

El régimen de autonomía universitaria y el orden jurídico nacional

Carlos Pallán Figueroa

Introducción

Como expresión apodíctica, o casi lugar común, puede decirse que la normatividad que rige a la educación superior en México –incluidas las universidades autónomas–, forma parte integral del orden jurídico nacional. Dependiendo de la naturaleza jurídica de las instituciones de educación superior, éstas quedan sujetas a más o menos dispositivos legales, mismos que señalan obligaciones, pero también otorgan derechos.

En estas líneas se pretende enunciar y analizar el conjunto de normas que regulan a las organizaciones llamadas universidades, a partir de lo previsto en la Carta Magna de la República. Especialmente interesa lo relacionado con las universidades públicas autónomas, tanto las que fueron creadas por la Federación, como las que provienen de las legislaturas de las entidades federativas. En ambas situaciones, las casas de estudio funcionan con arreglo a la Ley Orgánica que les da vida, pero esta última está enmarcada, a su vez, en un haz de regulaciones que, partiendo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene sus desdoblamientos en constituciones locales, leyes federales y leyes de la entidad federativa correspondiente. Aquí se aludirán y analizarán las prin-

cipales de ellas, las más relevantes, las que se refieren o condicionan la autonomía institucional de cada una de ellas.

Para realizar todo eso, el presente trabajo adoptó dos modos de emprender la tarea. Por un lado, situar la norma en la circunstancia en que fue concebida (origen, razón, influencia) y con qué propósito o propósitos. Por otro, tratar de agrupar dichas normas en torno a un tema común, antes que sólo identificar y describir el cúmulo de leyes.

De acuerdo con ello, los momentos estelares en la génesis de la normatividad de las casas de estudio (las reformas al Artículo 3º en 1980 y 2019) están aquí referidas brevemente, para que el contexto coadyuve en entender la razón de ser de la norma. Así, por ejemplo, es imposible entender a cabalidad la reforma de 1980 y el gran desarrollo de la educación superior de esa época, sin la atmósfera de la Reforma Política de 1977 y el cúmulo de las decisiones político-jurídicas que se ubican en 1978, un año axial para la educación superior, tal y como se muestra en parte de estas líneas.

De la misma manera, pretender penetrar en la ‘selva jurídica’ del conjunto de disposiciones que norman la educación superior sería una tarea de romanos. Eludiendo ese desafío, aquí se abordan los temas que resultan esenciales para ubicar el régimen de las universidades autónomas dentro del orden jurídico nacional. Entre esos temas están, precisamente: la rendición de cuentas, la transparencia, el Sistema Nacional Anticorrupción, entre otros.

El análisis de todo esto conduce, inevitablemente, al otro tema siempre presente, casi de modo intemporal, relativo a los límites de la autonomía: hasta dónde llegan sus efectos dentro de una institución, o qué tanto ese orden jurídico nacional modifica el régimen autónomo de las universidades. Por su relevancia, en el abordaje de estos temas se examinan algunas de las leyes más significativas: la Ley de Coordinación de la Educación Superior, la Ley de Coordinación Fiscal, la General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y otras.

El trabajo se desenvuelve en cuatro grandes apartados: a) planteamiento general; b) la autonomía hasta 1979; c) la autonomía después de esa última fecha; y d) la reforma constitucional de 1980: efectos y acontecimientos. El apartado más sustancioso es precisamente este último, el cual consigna ocho puntos, concluyendo con el relativo a los límites de la autonomía. Adicionalmente, se resume el caso de la

Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, el cual condensa el actual debate en torno a la autonomía, particularmente cuando el fallo de la Suprema Corte de Justicia convalida el *carácter especial* que tiene dicha autonomía frente a otros órganos autónomos, incluidos aquellos que tienen una raíz constitucional.

Planteamiento general

La autonomía como garantía constitucional

“La autonomía universitaria constituye un reconocimiento que el Estado o poder público hace de una serie de atribuciones, responsabilidades o prerrogativas otorgadas a una institución pública de educación superior para autorregularse en sus distintos órdenes” (Pallán, 2014: 141). El anterior concepto pone énfasis, precisamente, en la locución *reconocimiento*, ya que, desde la Reforma Constitucional al Artículo Tercero, en 1980, el Estado Mexicano, a través del Constituyente Permanente, resolvió incorporar una garantía de orden institucional u orgánica dentro de la llamada parte dogmática de la Carta Magna, referente a garantías individuales. A partir de ese momento y con independencia de las modalidades específicas con que cada entidad federativa regule a su(s) casa(s) de estudio en materia de autonomía, el máximo ordenamiento federal determina cuáles serían los aspectos básicos que serían protegidos. Bastaba que a una institución pública de educación superior autónoma (federal o estatal), la legislación correspondiente le otorgara tal característica, la de autonomía, para que dicha garantía fuese exigible, si tal fuese el caso. De ahí la expresión “reconocimiento”.

Esta garantía, otorgada por mandato constitucional a las instituciones públicas de educación superior, y a los miembros de sus comunidades, debe entenderse de modo expreso, tal y como se consigna en el propio Artículo 3º: Un régimen jurídico que otorga, por un lado, facultades y, por otro, responsabilidades. Tal como lo expuso el legislador en su momento (Exposición de Motivos): ese camino de dos vías significa: a) para el Estado, un compromiso permanente de “respetar irrestrictamente la autonomía para que las instituciones de cultura superior se organicen, administren y funcionen libremente [...]”; b) pero también para que esas últimas

no lo interpreten “como fórmula de enfeudamiento, que implique un derecho territorial por encima de las facultades primigenias del Estado [...]”.

¿Qué distingue a una institución de educación superior pública y autónoma de otra que no tiene esta última característica? La respuesta sintética sería que, para los efectos de la estructura organizacional y administrativa de una universidad, la autonomía significa una calificación especial que asume un organismo que vive bajo el régimen de *descentralización administrativa*. A continuación, se desenvuelve esta expresión.

La descentralización: nota básica de la autonomía

El Estado, en el ejercicio de sus funciones, debe prestar un conjunto de servicios públicos, pudiéndolo hacer de manera directa o indirecta. La educación es considerada como uno de los típicos servicios públicos en lo que se refiere a los niveles básico y medio superior (a partir de la Reforma Constitucional del Artículo 3º, 15 de mayo de 2019, debe incluirse también al superior). Por lo que toca a la educación superior, también el poder público presta (estatuye, supervisa, controla) directa o indirectamente ese mismo servicio. A esta última forma se le llama *descentralización* y se fundamenta en la necesidad que el poder (federal y local) tiene, al prestar un servicio público, de hacerlo con la eficiencia técnica que, seguramente, bajo su forma original, no podría llevarlo a cabo. Esto es, “la naturaleza técnica de los actos que tiene que realizar la administración la obliga a *sustraer* dichos actos del conocimiento de los funcionarios y empleados centralizados y lo encomienda a elementos que tengan la preparación suficiente para atenderlos” (Fraga, 1966: 128). A esta forma, la doctrina del derecho administrativo suele llamarle *descentralización por servicios*.

En el caso de las universidades, puede afirmarse que el Estado presta, a través de ellas, el servicio público de educación superior. Este último, de naturaleza eminentemente técnica, se presta con base en un estatuto legal con recursos financieros mayoritariamente provenientes del propio Estado, el cual se reserva el control del organismo descentralizado, tanto por lo que se refiere a la legalidad

de sus actos, como por las responsabilidades atribuidas a sus funcionarios (González Avelar & Lara, 1969).

En el caso de la universidad parece justificarse plenamente lo que “constituye –a decir de algunos autores del derecho administrativo– la razón de ser de la descentralización por servicio: se trata de una tendencia para hacer participar a los agentes o a los administradores en una medida más o menos amplia en la gestión de sus propios intereses” (Fraga, 1966: 212). Si los administrados son profesores y estudiantes, nada más natural que ellos mismos sean, a su vez, los elementos básicos para la administración de la universidad.

