



AUDIENCIA CONSTITUCIONAL

Pachuca, Hidalgo, siendo las nueve horas con quince minutos del **dieciocho de enero** de dos mil dieciocho, ocasión programada para la celebración de la audiencia constitucional en el juicio de amparo **1353/2017-II-B**, la preside **Francisco Alberto García Ramírez**, secretario encargado del despacho del Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Hidalgo, por ministerio de ley, en términos del artículo 161 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, con las facultades a que alude la jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **“SECRETARIOS DE JUZGADO DE DISTRITO. LA AUTORIZACIÓN CONFERIDA POR EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL PARA SUSTITUIR AL JUEZ DURANTE SU PERIODO VACACIONAL, IMPLICA LA FACULTAD DE DICTAR EL FALLO DEFINITIVO TANTO EN JUICIOS DE AMPARO COMO EN PROCEDIMIENTOS DE DIVERSA MATERIA”**; y lo asiste la secretaria Verónica García Álvarez.

Después de anunciar la audiencia, la secretaria hace constar que no asiste ninguna de las partes, por lo que el secretario encargado del despacho ordena que se lleve a cabo la diligencia en términos de ley, al no existir motivos para diferirla.

En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley de Amparo, se desarrolla la audiencia en el siguiente orden:

1. Relación de constancias. La secretaria destaca la demanda y los informes justificados. Asimismo, hace constar que el agente del Ministerio Público de la Federación fue notificado y que los informes justificados se recibieron oportunamente, por lo que esta pieza de autos está integrada para la celebración de la audiencia. Además, la secretaría de cuenta con un escrito de alegatos de la parte quejosa; a lo que se acuerda: Téngase por hecha la relación de constancias que antecede, para los efectos legales a que haya lugar. En cuanto al escrito de alegatos, el mismo será considerado al momento de dictar sentencia.

2. Pruebas. Conforme a los artículos 119 y 123 de la Ley de Amparo, se tienen como tales las copias certificadas que el representante de la institución quejosa adjuntó a su demanda de amparo, mismas que se tienen por desahogadas porque para tal efecto no se requiere una forma especial.

3. Alegatos. Los formuló la quejosa; por su parte, la Fiscalía de la Federación emitió su pedimento.

4. Sentencia: Enseguida, como el secretario encargado del despacho está facultado para fallar en definitiva, se emite la siguiente resolución:



Pachuca, Hidalgo; dieciocho de enero de dos mil dieciocho.

VISTOS; y,

RESULTANDO

PRIMERO. Recepción y causa de la demanda.

Lo primero ocurrió el dieciséis de noviembre de dos mil diecisiete, en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en el Estado de Hidalgo. Mediante dicho escrito, *********, en su carácter de rector y representante de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, solicitó el amparo de la Justicia Federal contra actos de las siguientes autoridades:

- ❖ Poder Legislativo;
- ❖ Gobernador; y,
- ❖ Director del Periódico Oficial.

Todos del Estado de Hidalgo.

Lo anterior, porque alega violaciones a los derechos fundamentales reconocidos en los artículos 1, 3, fracción VII, 9, 14, 16, 74, fracción VIII, 108, 109, 113, 116, fracciones V y VI, 123, apartado A, 124, 128 y 133 de la Constitución General de la República, y en los

instrumentos internacionales que se indican en el apartado condigno de la demanda.

SEGUNDO. Trámite de la demanda y prosecución procesal.

El veintiuno de noviembre de dos mil diecisiete se admitió la demanda, por lo que se solicitó a las autoridades responsables sus informes justificados; se dio al fiscal federal adscrito la intervención legal que le corresponde y se programó la audiencia constitucional, que fue diferida en una ocasión, porque la potestad legislativa aún no rendía su informe, celebrándose finalmente al tenor del acta que antecede; y,

C O N S I D E R A N D O

PRIMERO. Competencia legal.

Este presupuesto procesal se surte conforme a los artículos 33, 35 y 37 de la Ley de Amparo, y 48 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; con relación al Acuerdo General 3/2013 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.

Esto, porque lo que se impugna en esta instancia constitucional es una ley autoaplicativa cuyos efectos, en su caso, se materializarían en esta entidad, donde este juzgado ejerce jurisdicción.

