y programas de estudio de las universidades privadas. En este caso, la autonomía significa una libertad relativa que las universidades privadas pueden llegar a adquirir respecto de la autoridad educativa, cuando han cumplido una serie de requisitos que la ley prevé como condición para tal efecto. En el espíritu de la ley está la consideración de que las instituciones educativas que cumplen con dichos requisitos tienen un grado de profesionalismo y de consolidación académica tales, que hacen posible que la autoridad educativa les dé una especie de voto de confianza, mediante un acuerdo

que amplía su margen de libertad, en particular en lo que se refiere a la elaboración de sus planes y programas de estudio.

Resulta claro entonces que los integrantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación pudieron haber profundizado más en el estudio de estas dos acepciones del vocablo autonomía que admite tanto la constitución como diversas leyes. De hacerlo así, hubieran encontrado, como lo hizo el ministro José Ramón Cossío, que la autonomía de las universidades públicas es distinta a la autonomía de las universidades privadas. A su vez, esto les hubiera llevado a no encontrar una contradicción entre la Constitución General de la República, la Ley de Educación de San Luis Potosí y el acuerdo del Ejecutivo local que otorgó autonomía a una universidad privada en dicho estado.

NOTAS

1. Para ser más específico, debiera entenderse que las universidades privadas gozan de las garantías individuales susceptibles de ser disfrutadas por las personas morales.
2. El subrayado es nuestro, y sirve para indicar la mención de las facultades de la autoridad educativa para otorgar o retirar reconocimiento de validez oficial de la educación impartida en escuelas y universidades particulares, así como la facultad para incidir sobre sus planes y programas de estudios.