El organismo descentralizado llamado universidad reviste una serie de características que lo diferencian de otros similares. Llama la atención, sobre todo, el alto grado de independencia que formalmente guarda respecto a la propia administración central. Esa independencia revela una nota adicional, la *autonomía orgánica*, misma que “supone la existencia de un servicio público que tiene prerrogativas propias, ejercidas por autoridades distintas del poder central y que puede oponer a éste su esfera de autonomía” (Buttengenbach, citado por Fraga, 1966: 202).

De este modo, y resumiendo, se podría afirmar que: “[...] la descentralización tiene que ver con la forma como se presta y organiza el servicio y la autonomía con el grado de dependencia que guarda el organismo que lo presta con el poder central” (González Avelar & Lara, 1969: 39).

De acuerdo con lo anteriormente expresado, esos “actos sustraídos” de la administración federal o estatal (prestación del servicio de educación superior), y que inclusive permiten a las universidades “oponer” su naturaleza jurídica a la de esas administraciones (por protección de la Justicia de la Unión), no significan que las IES no ceñan, o deban ceñir sus actos al orden jurídico nacional. El de la educación superior pública y autónoma, como ya se anotó, entraña derechos y deberes. Algunos de éstos se contienen en la propia Constitución y otros en leyes que dimanen de ella; como México es una República Federal, esta dinámica se repite, con distintas modalidades, a escala local en las entidades federativas. En el punto 2, del apartado ii, se hace una descripción de todo ello.

El problema

Como en cualquier disposición legal, también en el régimen de autonomía suele haber discrepancias en su aplicación. Según recuerda Felipe Martínez Rizo (en su texto introductorio de este mismo libro), la Ley Orgánica de la UNAM, de 1945, se constituyó en un modelo para que muchas universidades lo adoptasen, por lo menos hasta el inicio de los años setenta. En ese lapso, diferencias en la interpretación de esos dispositivos, entre sujetos obligados, beneficiarios, eventuales afectados y ciudadanos en general, llevó a litigios desahogados dentro del Poder Judicial Federal.

En los últimos años, con motivo de la Reforma Constitucional que estableció el Sistema Nacional Anticorrupción, y su respectivo desdoblamiento en el orden federal y local, dichos litigios se han incrementado en número e intensidad (casos como los de las universidades de Hidalgo, la de Nayarit y la del Estado de México). El asunto de fondo, que casi siempre subyace en esas discrepancias, es el relativo a delimitar hasta dónde abarca el régimen autónomo y cómo distinguir éste del orden jurídico ordinario (estatal o federal), cuando a la autonomía se le considera como una característica “especial”.

En pocas palabras: a) ¿qué tanto condicionan ciertas leyes al régimen de autonomía, federal o local, o qué tanto son aplicables?; b) ¿el estatus de autonomía otorgado a las universidades por el Artículo 3º reviste, efectivamente, una *característica especial* frente a otros organismos descentralizados del Estado, incluyendo los apuntados específicamente en la Carta Magna y en las constituciones locales?

Interrogantes como éstas, expresadas ya en actos de autoridad o en demandas de amparo, condicionan metódicamente el abordaje del tema general de este texto. En esos términos aquí se adopta provisionalmente una posición neutra, consistente en asumir (sin conceder) que hay un conjunto de leyes federales y estatales susceptibles de aplicarse dentro de las instituciones que gozan de la garantía constitucional de autonomía. Al final (IV, 8), el autor de estas líneas adopta una posición al respecto.

La autonomía universitaria hasta 1979

La expansión cuantitativa y cualitativa

La década de 1970 trajo un enorme dinamismo en la educación superior nacional, impulsado por el gobierno federal, tal y como lo destaca Martínez Rizo (2020). Se multiplicaron las instituciones, sus matrículas y el financiamiento. Se crearon nuevas universidades que modificaron, en algunos casos sustancialmente, el modelo basado en la Ley Orgánica de la UNAM de 1945.

Algunas de las características innovadoras de dicho crecimiento se extienden también al subsistema tecnológico (destacadamente, el IPN), mismo que tuvo un incremento notable, principalmente en los Institutos Tecnológicos (pasaron de ser, en la década, de 19 a 48). Las universidades que se establecen hasta antes de 1980 (con la notable excepción de la UPN, 1977), lo hacen bajo el régimen de una autonomía federal (UAM, 1974), al igual que las que se transforman adoptando esa personalidad jurídica (UA de Chapingo, 1974).

En el ámbito estatal sucede un fenómeno semejante. Son años de un crecimiento de las universidades estatales pero apoyadas sensiblemente por el gobierno federal, y no sólo con recursos financieros. Desde la Subsecretaría de Planeación de la SEP, a cargo de Roger Díaz de Cossío, y la Dirección General de Coordinación Educativa, con Jaime Castrejón Díez como titular (había sido rector de la Universidad Autónoma de Guerrero), se realizan los estudios o se apoyan los trabajos que permitan echar a andar a esas nuevas instituciones. Universidades como la Autónoma de Nayarit, fundada en 1969, tienen un apoyo decisivo a partir del nuevo sexenio.

Luego vendría la creación o transformación de las universidades autónomas de Aguascalientes (1973), Ciudad Juárez (1973), Chiapas (1974), Tabasco (1974) y Tlaxcala (1976). A éstas se agregarían las de Oaxaca (1971), Colima (1973), Sonora (1973) y la Universidad de Occidente (1974), recientemente transformada en autónoma.

Independientemente de su régimen autonómico, las universidades públicas estaban sujetas a pocas regulaciones, fuera de lo previsto en sus leyes orgánicas. En el ámbito federal, la Ley de Educación (expedida en 1973) se limitaba a señalar que: a) su objetivo era regular

los servicios impartidos por la federación, estados y municipios, incluyendo sus órganos descentralizados (Artículo 1); b) el sistema educativo nacional comprende los tipos elemental, medio y superior (15) [...] el tipo superior está compuesto por la licenciatura y los grados académicos de maestría y doctorado (18) [...] c) la función educativa a cargo de las universidades, *que tengan el carácter de organismos descentralizados del Estado, se ejercerá de acuerdo con los ordenamientos legales de los mismos* (las itálicas son del autor).

Esta última disposición resulta sumamente relevante, confirmando la idea de la escasa regulación existente para las instituciones que ya tenían atribuidas en disposiciones expresas esa forma de organización.

La organización de la educación superior en la República

En las entidades federativas sucedía algo similar. En cada una de ellas se adoptan dos formas de organización básica de la educación superior, derivadas de su propio régimen constitucional: una, para instituciones públicas, y otra, para privadas. Aquí se hace una presentación esquemática, aclarando que en las 32 entidades federativas coexisten matices diferentes.

La primera forma se refiere a estados que depositan sus facultades en esa materia en la universidad estatal correspondiente, o hacen depender a ésta (cuando no tiene aún autonomía) directamente del gobierno de la entidad. Ambas formas jurídicas responden básicamente a las características de centralización y descentralización, permitiendo explicar, de manera adicional, lo correspondiente a cómo organiza el Poder Ejecutivo de un Estado la prestación del servicio público de educación superior.

La *centralización*, calificada como de carácter administrativo, supone los siguientes rasgos: un agrupamiento de órganos y establecimientos en situaciones de dependencia de unas con otras; b) que guardan, entre ellas, una relación jerárquica; c) misma que implica una concentración de poderes de mando; d) y que, por consiguiente se ejerce de arriba hacia abajo, traduciéndose todo ello en una subordinación política y técnica respecto del poder central (Ejecutivo) de dicha entidad (Fraga, 1971: 76-77).