En apoyo de lo anterior se invoca, por analogía



y compatibilidad con las disposiciones de la Ley de Amparo en vigor, en términos de su artículo Sexto Transitorio del Decreto de origen, por referirse al mismo tema de la competencia, la jurisprudencia 2a. 11 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo IV, Primera Parte, Julio-Diciembre de 1989, página 193, Octava Época, de rubro y texto siguientes:

“LEYES FEDERALES AUTOAPLICATIVAS, COMPETENCIA PARA CONOCER DE AMPARO CONTRA. CORRESPONDE AL JUEZ QUE EJERZA JURISDICCIÓN EN EL LUGAR EN QUE LOS DESTINATARIOS DEBAN ACATARLAS. El hecho de que una ley autoaplicativa tenga como característica la de obligar al particular, cuya situación jurídica prevé, a hacer o dejar de hacer, desde el momento en que entra en vigor, sin requerir de un acto posterior de autoridad para que se genere dicha obligatoriedad, de ninguna manera puede servir de base para que se le identifique con las resoluciones a que se refiere el último párrafo del artículo 36 de la Ley de Amparo, es decir, con aquellas que, por no requerir ejecución material, deben ser conocidas por el juez de Distrito en cuya jurisdicción resida la autoridad que las dictó, pues es evidente que una ley federal autoaplicativa constituye un acto de sentido amplio que sí amerita ejecución material precisamente en los lugares en los que los gobernados deban dar cumplimiento a sus prescripciones. La circunstancia de que no se requiera un acto posterior de autoridad para que tales leyes adquieran obligatoriedad, no debe conducir a la errónea conclusión de que no necesitan ejecución material, pues las personas que, al momento de la vigencia de la norma, queden automáticamente comprendidas dentro de las hipótesis de su aplicación, deben proceder, por propia iniciativa o como consecuencia de una posterior decisión de

autoridad, a acatar sus mandatos.”

SEGUNDO. Precisión de los actos reclamados.

Conforme a lo dispuesto en la fracción I del artículo 74 de la Ley de Amparo, la autoridad que conozca del amparo debe fijar de manera clara y precisa los actos reclamados, atendiendo a la verdadera intención de la parte quejosa, en armonía con los datos que arrojan la totalidad de las constancias que obran en el juicio. En consecuencia, dichos actos son los siguientes:

*“Del **Congreso del Estado de Hidalgo** y con motivo de su sola entrada en vigor (normas generales autoaplicativas de origen local) se reclama la iniciativa, discusión, aprobación, sanción y promulgación de los artículos **50, 50 bis, 50 Ter, 50 Quater, y 50 Quinquies, de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Estado de Hidalgo**, modificados, reformados y adicionados mediante **Decreto 228** publicados en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, Tomo CL, el pasado **9 de octubre de 2017** (publicación ordinaria) así como los artículos transitorios **PRIMERO, SEGUNDO, TERCERO, CUARTO, QUINTO, SEXTO y SÉPTIMO** del referido Decreto 228, normas generales de tránsito del mencionado decreto de reformas, en la medida que se relacionan con los artículos reclamados de la mencionada legislación orgánica universitaria;*

*También del **Congreso del Estado de Hidalgo**, con motivo de su sola entrada en vigor (normas generales autoaplicativas de origen local) se reclama igualmente la iniciativa,*



discusión, aprobación, sanción y promulgación del **artículo 4 de la Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Hidalgo**, reformado mediante diverso **Decreto 227** también publicado en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, Tomo CL, el pasado **9 de octubre de 2017** (publicación ordinaria);

Del **Gobernador Constitucional del Estado de Hidalgo** se reclama la promulgación y publicación de los Decretos 227 y 227, ambos publicados en el mismo ejemplar del Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, Tomo CL, de **9 de octubre de 2017** (publicación ordinaria), especialmente los artículos **50, 50 bis, 50 Ter, 50 Quater, y 50 Quinquies**, de la **Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Estado de Hidalgo**; los artículos transitorios **PRIMERO, SEGUNDO, TERCERO, CUARTO, QUINTO, SEXTO y SÉPTIMO** del Decreto 228, y el **artículo 4 de la Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Hidalgo**;