La segunda forma se refiere a la llamada *descentralización por servicio* (cuando el gobierno “[...] por la naturaleza técnica de los actos que tiene que realizar lo sustrae de su ámbito y lo deposita en personal especializado [...]”, tal como ya se había anotado), la cual, según Fraga (1971), es la forma particular que asume la descentralización de la universidad, misma que “constituye una tendencia para hacer participar a los agentes o a los administrados en una medida más o menos amplia en la gestión de sus propios intereses”.

Elementos esenciales de esta forma de organización son los siguientes: a) un servicio público de orden técnico; b) un estatuto legal para los funcionarios encargados de dicho servicio; c) participación de personal técnico en la dirección del servicio; d) control de gobierno ejercido por la revisión de la legalidad de los actos realizados; e) responsabilidad efectiva de los funcionarios (Pallán, 1971).

Todos estos elementos, provenientes de la doctrina y enmarcados en el derecho administrativo de aquella época (Ley de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal), tomaban carta de naturalización en las universidades públicas autónomas. De este modo: a) el nombre de universidad implicaba ya un servicio público eminentemente técnico: docencia, investigación y cultura, tal como se declara en las leyes orgánicas de cada institución; b) el estatuto legal está dado por la legislatura de la entidad federativa; c) el servicio público de educación superior hace esencial el concurso de profesionales y técnicos en el ejercicio de las funciones básicas institucionales; d) el control varía de una universidad a otra, pero con un mínimo fundamental: en primer lugar, que los actos realizados por el órgano descentralizado llamado universidad no vulneren su propio estatuto jurídico (Ley Orgánica), para lo cual existe generalmente un remedio interno; secundariamente que tales actos no pugnen con los principios jurídicos de la entidad federativa correspondiente y, por último, que el acto realizado no contravenga lo preceptuado por la Carta Magna; e) esa responsabilidad se encuentra prevista, generalmente, en cada Ley Orgánica. De tal modo que no se contravenga la Constitución Política Federal, que los actos realizados por la institución no pugnen con el orden jurídico estatal y que las acciones institucionales no vulneren su propio estatuto jurídico (Pallán, 1971).

La autonomía universitaria después de 1979

El gobierno federal: impulsor y definidor

Así como 1970, a partir del primero de diciembre, significa una nueva etapa en el desarrollo de la educación superior, cambios muy relevantes para la administración pública federal, y la educación superior en particular, se procesan a lo largo de 1978, prolongando sus efectos por muchos años más.

El segundo informe de José López Portillo (1978) preveía ya un crecimiento económico del orden de 5 o 6% en lo que restare del sexenio, ya que “el petróleo nos brinda certidumbre hacia el futuro y [...] (con la esperanza inmediata de que) las perspectivas son promisorias”. La reforma administrativa y la reforma fiscal serían los dos grandes brazos de ese gobierno y el Plan Global de Desarrollo, en ese momento anunciado (y sólo aprobado en abril de 1980), y la planeación su instrumento idóneo. Todo esto se dijo el 1º de septiembre de ese año y, muy rápidamente, se pusieron manos a la obra. En los 120 días siguientes, en todos los ámbitos de la administración pública se echaron a andar programas que, apostando por el futuro, desenvolvían el optimismo apuntado en el Informe.

El sector educativo no fue la excepción y el avance del nivel superior nacional continuó en alza. Otorgándole el gobierno federal un gran peso a la ANUIES, se constituyó un grupo de trabajo en conjunción con la SEP, el cual en unas cuantas semanas tuvo lista una propuesta (*Planeación Nacional de la Educación Superior*, noviembre, 1978) que fue aprobada por la Asamblea Nacional de aquella. En el documento se trazaban líneas estratégicas y de política pública que fueron reflejadas semanas más tarde en leyes que impactaban directa o indirectamente a la educación superior.¹

1 Conocido como el Documento Puebla, el Plan Nacional destacaba, entre otros puntos, los siguientes: a) el desarrollo del ses se proyectaría con base en un crecimiento del PIB de 6% o 7% anual, otorgando “especial atención a la educación superior” (p. 56); b) se elaborarían criterios de asignación de recursos por parte de los tres órdenes de gobierno (57); c) al lado del financiamiento ordinario de las universidades (subsidios), se sugería “el correspondiente a ‘proyectos universitarios extraordinarios’” (59) (ANUIES, 1978).

Entre esas leyes merecen destacarse las dos siguientes:

- *Ley de Coordinación Fiscal* (27 de diciembre, 1978)
Su contenido y principales características son las siguientes: a) tiene por objeto coordinar el Sistema Fiscal de la Federación con los estados y municipios; b) establece el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el cual fija las respectivas participaciones que se correspondan por los ingresos federales a partir de las reglas que sean fijadas en la propia normatividad; c) la participación de la federación y entidades federativas se regula por medio de convenios (los llamados Convenios Únicos de Coordinación); d) la adscripción a dicho sistema es voluntaria, fijándose normas para renunciar al mismo; e) se crea un Fondo Federal de Participación sujeto a las reglas correspondientes, al igual que una Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, así como un organismo técnico: el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (indetec).

Lo previsto en esta disposición resultó muy importante, toda vez que los convenios consideraban las asignaciones específicas que, con el carácter de subsidio ordinario o extraordinario, fuesen otorgadas a las Instituciones de Educación Superior. Además, se regularizaba un conjunto de acciones positivas desarrolladas desde 1970 que no tenían un sustento jurídico para su institucionalización.

El proceso seguido para llegar a esta ley, por lo que toca específicamente para las universidades, fue el siguiente: a partir del sexenio de Luis Echeverría se transformó radicalmente la realidad financiera. A las universidades públicas se les multiplican los recursos financieros. Un incremento de más de 800% (precios corrientes) dentro de ese lapso. Con José López Portillo se siguió una tendencia similar, dando por resultado que en esos doce años el crecimiento de asignaciones a dichas universidades, vía federal, pasó de 111 a 11 mil millones: ¡un múltiplo de cien! Con ello, los recursos federales dan un vuelco en la proporción que aportaban los dos ámbitos de gobierno para la integración de los presupuestos universitarios: ya significaban 71% del subsidio público, dejando a las entidades federativas con el 29% restante. En doce años se había dado un cambio radical: al cierre del sexenio del gobierno

del presidente Díaz Ordaz, las proporciones fueron, en promedio, 28% aportado por el gobierno federal y 72% por los gobiernos estatales, casi exactamente lo opuesto. Desde entonces, las universidades públicas autónomas en su conjunto quedaron “federalizadas” en materia de financiamiento.

En tiempos más recientes, la tendencia se atenuó para llegar a 65% por parte de la Federación. Sin embargo, cada universidad es un caso. Actualmente, se pasa de las únicas cinco en que la aportación federal es minoritaria o pareja (el caso de las universidades autónomas de: Tamaulipas, Estado de México, Sonora, Querétaro, de Guadalajara), hasta aquellas en que la proporción de lo estatal casi es simbólica: en el extremo, cinco universidades que reciben entre 85 y 90% de sus recursos públicos por parte de la Federación (universidades autónomas de: San Luis Potosí, Oaxaca, Yucatán, Tlaxcala y Durango) (Pallán, 2019).

El proceso seguido en esos años, fundamentado en la decisión política del gobierno federal, se formaliza en el sexenio de López Portillo. En 1978, como ya se explicó, se expide la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), y, con ella, los Convenios Únicos de Coordinación, suscritos con las entidades federativas, ‘congelan’ prácticamente las proporciones que ya se habían logrado por parte de las universidades públicas en materia de financiamiento público. Por regla general, los cambios posteriores después en dicha distribución han sido pequeños o marginales.

- *Ley para la Coordinación de la Educación Superior* (20 de diciembre, 1978)

El propósito de este dispositivo es: “Establecer bases para la distribución de la función educativa de tipo superior entre la federación, estados y municipios, así como prever las aportaciones económicas correspondientes, a fin de coadyuvar al desarrollo y coordinación de la educación superior”.