Del **Gobernador Constitucional del Estado de Hidalgo** se reclama, por vicios propios que le son objetivamente imputables, la **inconstitucionalidad por omisión —para los efectos del artículo 103, fracción I, de la Constitución Federal; y 1º, fracción I y 5, fracción II, primer párrafo, última parte, de la Ley de Amparo— consistente en su abstención de ejercer objetivamente, de forma constitucional y republicana, no discrecional, la facultad conocida como “Derecho de Veto” respecto de los artículos reclamados; deber derivado de los artículos 3, fracción VII y 128 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como 51 y 71, fracción XXXI, de la Constitución Política del Estado de Hidalgo; pues si dicho Gobernador protestó —al tomar posesión de su encargo— guardar la norma constitucional y las leyes que de ella emanen, entonces dicho Gobernador, al**

recibir para su promulgación y publicación los mencionados Decretos 227 y 227 con los artículos reclamados, conforme al citado numeral 51 del texto constitucional local, objetivamente dicho Ejecutivo tenía el deber constitucional, no discrecional, de devolverlo al poder legislativo local dentro de los 10 días siguientes a su recepción, en atención a que el contenido y sentido de los artículos reclamados —como se demostrará en los conceptos de violación— resulta manifiestamente inconstitucional, máxime que se trata de aspectos graves y evidentes que no resultaría lógico ni razonable, que el titular del Ejecutivo local pueda desconocer, pues al margen de la responsabilidad constitucional que importa tanto la protesta a que se refiere artículo 128 de la normativa básica y la responsabilidad del recto ejercicio de la titularidad del ejecutivo estatal, a ello se suma que personalmente dicho Gobernador del Estado es profesionista universitario egresado de universidad pública autónoma, razón por la cual le resulta particularmente inexcusable la omisión de ejercer su facultad conocida como derecho de veto, preterición con la cual dicho funcionario toleró y permitió la publicación de los referidos Decretos de reformas, a pesar de sus notorios vicios de inconstitucionalidad y graves violaciones a aspectos y dimensiones del principio constitucional y convencional de autonomía universitaria, institución fundamental que tiene el deber de conocer, promover, respetar, proteger y garantizar, no sólo por las implicaciones del cargo público que desempeña, sino además, por su origen y formación universitaria en una institución pública autónoma, que es la personalidad jurídica Constitucional especial de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo; a este respecto debe recordarse que con motivo de la reforma a las bases constitucionales del juicio de amparo y la promulgación de la



legislación vigente de dicho juicio constitucional, deben considerarse planteamientos que son materia de análisis sustancial los planteamientos de inconstitucionalidad por omisión, especialmente cuando se trata de la no realización de actos que, de haberse realizado, crearían, modificarían o extinguían situaciones jurídicas que son materia de amparo y que afectan derechos humanos fundamentales, tal como en el caso ocurre, al no haberse ejercido objetivamente la facultad conocida como derecho de veto la cual de haberse realizado, habría hecho evidentes los notorios vicios de inconstitucionalidad por vulneración al principio de autonomía universitaria contenidos en los Decretos Legislativos reclamados; y

Del Director del Periódico Oficial del Estado de Hidalgo la publicación de los decretos que contienen los artículos reclamados en el Tomo CL, del pasado 9 de octubre de 2017 (publicación ordinaria)."

TERCERO. Existencia de los actos reclamados.

Se aceptó parcialmente por las autoridades responsables, al rendir sus informes justificados.

Cabe señalar que la aceptación de las autoridades a cuyo cargo se encuentra el proceso de creación de las normas legales que se tildan de inconstitucionales, es suficiente para tener por acreditados los actos que se les atribuye, ya que la existencia del proceso legislativo se demuestra plenamente con las propias legislaciones controvertidas, las cuales no se encuentran sujetas a

prueba, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 86 y 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, supletorio de la Ley de Amparo por mandato expreso de su numeral 2.

Apoya lo anterior, el criterio sustentado en la tesis aislada V.2º.214 K del Segundo Tribunal Colegiado del Quinto Circuito, visible en la página 205 del Semanario Judicial de la Federación, Febrero de 1995, Tomo XV-I, Octava Época, que expresa:

“LEYES, NO SON OBJETO DE PRUEBA. El juzgador de amparo, sin necesidad de que se le ofrezca como prueba la publicación oficial de la ley que contiene las disposiciones legales reclamadas; debe tomarla en consideración, aplicando el principio jurídico relativo a que el derecho no es objeto de prueba.”

Asimismo, la existencia de las leyes, reglamentos, decretos y acuerdos de interés general no necesita ser probada en autos, sino que basta que estén publicados en el medio difusivo correspondiente, como lo es en este caso el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, para que la autoridad judicial se encuentre obligada a tomarlos en cuenta, en virtud de su naturaleza y obligatoriedad; y porque la inserción de tales documentos en el órgano oficial de difusión tiene por objeto dar publicidad al acto de que se trate, la cual además determina precisamente que los tribunales, a quienes se les encomienda la aplicación del derecho,



por la notoriedad de ese acontecimiento, no puedan argüir desconocerlo.

Sobre el particular, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su jurisprudencia 2a./J. 65/2000, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XII, Agosto de 2000, página 260, Novena Época, sostuvo lo siguiente:

“PRUEBA. CARGA DE LA MISMA RESPECTO DE LEYES, REGLAMENTOS, DECRETOS Y ACUERDOS DE INTERÉS GENERAL PUBLICADOS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. *Respecto de las leyes, reglamentos, decretos y acuerdos de interés general, no se necesita probar su existencia en autos, pues basta que estén publicados en el Diario Oficial, para que la autoridad judicial esté obligada a tomarlos en cuenta, en virtud de su naturaleza y obligatoriedad, y porque la inserción de tales documentos en el órgano oficial de difusión tiene por objeto dar publicidad al acto de que se trate, y tal publicidad determina precisamente que los tribunales, a quienes se les encomienda la aplicación del derecho, por la notoriedad de ese acontecimiento, no puedan argüir desconocerlo.”*

También debe tenerse por cierta la omisión que se atribuye al Gobernador del Estado de Hidalgo, por no haber ejercido la facultad del derecho de veto respecto de las previsiones legales impugnadas; pues si bien es cierto que la autoridad que lo representa en este juicio negó tal abstención, por la naturaleza de la misma y como consecuencia del principio de distribución probatoria que rige en el juicio de amparo, a

la parte quejosa no le corresponde desvirtuarla sino que es la autoridad responsable quien debe acreditar que actuó conforme a lo que la ley le exige. En consecuencia, al no obrar en el sumario constancia alguna que ponga de manifiesto que el titular del ejecutivo estatal vetó las leyes combatidas, su abstención es patente, pero únicamente para efectos de la existencia de la omisión reclamada, al margen de que su proceder sea contrario o no a la Constitución Federal, ya que el estudio que debe realizarse sobre el particular no corresponde a esta parte considerativa de la sentencia.

A manera de ilustración se invoca la tesis aislada del otrora Tribunal Colegiado del Noveno Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Volumen 91-96, Sexta Parte, página 9, Séptima Época, de rubro y texto siguientes:

“ABSTENCIONES U OMISIONES, ACTO RECLAMADO CONSISTENTE EN. CARGA DE LA PRUEBA DE SU CONSTITUCIONALIDAD. CORRESPONDE A LA AUTORIDAD RESPONSABLE. Aun en el caso en que la autoridad responsable no rinda informe justificado y por ende se tengan por presuntivamente ciertos los actos reclamados, cuando éstos consistan en abstenciones, u omisiones, no es al quejoso a quien corresponde la carga de probar que son violatorios de garantías, sino a la autoridad responsable de mostrar su constitucionalidad, ya que, dada la naturaleza de tales actos, la responsable debe justificar por qué ha incurrido en esa conducta omisiva; estimar lo contrario implicaría dejar en estado de indefensión al quejoso, quien se vería imposibilitado



para probar que las razones de la responsable para abstenerse violan disposiciones legales, precisamente por ignorar tales razones al promover el juicio de garantías.”

CUARTO. Legitimación.