Entre los principales aspectos ahí contenidos se destacan los siguientes: a) la coordinación se realizará atendiendo a las prioridades nacionales, regionales y estatales; b) entre las funciones que tendrá a su cargo la Federación se comprenden, tanto la asignación de recursos públicos como la evaluación del desarrollo de las propias instituciones; c) se crean algunas instancias u órganos

(dos consejos nacionales: Consultivo de Educación Normal y el del Sistema Nacional de Educación Tecnológica); d) aquí se reconoce que “para la satisfacción de necesidades extraordinarias las instituciones podrán solicitar recursos adicionales” (la Ley de Coordinación Fiscal consigna una disposición semejante); e) como reconocimiento implícito a la ANUIES, se consigna que “para los fines de la coordinación de la Educación Superior, la Federación, Estados y Municipios considerarán la opinión de las Instituciones de Educación Superior, directamente y por conducto de sus agrupaciones representativas; f) la coordinación se llevará a cabo a partir de la celebración de convenios.

La reforma constitucional de 1980: efectos y acontecimientos

Motivaciones para la reforma

El dinámico impulso a la educación superior por parte del gobierno federal, iniciado con el gobierno de Luis Echeverría en 1970, se extendió prácticamente hasta el final del gobierno de José López Portillo, en 1982. Como ya se expresó, no sólo la dotación de recursos financieros crecientes e impulso de innovaciones fueron las principales señas de identidad en ese tiempo. Hubo otros aspectos que, asociados a conflictos en el medio universitario, permiten entender la decisión de la trascendental reforma al Artículo 3º en 1980. Entre aquéllos sobresale el relativo al sindicalismo universitario. La calificación (“trascendental”) no es gratuita o retórica. El gobierno de la República, en un contexto universitario difícil, conjunta en la Iniciativa de Reforma dos temas polémicos de la historia reciente de la educación superior: autonomía y organización de los trabajadores universitarios.

Ambos temas se condensaban simbólicamente en la UNAM. Aún estaban frescos los recuerdos de la entrada de la policía del D.F. a la máxima casa de estudios (julio de 1977) para romper la huelga detonada por su naciente sindicato, aprehensión de 240 miembros de su personal académico y administrativo, con el objetivo de restablecer el orden institucional. El gobierno entendió (Fernando Solana, titular de la SEP, había ocupado la secretaría general de la

UNAM en los aciagos días del 68) que ése no era el camino para transitar en los más de cinco años que le quedaban al régimen. Los acontecimientos de la unam resumían la situación que acontecía en otras universidades del país. Así, la iniciativa parecía poner un bálsamo en la llaga de buena parte de las universidades de la época.

Por un lado, el régimen de autonomía se elevaba al rango de garantía constitucional; por otro, se terminaba con la ambigüedad o confusión presente en las casas de estudios sobre el régimen laboral aplicable, normalizándose la situación laboral del personal académico y administrativo. Ciertamente, una reforma trascendental. Sólo para enmarcar: todo esto se daba en un ambiente dominado por las expectativas suscitadas con la Reforma Política, aprobada en diciembre de 1977.

Contenido de la reforma

Consignar la autonomía universitaria en la Constitución ha sido un acontecimiento mayor en la trayectoria de las casas de estudio. Vino a fortalecerlas en un doble sentido. Tal como lo expresa Diego Valadez (1987: 22): se reconoce en la Constitución la función social de estas instituciones, pero también se contribuye al “robustecimiento del Estado de derecho”, en la medida en que se ofrecen “nuevas alternativas para la vida jurídica nacional”.

De los once elementos que este autor identifica como distintivos de la reforma, revisten especial importancia los siguientes: a) el compromiso permanente del Estado para el respeto irrestricto de la autonomía de las instituciones; b) la responsabilidad de las IES ante sus propias comunidades y el Estado; c) la definición de un marco jurídico para las relaciones laborales; d) la facultad para que las IES fijen los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico (Valadez, 1987: 129-130).

Ese binomio indisoluble de autonomía-responsabilidad, como caracteriza Luis Felipe Guerrero Agripino (2014: 171) al contenido principal de la Fracción VII del Artículo 3º, constituye el aspecto más distintivo de la reforma efectuada. Forma parte de la obligación que las IES tienen tanto hacia adentro (la propia comunidad), como hacia fuera (la sociedad) en el ejercicio de sus funciones. Pero, a su vez, se constituyen en derechos que permiten oponer o ejercer una defensa frente a poderes externos. Cinco grandes atribucio-

nes-responsabilidades, a riesgo de reiterar, son identificables: a) para gobernarse a sí mismas; b) determinar con libertad sus planes y programas académicos; c) fijar los términos de ingreso y permanencia del personal académico; d) administrar su patrimonio; e) el libre examen y discusión de las ideas (libertad de cátedra).

Derechos y deberes de las instituciones autónomas

El catálogo de derechos y obligaciones implicados en la autonomía no se agota en dicha fracción VII. De manera directa pueden localizarse algunos más, tanto en la propia Constitución (Artículos 6, 75 y 127) como en leyes federales y estatales. Por lo que toca a la primera, la Constitución, hay una de orden general consignada en el propio *Artículo 1º*, referente a los derechos humanos. Como se ha expresado (Guerrero Agripino, 2014: 182-183), “el carácter autónomo de la universidad no la exime de su responsabilidad como ente público”. Esto significa que no sólo las autoridades de las IES no deben transgredir la normatividad relacionada con esa garantía individual, sino que aquéllas “deben fomentar el respeto a los derechos humanos [...] en el desarrollo de sus funciones, pero también en su régimen interno”.

Artículo 6: Como parte del Estado mexicano, las universidades autónomas, en su carácter de sujetos obligados, deben garantizar también el derecho a la información. Esto significa, entre otras cosas: a) facilitar el acceso a las tecnologías de la información y comunicación; b) reconocer que toda información es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional; c) garantizar que la información que contenga datos personales deberá ser protegida; d) facilitar gratuitamente el acceso a la información pública y datos personales; e) deberán preservar los documentos en archivos actualizados y se publicarán en medios electrónicos disponibles.

Artículo 75: Junto con los Tres Poderes de la Unión, “los organismos con autonomía reconocida en esta Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos”. De acuerdo con ello, y toda vez que las universidades estatales autónomas reciben, en mayor o menor proporción, ingresos

provenientes del erario público (el llamado subsidio federal), esta disposición es aplicable a todo ese conjunto denominado ahora por la Ley General de Educación como el subsistema de universidades.

Artículo 127: Se refiere a los servidores públicos de los distintos órdenes de gobierno y poderes de la Unión, haciendo mención expresa de los órganos autónomos. En función de ello, todos los servidores públicos de esos ámbitos tienen el derecho a recibir una “remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función [...]”. A la vez, se entiende por esa última, “toda percepción en efectivo o en especie, incluyendo dietas, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas abonos, estímulos, comisiones, compensaciones y cualquier otra [...]”. El artículo contiene también la prohibición para que ningún servidor público tenga una remuneración mayor a la establecida para el presidente de la República en el presupuesto correspondiente.

La Ley General de Educación contiene también derechos y deberes para la educación superior. Publicada el 30 de septiembre de 2019, este dispositivo desarrolla la Reforma Constitucional del Artículo 3º, promulgada tres meses antes. Ahí se contienen varias disposiciones que tienen el propósito de una regulación más específica para ese tipo educativo. Entre las más relevantes están las siguientes:

Artículo 47: Ubica a la educación superior como parte del Sistema Educativo Nacional, describiéndola como “el último esquema de la prestación de los servicios educativos para la cobertura universal prevista en el Artículo 3º de la Constitución”. Consta de varios niveles: licenciatura, especialidad, maestría y doctorado; pero también de opciones terminales previas a la licenciatura.

Artículo 48: Ratifica la garantía constitucional de este tipo educativo, ya que indica que: “La obligatoriedad de la educación superior corresponde al Estado, el cual la garantizará para todas las personas que cumplan con los requisitos solicitados por las instituciones respectivas”. De acuerdo con ello, prescribe que las políticas de educación superior “tendrán como objetivo disminuir las brechas de cobertura entre las regiones, entidades y territorios del país, así como fomentar acciones institucionales de carácter afirmativo para compensar las desigualdades y la inequidad en el acceso y permanencia en los estudios [...]”. Además, que las autoridades, en los tres órdenes de gobierno, concurrirán para garantizar la gratuidad de la educación en este tipo educativo de manera gradual.

Enfáticamente, además en este artículo se afirma que: “En todo momento se respetará el carácter de las instituciones a las que la ley otorga autonomía”; aunque sin la precisión de la Ley Federal de Educación antes mencionada (Guerrero, 2014: 7), cuando se agregaba la frase relativa a que la función educativa de las universidades descentralizadas y autónomas, “se ejercerá de acuerdo con los ordenamientos legales de los mismos”.

Artículo 49: Reitera el respeto al régimen de autonomía de las instituciones por parte de las autoridades educativas, de acuerdo con lo previsto en la fracción VII del Artículo 3º: “[...] lo que implica, entre otros, su facultad para ejercer la libertad de cátedra e investigación, crear su propio marco normativo, la libertad para elegir sus autoridades, gobernarse a sí mismas y administrar su patrimonio y recursos”. También, establece que la SEP propondrá “directrices generales”, así como “acordará los mecanismos de coordinación pertinentes con las instituciones, incluyendo aquellas a las que la ley otorga autonomía”.

Artículo 50: Se refiere al impulso que deberá darse para establecer un sistema nacional de educación superior, mismo que deberá coordinar tres subsistemas: universitario, tecnológico y de educación normal y formación docente. La finalidad de este subsistema será el correspondiente a garantizar una oferta educativa que atienda, tanto a la capacidad para satisfacer necesidades nacionales y regionales, como las prioridades en materia de formación de profesionales para el desarrollo del país.

Artículo 51: Indica que deberá establecerse un espacio común de educación superior que permita la movilidad nacional e internacional en profesores y estudiantes. De igual manera, este espacio deberá realizar reconocimiento de créditos y estimular la colaboración institucional.

Ante este haz de derechos y deberes que se desprenden de la autonomía universitaria, el antiguo abogado general de la UNAM, Luis Raúl González Pérez, inquiriere sobre quiénes son los sujetos beneficiarios y los obligados. La respuesta es que, en cuanto a los primeros, los beneficiarios directos son los miembros de la comunidad universitaria, “al recibir la enseñanza profesional con un tamiz estrictamente científico y al realizar investigación con plena libertad académica”. Al lado de éstos se encontraría también a la sociedad en general, toda vez que se sirve o aprovecha a sus

egresados al incorporarlos en los procesos de desarrollo (González Pérez & Guadarrama, 2009: 27).

Por lo que se refiere a los sujetos obligados, el jurista menciona a cuatro tipos de servidores públicos y órganos de la administración pública, tal y como aquí se expone:

- Autoridades gubernamentales de la administración pública centralizada o descentralizada. Cuando se realizan actos de intromisión en el quehacer universitario, en cualquiera de las atribuciones otorgadas constitucionalmente.
- Legislador ordinario, federal y local. Cuando se realizan actos que pretendan modificar el régimen autónomo.
- Tribunales jurisdiccionales y administrativos. Cuando se cuestiona o somete a revisión (alguna o varias de las vertientes de la autonomía universitaria).
- Órganos constitucionales autónomos. Existe una relación recíproca de respeto a sus respectivos regímenes. Se trata de que no haya injerencia en el quehacer interno ni en los fines que cada uno de ellos tiene establecidos en el texto constitucional (González Pérez & Guadarrama, 2009).

Rendición de cuentas

En julio de 1999 culminó una Reforma Constitucional a los Artículos 73, 79 y 74. En este último (Fr. VI) se creaba la Auditoría Superior de la Federación (ASF) con un cometido principal: revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si el gasto se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

A la ASF se le atribuye la función de: a) fiscalizar los ingresos, egresos y deuda; b) las garantías que el gobierno federal otorgue en el caso de los empréstitos a estados y municipios; c) el manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales; d) así como realizar auditorías. Este nuevo órgano, que reemplazaba a la antigua Contaduría Mayor de Hacienda, se regularía unos cuantos meses más tarde (20 de diciembre) con los elementos contenidos en la Ley de Fiscalización

Superior de la Federación. Ésta señalaba (Artículo 4) que sería aplicable a los entes públicos, comprendiendo expresamente dentro de éstos a los órganos constitucionales autónomos (ix), entendiéndose desde aquel momento que normaría la actividad de las universidades que estuviesen sujetas al régimen de autonomía.

La Ley (de Fiscalización Superior de la Federación) y la nueva dependencia incluyeron genéricamente a las universidades autónomas como sujetos eventuales de fiscalización y, por lo tanto, susceptibles de ser sometidas a auditorías que permitieran conocer el destino exacto de los recursos económicos aplicados en los planes y programas universitarios y el grado de cumplimiento de los mismos. A su vez, este mismo esquema se presentó en los estados de la Federación, los cuales formularon leyes y crearon organismos similares.

La primera universidad pública sometida a un procedimiento de fiscalización fue una institución que, oponiéndose legalmente en principio a dicha medida, terminó por aceptar plenamente (en referéndum o en consulta plebiscitaria), en función del valor social que esto representaba para su propia comunidad académica. Se trataba de la Universidad de Guadalajara, la segunda en términos de matrícula en el país, la cual otorgó su autorización, en ese momento por una sola vez (Pallán, 2004).

En otros dos casos relevantes, la Universidad Autónoma de Tamaulipas y la Veracruzana, se trata, en la primera, de una institución que se amparó judicialmente ante la amenaza de inicio del procedimiento de auditoría; o solicitando voluntariamente dicho procedimiento una vez acordados ciertos términos, en medio de un clima político de mucha presión por parte de los medios de comunicación, en el caso de la segunda.

Con posterioridad, la actividad de la ASF se normalizó. Fue muy importante en ese proceso la iniciativa adoptada por la UNAM para aceptar voluntariamente los procedimientos ahí previstos, o la recomendación de la ANUIES, para proceder en esos mismos términos por parte de sus instituciones afiliadas. Para las universidades estatales, en muchos casos, se estableció una coordinación entre la ASF y los Organismos de Fiscalización locales (ORFIS) para que uno solo de estos organismos llevase a cabo la tarea de revisión y auditoría, comunicando al otro el resultado obtenido; todo esto, de acuerdo con lo ya anticipado por la propia Reforma Constitucional del Artículo 113.

Actualmente, en una determinada fecha de cada año, se realiza una reunión en la cual las universidades afiliadas a la ANUIES hacen la entrega a la ASF de los estados financieros, así como la documentación complementaria con la cual se inicia el ciclo anual de rendición de cuentas, mismo que termina con la entrega de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados.

Transparencia

La transparencia tiene su fundamento en los Artículos 6 y 16 de la Carta Magna. El primero, para establecer una garantía individual en el sentido de que: “[...] toda persona tiene derecho al libre acceso a la información plural y oportuna [...]”. El segundo, para fijar también un derecho de la misma jerarquía por lo que se refiere a “la protección de sus datos personales” (acceso, rectificación, ratificación). En ambos casos se trata de derechos exigibles frente al Estado y sus instituciones.

Publicada en mayo de 2015, esta Ley tiene por objeto: “[...] garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad [...] (incluyendo a los) órganos autónomos [...] así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos”. Entre los sujetos obligados por esta Ley se encuentran todos los organismos e instancias pertenecientes a los tres poderes de la Unión, en los órdenes federal, estatal y municipal, fondos y fideicomisos públicos, partidos políticos y “organismos autónomos”, tal y como ya se había mencionado. En el caso de las universidades públicas, la mayor parte de las autoridades (federales y locales) les han aplicado ambas condiciones tomándolas como “organismos autónomos”.