Dada la naturaleza de las normas impugnadas, de los derechos fundamentales en juego y de la institución que acude a esta sede impugnativa, se estima necesario pronunciarse sobre el particular, a efecto de evidenciar que los principios de instancia de parte agraviada y de agravio personal y directo han sido satisfechos.

De acuerdo con lo que ha sido expuesto hasta esta parte de la sentencia, quien promueve el juicio de amparo es la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, por conducto de su rector, que a su vez se ostenta como su representante legal, en términos del acta número 333, de diez de marzo de dos mil diecisiete, del Consejo Universitario de aquella institución, de la que se advierte que el maestro Adolfo Pontigo Loyola fue designado por la máxima autoridad universitaria como rector de esa casa de estudios.

Así, el artículo 28 de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo prevé que el rector es la autoridad ejecutiva máxima y el representante legal, con todas las facultades generales y especiales que requieran cláusula *ex profeso*.

Además, conforme al diverso 31, fracción VI, está investido de las funciones necesarias para asegurar la vida normal y el engrandecimiento de la Universidad, lo que lógicamente implica también su defensa frente a actos autoritarios del propio Estado.

Por otra parte, la Universidad quejosa es un organismo público descentralizado, con patrimonio, personalidad y capacidad jurídica propios. Resumiendo los fines que se enlistan en el artículo 3 de su legislación organizacional, puede afirmarse que éstos tienen como objetivo primordial la optimización, garantía y eficacia no solo del derecho fundamental y humano a la educación, sino de otros diversos tales como el derecho a la cultura, a la personalidad jurídica, igualdad, información, participación, proyección de plan de vida, entre otros.

Ciertamente, el derecho fundamental y humano a la educación es uno de los más importantes dentro del orden jurídico constitucional, porque su materialización, satisfacción y eficacia contribuyen a la construcción del andamiaje sobre el que descansa y se cristaliza el principio del Estado de Derecho Democrático, cuya finalidad es el respeto de la dignidad humana. Por ende, la educación que debe impartir el Estado debe desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano, sin importar su sexo, raza, religión, edad o condición social, ya que de ello



depende el ejercicio de las libertades fundamentales, el desarrollo pleno de las personas dentro de la sociedad y su participación en la actividad política del Estado; todo lo cual, al mismo tiempo, genera el desarrollo y progreso de éste, así como la elevación del nivel de bienestar social generalizado.

Esto último, porque a pesar de que la educación superior aún no es del todo exigible al Estado, la que imparte como consecuencia de la naturaleza prestacional del derecho fundamental en cuestión, además de proporcionar a las personas las herramientas necesarias para su desarrollo profesional y la proyección de un plan de vida adecuado de acuerdo con sus capacidades intelectuales, debe tener como finalidad la promoción, fomento y progreso científico, tecnológico, económico y cultural.

A propósito, se invoca, en lo conducente, la jurisprudencia 1a./J. 83/2017 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 47, Octubre de 2017, Tomo I, página 182, Décima Época, de rubro y texto siguientes:

“DERECHO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR. SU CONTENIDO Y CARACTERÍSTICAS. *El contenido del derecho a la educación superior no está centrado en la formación de la autonomía personal (esto es, en la distribución de un bien básico), sino en la materialización de un plan de vida libremente elegido,*

por lo que este tipo de educación tiene como finalidad la provisión de herramientas necesarias para concretarlo. Asimismo, la educación superior está conectada estrechamente con la obtención de determinados objetivos colectivos, tales como el desarrollo del conocimiento científico y tecnológico, el fomento de la cultura y de actividades económicas, etcétera; por lo que las obligaciones de promoción del Estado no pueden desvincularse de estas finalidades sociales cuya maximización beneficia a la sociedad de manera difusa. Dado que este tipo de educación se vincula más con la materialización de un plan de vida que con la provisión de las condiciones necesarias para su elección, se justifica, prima facie, que la educación superior no sea obligatoria (porque depende de la libre elección individual); ni universal (porque requiere la posesión de ciertas capacidades intelectuales y formación previa para conseguir los fines de producción y transmisión del conocimiento); ni, necesariamente, gratuita, aunque el Estado mexicano, en virtud del principio de progresividad y de diversos compromisos internacionales, asumió la obligación de extender, paulatinamente, la gratuidad a la educación pública superior; además, que impere la libertad de enseñanza y libre discusión de las ideas y que la oferta esté conectada, al menos en lo concerniente a la educación superior que imparte el Estado, con la consecución de diversos objetivos colectivos vinculados con el desarrollo (económico, social, cultural, etcétera) de la Nación. No obstante, ello no autoriza a establecer condiciones arbitrarias, pues la educación superior está sometida al principio de no discriminación y por ello está vedado imponer condiciones de acceso, permanencia y conclusión discriminatorias, esto es, que establezcan diferencias de trato con base en propiedades irrelevantes para la consecución de los fines de la educación superior o sean inadecuadas, innecesarias o desproporcionadas.”