Por lo que corresponde a las universidades, y a diferencia de la antigua ley en esta materia, expedida en 2002, los cambios son enormes. En su condición de sujeto obligado (con la característica de órgano autónomo), aquéllas deben cumplir con una cincuentena de acciones comunes a toda esa categoría de destinatarios de la ley. Además, refiriéndose específicamente a las universidades autónomas, la información que se ponga a disposición del público deberá ser en formatos predeterminados y por vía digital (páginas o portales electrónicos), y debiendo presentarse

ésta en nueve rubros distintos; entre ellos: a) planes y programas de estudios; b) procedimientos administrativos; c) remuneraciones del personal; d) convocatorias a concursos de oposición.

En lo relativo a los sindicatos, su calidad de sujetos obligados es una de las primicias de esta ley de 2015. La información que deben proporcionar estas organizaciones, también por vía electrónica, se divide en una docena de rubros, destacando entre ellos: a) recursos económicos y en especie que reciban por parte del erario; b) ejercicio y destino final de los mismos; c) el texto de convenios y contratos suscritos; d) padrón de afiliados, entre otros.

Sobre estas cuestiones, es importante destacar que la transparencia se concibe, simultáneamente, como una cualidad que se desprende de la forma como operan, funcionan y actúan las organizaciones públicas, así como un derecho para que las personas conozcan los aspectos fundamentales de dicho funcionamiento y los resultados alcanzados. En este último carácter, y con un sentido genérico, puede entenderse también como “una garantía fundamental que toda persona posee para atraerse información, informar y ser informado” (Carpizo, 2000: 18).

Pero, más allá de la noción de un derecho, la transparencia está relacionada con el funcionamiento de las organizaciones públicas. En ese sentido, se ha considerado que el acceso a la información pública es “uno de los aspectos críticos del desarrollo democrático”. Las sociedades requieren saber qué se hace en sus gobiernos, cómo se toman decisiones, con qué criterios legales, administrativos, legales, se llevan a cabo las políticas públicas” (Arellano, 2008: 263).

En un régimen constitucional, la información es, inclusive, una condición básica del Estado de Derecho. De acuerdo con ello, y de modo más específico, la transparencia se convierte en una “cualidad consistente en permitir el pleno acceso de la ciudadanía a las determinaciones provenientes de los órganos del Estado, y a los procesos de que derivan” (Cossío, 2008: 100).

En los últimos tiempos se ha suscitado una polémica académica y judicial en torno al verdadero alcance de la autonomía y la materia de transparencia. En el Artículo 6º Constitucional se incluyen los dos principios que, según algunos académicos y autoridades, atan a las universidades de manera similar a otros organismos autónomos, ya que así se menciona en esa disposición. Pero también, la parte correspondiente al hecho de que las universidades, en su

calidad de personas morales, “reciben y ejercen recursos públicos”. Este principio es tomado en los mismos términos por la ley en su Artículo 1º y a lo largo de su texto son varias las referencias que se hacen a ese sujeto obligado llamado “órganos autónomos”. Sin embargo, un artículo, el 75 se refiere en concreto a las universidades públicas. De ahí la argumentación para afirmar que sí quedan las universidades totalmente comprendidas como sujetos obligados.

La posición contraria afirma que el no haber mencionado a las universidades públicas autónomas en el Artículo 6º constitucional, y sólo referirse a órganos autónomos, no debe comprometer a aquéllas, cuya autonomía tiene característica especial frente a los otros órganos creados por la misma Constitución. Como ya se indicó, esta cuestión se aborda con más precisión en el punto 8 de este apartado.

Sistema Nacional Anticorrupción

El SNA se estableció en 2015 al reformarse los Artículos 113 y 134 de la Constitución. El primero indica que dicho sistema: “[...] es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos”. Además, en ese dispositivo se enuncia que las entidades federativas deberán establecer sistemas locales en esa materia, con propósitos similares a los del conjunto nacional.

El segundo de los artículos indica que los recursos económicos de que dispongan los tres órdenes de gobierno “se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados”. Además, el artículo agrega un derecho para el Estado y obligación para los sujetos correspondientes, en estos términos: “[...] los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la federación y las entidades federativas [...]”.

La Reforma Constitucional que estableció el SNA en 2015, integra un gran marco para todas las políticas públicas presentes en los tres órdenes de gobierno, incluyendo los llamados órganos

autónomos constitucionales, como es el caso de las universidades e instituciones públicas de educación superior que tengan jurídicamente esa característica.

La aprobación del SNA trajo la creación o reforma de varias leyes secundarias que conciben a las universidades como “sujetos obligados” que tienen que responder a las responsabilidades definidas en cada una de ellas. De manera explícita, tal referencia no deja lugar a dudas. Así, a partir de su naturaleza jurídica esencial se les concibe como organismos constitucionales autónomos, entes públicos, entidades fiscalizadas, entidades ejecutoras de gasto público y organismos autónomos federales y locales.

En función de esa reforma, un año después se aprobó un paquete de siete leyes secundarias a través de las cuales se estructura y desenvuelve dicho sistema. En cinco de estas leyes se encuentran referencias a las instituciones de educación superior con un distinto grado de especificidad. Una mención sucinta a tales leyes sería la siguiente: 1) Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; 2) Ley General de Responsabilidades Administrativas; 3) Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación: Reforzamiento de las Facultades de la Auditoría Fiscal de la Federación; 4) Ley General de Transparencia; 5) Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. A estas leyes deben agregarse las correspondientes a: 6) Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como 7) la Ley General de Contabilidad Gubernamental; estas dos últimas contienen disposiciones que hacen referencia, específica o implícita, a instituciones de educación superior.

En sus primeras aplicaciones, el SNA asimiló a las universidades e instituciones públicas autónomas a un estatus similar al del resto de órganos autónomos constitucionales, aplicándoles las mismas reglas. Se procede con ellas de la misma manera como lo hacen algunas secretarías de Estado, particularmente la SHCP y la de la Función Pública. En el punto 8 de este apartado se aborda el problema derivado de este tipo de tratamiento y la polémica jurídica, prolongada hasta la SCJ.

Actualmente, todo el SNA languidece. Su implantación completa, a partir de las leyes que lo conforman, debió haber concluido en julio de 2017, conforme a los plazos marcados en esas mismas disposiciones. Aún ahora (mayo 2020) esa situación persiste. Inclusive, los intentos de aplicación a las universidades públicas

autónomas, a escala local, han producido diversos conflictos con los gobiernos de los estados respectivos. La mayor parte de estos conflictos han sido resueltos con fórmulas ‘híbridas’. Por ejemplo, se incorpora sólo una parte de los mecanismos previstos, se suspende o difiere la aplicación, se aceptan mecanismos de la legislación estatal (combinados con condicionantes de orden político).

En el caso de un amparo interpuesto en 2017 por la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (mismo que transitó desde un juzgado de distrito hasta llegar y resolverse en la Suprema Corte de Justicia), se trata de una resolución memorable que puede resumirse así: La autonomía de las universidades tiene un estatus especial que no debe asimilarse a otros órganos o entidades autónomas creados por el Congreso Federal o las legislaturas locales. Ya se volverá a esto en el punto referente a los límites de la autonomía.

Obligatoriedad, gratuidad, universalización

La reforma constitucional al Artículo 3º acarreó cambios significativos para todo el sector. En el nivel superior del Sistema Educativo Nacional, esto significa, por lo que atañe a obligatoriedad y gratuidad, un camino de dos vías: obligatoriedad para el Estado mexicano, incluidas las universidades autónomas, y derechos para que la población reciba los servicios (principalmente formación) que de ahí se desprenden sin pago alguno. En esos términos, toda persona tiene derecho a la educación: “El Estado impulsará y garantizará la educación inicial, primaria, secundaria, media superior y superior [...] además de obligatoria, será universal, inclusiva, pública, *gratuita* y laica”. Todavía, de manera reiterativa, la fracción IV afirma: “ Toda la educación que el Estado imparta será gratuita”.

Se trata, como puede observarse, de una reforma de gran calado, inclusive a nivel mundial, que compromete severamente al Estado Mexicano, toda vez que deberán otorgarse nuevas aportaciones económicas para el sostenimiento de los servicios implicados por parte de los tres órdenes de gobierno.

Esta obligación quedó fijada en el transitorio décimo quinto de la propia reforma del Artículo 3º. Ahí se expresa que: “[...] para dar cumplimiento al principio de obligatoriedad de la educación superior, se involucrarán los recursos necesarios en los presupuestos

federal, de los estados y de los municipios [...] adicionalmente se establecerá un *fondo federal especial* que asegure a largo plazo los recursos económicos para garantizar la obligatoriedad de los (servicios) [...], así como la plurianualidad de la infraestructura”. Dos condicionantes de esta obligación del Estado mexicano resultan esenciales para tener la visión completa de esta Reforma. Éstas se encuentran en el artículo transitorio décimo cuarto: En primer lugar, ahí se incluye la idea relativa a que “[...] la legislación secundaria [...] determinará la *gradualidad* para la implementación de lo contenido en este decreto [...]”. Pero además, “[...] la Cámara de Diputados anualmente, en el Presupuesto de Egreso de la Federación, aprobará las previsiones presupuestarias necesarias para el cumplimiento progresivo de los mismos”.

De acuerdo con lo ya anotado, la obligación del Estado a impartir y garantizar la educación superior tiene como consecuencia el deber para proporcionar los medios a este tipo educativo. Como se ha expresado: “En los hombros de la universidad pública recae una responsabilidad de grandes dimensiones [advirtiendo a continuación] para que la universidad pública esté en posibilidad de cumplir con responsabilidad es menester que cuente con los medios para tal fin” (Ver Guerrero, 2019).

Un comentario final: En los dos presupuestos federales aprobados después de la Reforma (2019 y 2020), no se han incluido recursos financieros que permitan la implantación gradual y efectiva de ella, tanto por la asignación específica como por lo relativo al fondo mencionado en el transitorio décimo quinto. Aquí se presupone que en las entidades federativas y municipios se ha procedido del mismo modo.

Dado el comportamiento de la economía nacional (cerró 2019 con estancamiento de -0.1% del PIB), los efectos de la pandemia, y la recesión mundial que ya está presente en el mundo entero en este 2020, parece imposible que el *desideratum* de la reforma tenga aplicación viable completa en el curso de la actual administración federal. Sólo por dar una idea de lo que ello implicaría anualmente (a precios de 2009), Rodolfo Tuirán (2019) estimaba, en marzo del año pasado, lo siguiente: Con un escenario de obligatoriedad serían necesarios casi 12 mil millones para atender el crecimiento de la matrícula, otra cantidad para contender con el rezago y una inversión de 4,500 millones para infraestructura. Todo

esto daría un total de 25 mil millones, a los cuales habría que sumar el impacto por la gratuidad, lo que las universidades dejarían de percibir al no cobrar por sus servicios (ANUIES estimó este gasto o reposición en 13 mil millones de pesos en 2019). Total: 38 mil millones por año, a precios de 2009.

Los límites de la autonomía

Un tema permanente desde que se implantó la autonomía universitaria en México es el relativo a sus límites, expresado en interrogantes: ¿Hasta dónde llegan sus efectos dentro del orden jurídico nacional? ¿Qué tanto lo modifican?, y ¿se considera o no como un orden jurídico específico (inscrito en la ley orgánica respectiva) frente a aquél? Es fácil responder a ello cuando –como se presenta comúnmente– se trata de la cuestión de extraterritorialidad (p. e. si la policía puede entrar al campus a aprehender a un delincuente). En un caso como éste el orden jurídico nacional prevalece, sin duda alguna, sobre el universitario (recuérdese la alusión a la extraterritorialidad o “feudalización” de algunas instituciones, tal como se menciona en la Exposición de Motivos de la reforma al Artículo 3º en 1980). Es más, el término “orden universitario”, sólo como licencia literaria puede tratarse por separado, pero, para todos los fines jurídicos, la normatividad de una casa de estudios es parte integral del orden jurídico nacional.

El asunto se complica cuando se trata de materias más etéreas: evaluación, transparencia, dinero público y otros. Aquella noción ya apuntada anteriormente, relativa a que en un régimen de autonomía las universidades pueden, inclusive, *oponer* su naturaleza jurídica a dicho régimen de leyes federales o locales, ha provocado desde siempre la interposición de amparos y, por tanto, distintos criterios que se han sustentado al respecto dentro del poder judicial nacional y, en su caso, los correspondientes a las entidades federativas. Un caso notable sería el referente a lo consignado en varias leyes orgánicas relativo al goce de franquicias postales y telegráficas, situación opuesta a la legislación federal y la imposibilidad práctica del ejercicio de esa prerrogativa.

A partir de ello, y con carácter esquemático, es posible distinguir dos posiciones básicas en torno a este asunto:

- *Posición Uno:* La que reconoce que una universidad autónoma es, efectivamente, un órgano descentralizado del Estado (federal o local), ya que goza de personalidad jurídica y patrimonio propios, pero que se trata de *uno más* en el elenco de ese tipo de organismos.
- *Posición Dos:* La que parte, precisamente, de ese mismo reconocimiento de organismo descentralizado, pero argumentando que, a partir de 1980 (con la Reforma Constitucional), las universidades autónomas adquirieron un *régimen especial* que las distingue de las demás instituciones que tengan esas características, incluyendo a las creadas específicamente por la Constitución en los últimos años (órganos constitucionales autónomos).

El debate, con pocos casos presentados y canalizados al poder judicial respectivo, se hizo muy intenso a partir de 2015, con la Reforma Constitucional (Art. 103) que instituyó el SNA y la docena de leyes federales y estatales referentes a ese mismo tema que le siguieron. Estas últimas, las leyes, intentaron cumplir con el mandato explícito de la Constitución (en el sentido de “prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas”): ahí se designaron sujetos obligados, establecieron órganos e instancias competentes, definieron facultades de estos últimos, crearon procedimientos y, aún, fijaron sanciones específicas. Este mecanismo se repitió en la esfera local al crearse los sistemas estatales de anticorrupción.

Los gobiernos estatales, al intentar aplicar esa legislación a las universidades autónomas generaron conflictos de manera inmediata. El caso más frecuente, dentro de la fiscalización del ejercicio presupuestal, fue el de crear órganos internos de control para la universidad respectiva. Estos órganos serían dependientes del Congreso local, teniendo este último la facultad de nombramiento de su titular.

Para ello, como sucedió en varias entidades federativas, aquel poder modificó la ley orgánica respectiva, con las protestas universitarias del caso. Así estallaron de inmediato conflictos que

llevaron a varias instituciones a solicitar la protección de la Justicia de la Unión a partir de jueces de distrito.

Un comentario al respecto: el órgano interno de control se concibe formalmente, dentro del SNA, como una instancia de origen externo que vigila el ejercicio presupuestal, detecta desviaciones en la ejecución del gasto, identifica infractores y aplica sanciones. Actividades que son correctas y plausibles, pero, no viniendo del exterior y duplicando dependencias y funciones ya existentes, como reclamó la UAEH y criticó la ANUIES. En ese caso, se vulneran las atribuciones de autogobierno y de administración del patrimonio de cada casa de estudios y se viola el régimen de autonomía consagrado en la fracción VII del Artículo 3º Constitucional.