Asimismo, se invoca la jurisprudencia 1a./J. 80/2017 (10a.) del citado Alto Tribunal, publicada en el mismo órgano oficial de difusión que la anterior, con los



mismos datos de registro, página 187, que a la letra dice:

“EDUCACIÓN. ES UN DERECHO FUNDAMENTAL INDISPENSABLE PARA LA FORMACIÓN DE LA AUTONOMÍA PERSONAL Y EL FUNCIONAMIENTO DE UNA SOCIEDAD DEMOCRÁTICA, ASÍ COMO PARA LA REALIZACIÓN DE OTROS VALORES CONSTITUCIONALES. De una lectura funcional del artículo 3o. constitucional es posible concluir, de manera general, que el contenido mínimo del derecho a la educación obligatoria (básica y media superior) es la provisión del entrenamiento intelectual necesario para dotar de autonomía a las personas y habilitarlas como miembros de una sociedad democrática. Pero además, la educación es un factor esencial para garantizar una sociedad justa, pues resulta condición sine qua non para asegurar la igualdad de oportunidades en el goce de otros derechos fundamentales y en el acceso equitativo a otros bienes sociales; para el funcionamiento de un bien público de gran relevancia como lo es una sociedad democrática de tipo deliberativo; además de un bien indispensable para el desarrollo de una pluralidad de objetivos colectivos (científicos, culturales, sociales, económicos, ecológicos, etcétera) y, por ello, un aspecto indisociable de un estado de bienestar.”

Ahora bien, sin explicar lo anterior no podría entenderse la autonomía universitaria como mandato de optimización o garantía institucional para la protección del derecho a la educación superior, mediante el establecimiento de una serie de obligaciones o deberes, de límites y vínculos que, en resguardo de aquel derecho, le son impuestos a los poderes públicos.

Ciertamente, dada la trascendencia de aquél derecho fundamental, su plena satisfacción no es posible sino mediante el auto control del Estado, que se impone límites a su facultad de intervención frente a determinadas instituciones creadas *ex profeso* para la promoción, fomento, satisfacción o protección de los derechos fundamentales y humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales suscritos por México, y a las cuales dota de ciertos atributos, como la autonomía, que las colocan en una situación especial dentro del orden jurídico y que son indisponibles para el poder público, para que así puedan cumplir los fines para los que fueron creadas, sin ninguna injerencia nociva que impida la satisfacción de los derechos fundamentales de los gobernados.

Es preciso mencionar que las garantías institucionales aseguran un contenido fijo, mínimo e inderogable de determinados derechos fundamentales, habida cuenta que aseguran la primacía normativa de la Constitución. En ese sentido, aunque aquéllas no son idénticas a éstos, lo cierto es que no se contraponen, antes por el contrario, se complementan porque protegen el mismo contenido frente a la supresión, desnaturalización o vaciamiento por parte del legislador, razón por la cual la tutela de ambos corresponde al órgano de control constitucional; claro está, que la protección de la garantía institucional deberá ser objetiva, es decir, que mediante la tutela judicial se



imponga al poder público la prohibición de suprimir o vaciar el contenido del derecho fundamental intervenido.