Varios gobiernos estatales, intentando cumplir con los tiempos marcados para la definición e implantación del respectivo Sistema Estatal Anticorrupción, hicieron las reformas a las leyes ordinarias para aplicar las disposiciones específicas en organismos descentralizados, y aún autónomos, que gravitan en torno al orden jurídico de la entidad respectiva. En todos esos casos, el problema estuvo en incluir a la universidad autónoma correspondiente como una parte de ese orden, sin considerar la protección especial que les otorga el Artículo 3º Constitucional. Esto ilustraría la típica *posición uno* ya mencionada.

No en todas las situaciones similares las universidades reaccionaron ante este tipo de acciones del gobierno estatal respectivo. Un caso notable, ya mencionado, fue el de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (UAEH) que promovió un amparo en contra de las actividades del Congreso del Estado y del Poder Ejecutivo por haber modificado su Ley Orgánica. El efecto fue obtener una suspensión definitiva de tal acción, primero, y luego una resolución favorable ante un juzgado de distrito. Antes de ello, el Consejo Nacional de la ANUIES, de manera inmediata, salió en su defensa, acordando: a) la prevalencia de la normatividad interna de las universidades frente a hechos como los de Hidalgo; b) considerar “violatorio” cualquier acto que afecte el funcionamiento o limite la autonomía universitaria.

Después de casi un año en que se arrastró el litigio entre universidad y gobierno estatal, la Suprema Corte de Justicia, segunda Sala, por unanimidad, resolvió avalar la resolución inicial del juez de distrito. Un resumen del fallo emitido sería el siguiente:

a) la obligación para incluir a las universidades dentro del Sistema Nacional Anticorrupción deriva del Artículo 79 y 113; b) al excluir a la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo del cumplimiento de ciertas obligaciones, como la de aceptar la modificación a su Ley Orgánica para que el Congreso del Estado le nombre un contralor, el juez obró en un sentido correcto; c) cinco de las leyes del SNA no pueden aplicarse a una universidad autónoma como la UAEH, toda vez que, además, tiene la protección del Artículo 3º Constitucional; d) el legislador local obró en contra del Constituyente Permanente que estatuyó la autonomía universitaria como una garantía social orgánica desde 1980; e) una universidad como la UAEH ya tiene norma, estructura y autoridades que realizan lo previsto por el SNA.

En síntesis: el fallo de la Suprema Corte de Justicia a fines de 2018 es considerado una resolución histórica. No porque antes no se hayan tenido definiciones de la Corte en el sentido de que la autonomía implica un régimen especial, sino porque tal fallo se emite después de que esa urdimbre de dispositivos derivados de la reforma de 2015, que parecía trastocar el régimen autónomo de las universidades públicas del país, terminó por afianzarlo.

Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo: caso ejemplar de autonomía

1. En octubre de 2017 el Congreso de Hidalgo reformó la Ley Orgánica de la UAEH con el objetivo de adecuarla al Sistema Estatal de Anticorrupción, mismo que prevé en su normatividad la designación de un órgano interno de control para todas las entidades autónomas creadas por ese cuerpo legislativo. En una interpretación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la entidad, se asume que el término “entidad autónoma” comprendería todos los organismos que, con esa naturaleza jurídica, queden encuadrados dentro de la Constitución local. Entre los varios existentes (Instituto de Transparencia, Tribunal Electoral, Comisión de Derechos Humanos de Hidalgo), la Universidad fue situada como uno más.
2. La reacción de la UAEH, por conducto de su rector, fue inmediata. Por un lado, interpuso un amparo en lo que consideró

una intromisión en su régimen interno. Por otro, solicitó y obtuvo un apoyo irrestricto por parte de la ANUIES, organización que criticó el hecho, haciendo un llamamiento a los poderes de los estados de la República para que eviten o corrijan ese tipo de actos. Según resolutivo de su Consejo Nacional, la ANUIES considerará en todos los casos “violatorio a cualquier acto que afecte el funcionamiento o pretenda limitar los principios y alcances de la autonomía universitaria reconocidos por nuestra Carta Magna y establecidos en las leyes orgánicas de estas instituciones”.

3. El juicio de amparo tramitado ante el Juzgado de Distrito concluyó en enero de 2018 con una resolución contundente: “La Justicia de la Unión ampara y protege a la UAEH para que las normas legales señaladas (la reforma a la Ley Orgánica) no les sean aplicadas [...] incluso en el futuro”.
4. Sin embargo, el Congreso y el gobierno de la entidad interpusieron un recurso de revisión ante un Tribunal Colegiado. En razón de su trascendencia, y por petición expresa de aquel órgano legislativo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió atraer dicho recurso, siendo ésta quien emitiría la resolución definitiva, tal y como lo hizo el 3 de octubre de 2018.

Conclusión

Se trata de una resolución histórica, emitida por la Suprema Corte de Justicia a finales de 2018. La esencia de lo ahí resuelto es lo siguiente: La autonomía de las universidades tiene un estatus especial que no debe asimilarse a otros órganos o entidades autónomos creados por la Constitución Política de México o las entidades federativas. Implícitamente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación está afirmando que las universidades ya tienen normas, estructura y autoridades que realizan lo previsto por el Sistema Nacional Anticorrupción, y esto tendría que ser respetado por las autoridades correspondientes: los Poderes Ejecutivo y Legislativo en el caso de las entidades federativas.

Referencias

- ANUIES (1978). La planeación de la Educación Superior en México. *Revista de la Educación Superior*, VIII(1, 29).
- Arellano, D. (2008). Transparencia y organizaciones gubernamentales. En J. C. Ackerman (Coord.), *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*. México D.F.: Siglo XXI Editores.
- Carpizo, J. (2000). *Estudios en homenaje al maestro Mario de la Cueva*. México D.F.: UNAM.
- Cossío, J. R. (2008). Transparencia y estado de derecho. En J. C. Ackerman (Coord.), *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*. México, D.F. Siglo XXI Editores.
- Fraga, G. (1966). *Derecho administrativo*. México D.F.: Porrúa.
- González Avelar M., & Lara Sáenz, L. (1969). *Legislación mexicana de la enseñanza superior*. México, D.F.: UNAM.
- González Pérez, L. R., & Guadarrama López, E. (2009). *Autonomía universitaria y universidad pública*. México D.F.: UNAM.
- Guerrero Agripino, L. F. (2014). Autonomía con responsabilidad (y viceversa). ¿Cómo, por qué y para qué requieren autonomía las universidades. En N. Nava Nava *et al.* Guanajuato: Universidad de Guanajuato.
- Guerrero Agripino, L. F. (2019). *Autonomía Universitaria ante la Reforma Educativa. Comentarios a la Reforma Constitucional de 2019 en materia de Educación Superior*. Guanajuato: Universidad de Guanajuato.
- Pallán Figueroa, C. (1971). *Educación superior, desarrollo económico y legislación*. Chihuahua: Universidad de Chihuahua.
- Pallán Figueroa, C. (1971). Veinte años de una fructífera autonomía. En Universidad de Guanajuato (Ed.), *Veinte años de autonomía universitaria: fortaleza institucional y desarrollo permanente*. Universidad de Guanajuato [2014].
- Pallán Figueroa, C. (2004). La larga (y a veces poco fructífera) marcha de la autonomía universitaria en México. *Revista de la Educación Superior*, XXXIII(129).
- Pallán Figueroa, C. (2019). Universidades públicas estatales: autonomía y federalismo financiero. *Campus-Milenio*, 824, noviembre 6.

- Rodríguez, R. (2019). Nuevas autonomías universitarias. *Campus-Milenio*, 822, octubre 17.
- Tuirán, R. (2019). Obligatoriedad y la gratuidad de la educación superior, ¿a qué costo? *Nexos*. <https://www.nexos.com.mx>
- Valadez, D. (1987). *El derecho académico en México*. México, D.F.: UNAM.