Por las razones que la informan se invoca, sólo en lo que a este estudio interesa, la tesis aislada 2a. CLXVI/2017 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 48, Noviembre de 2017, Tomo I, página 603, Décima Época, que a la letra dice:

“GARANTÍA INSTITUCIONAL DE AUTONOMÍA. SU APLICACIÓN EN RELACIÓN CON LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado el principio de división de poderes, contenido en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como un mecanismo de racionalización del poder público por la vía de su límite y balance, con el fin de garantizar el principio democrático, los derechos fundamentales y sus garantías, a través de un régimen de cooperación y coordinación de competencias, a manera de control recíproco, limitando y evitando el abuso en el ejercicio del poder público. Dicho principio es evolutivo y a través de su desarrollo se han establecido nuevos mecanismos para controlar el poder, con la finalidad de hacer más eficaz el funcionamiento del Estado; de ahí que se haya dotado a ciertos órganos, como los constitucionales autónomos, de las facultades necesarias para alcanzar los fines para los que fueron creados y en atención a la especialización e importancia social de sus tareas. **Ahora bien, los órganos constitucionales autónomos forman parte del Estado mexicano sin que exista a su favor una delegación total de facultades de otro cuerpo del**

Estado, sino que su función es parte de un régimen de cooperación y coordinación a modo de control recíproco para evitar el abuso en el ejercicio del poder público; no obstante, debe advertirse que cuentan con garantías institucionales, las cuales constituyen una protección constitucional a su autonomía y, en esa medida, se salvaguardan sus características orgánicas y funcionales esenciales; de forma que no podría llegarse al extremo de que un poder público interfiera de manera preponderante o decisiva en las atribuciones de un órgano constitucional autónomo pues, de lo contrario, se violentaría el principio de división de poderes consagrado en el artículo 49 de la Constitución Federal.”

Bajo este contexto, la autonomía universitaria, como garantía institucional, constituye un principio establecido en la Carta Magna, que tiene como finalidad otorgar protección constitucional especial a la universidad pública, para que ésta pueda cumplir con el mandato supremo y la responsabilidad social de proveer a los estudiantes universitarios de una educación superior de calidad.

De modo que, la defensa de dicha autonomía se traduce también en defensa de la democracia, ya que según se expuso en párrafos precedentes, la educación superior es una precondition de ésta, como principal factor de inclusión y de integración social, lo que conduce a concluir que la defensa de aquél atributo de reconocimiento constitucional puede ser defendido por la propia universidad, mediante el juicio de amparo.

Sobre todo, porque no debe soslayarse que



para que un derecho fundamental pueda considerarse como tal, la Ley fundamental, además de reconocerlo, debe garantizar su tutela judicial; lo mismo que a su garantía institucional correlativa, porque de lo contrario se haría nugatoria su eficacia y se vaciaría su contenido.

Lo anterior, con la acotación de que el control que puede llevar a cabo el Poder Judicial de la Federación frente a la autonomía universitaria debe ser sutil, es decir, únicamente debe establecerse si la intromisión del Estado se traduce en una afectación a los derechos fundamentales de la comunidad universitaria, porque no hay que perder de vista que aquella garantía institucional, de acuerdo con lo razonado *ut supra*, no tiene una finalidad en sí misma, sino que únicamente será motivo de tutela judicial cuando se impida, restrinja u obstaculice el derecho a la educación superior; habida cuenta que, en estos casos, la propia universidad puede ser quien, en defensa de los universitarios (destinatarios tanto del derecho fundamental como de la garantía institucional), acuda a defender su autonomía, teniendo en cuenta que el derecho a la educación es también de naturaleza colectiva.

De puntual aplicación resulta la jurisprudencia 1a./J. 119/2017 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 48, Noviembre de 2017, Tomo I, página 132, Décima Época, de rubro y texto siguientes:

“AUTONOMÍA UNIVERSITARIA. CONSTITUYE UNA GARANTÍA INSTITUCIONAL DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR, POR LO QUE NO PUEDE SER UTILIZADA PARA RESTRINGIRLO. *La autonomía universitaria es una garantía institucional del derecho a la educación superior, es decir, tiene un carácter exclusivamente instrumental y no conforma, per se, un fin en sí misma, por lo que es valiosa si y sólo si -y en la medida en que- maximiza el derecho humano a la educación superior. En este sentido, no debe confundirse la autonomía universitaria, en cuanto garantía institucional que se predica de una persona jurídica de derecho público -la universidad autónoma-, con los derechos fundamentales de las personas físicas que la integran: el derecho a la educación superior y sus distintos haces normativos, como el derecho a la libre investigación y discusión de las ideas, el derecho a la libertad de cátedra, entre otros. Esto es, el hecho de que la autonomía universitaria tenga una relación instrumental con la maximización de derechos individuales, no implica que ésta sea a su vez un derecho humano de una persona jurídico-colectiva que deba ponderarse con los derechos humanos de sus miembros. La autonomía universitaria, en definitiva, está subordinada a la maximización del derecho a la educación, por lo que, por regla general, el ejercicio legítimo de aquélla no puede incluir la restricción de aspecto alguno del derecho a la educación.”*

Además, es importante destacar que frente a una intromisión del Estado, la Universidad no acude propiamente en defensa de sus propios intereses, porque la institución como tal, y como se verá en el estudio de fondo que se haga más adelante, no es un



órgano absolutamente público, sino que uno de los elementos que la conforman es precisamente la comunidad de universitarios, como lo establece el artículo 13 de sus estatutos; tan es así que en el gobierno interno participan tanto académicos como alumnos, a quienes está obligada a defender, en términos de lo dispuesto en el artículo 4, fracción II, de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, porque también esa es la finalidad para la que fue creada.

De ahí que la Universidad no sólo tiene la facultad de acudir a las instancias judiciales cuando su autonomía se vea amenazada, sino que, mejor dicho, tiene la obligación de incoar las acciones necesarias, entre ellas la constitucional, para exigir el respeto de los derechos fundamentales y humanos de sus integrantes y las garantías institucionales que le permitirán cumplir con la función que le encomienda la carta organizacional del Estado Mexicano.

Con fines meramente ilustrativos se invoca la tesis aislada de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo XLIV, página 3162, Quinta Época, de rubro y texto siguientes:

“UNIVERSIDAD NACIONAL DE MEXICO, SU PERSONALIDAD EN EL AMPARO. Si para rechazar una demanda de amparo interpuesta por la

Universidad, un Juez de Distrito se funda en que no defiende en su demanda bienes patrimoniales, como los derechos individuales que la Constitución garantiza, no se concretan únicamente a bienes patrimoniales, sino que abarcan, además, a toda facultad o prerrogativa que al individuo le correspondan ejercitar, aun cuando su actividad no se traduzca en esa clase de bienes, y como por otra parte, la Universidad Nacional o Autónoma de México, es una persona jurídica reconocida por el Estado, en la ley orgánica de fecha diecinueve de octubre de mil novecientos treinta y tres, es claro que, conforme al artículo 6o. de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 104 de la Constitución Federal, dicha institución sí puede, por medio de su mandatario debidamente constituido, impetrar la protección constitucional, contra las leyes o los actos que estime violatorios, en su perjuicio, de las diversas garantías que la Constitución reconoce al individuo.”

Corolario de lo anterior, el que esto resuelve estima que hay bases sólidas para afirmar que la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo sí está legitimada para acudir a esta instancia constitucional, cuando el Estado se entromete perniciosamente en su vida interna; máxime cuando tal intromisión tiene como efecto impedir u obstaculizar el correcto desarrollo de las actividades que tienen como finalidad satisfacer el derecho fundamental y humano a la educación superior de la comunidad universitaria.

QUINTO. Improcedencia del juicio de amparo respecto de uno de los actos reclamados.

En términos de lo dispuesto en el artículo 62 de la Ley de Amparo, el órgano de amparo tiene la



obligación de analizar, incluso oficiosamente, si concurren circunstancias que actualicen alguna causal de improcedencia de las previstas en el diverso 61 de la citada legislación, en la jurisprudencia o en la Constitución General.

Este criterio es acorde con la jurisprudencia del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el Apéndice del Semanario Judicial de la Federación 1917-1985, Parte VIII, página 262, número de registro 158, Quinta Época, de rubro y texto siguientes:

“IMPROCEDENCIA. *Sea que las partes la aleguen o no, debe examinarse previamente la procedencia del juicio de amparo, por ser esa cuestión de orden público en el juicio de garantías.”*

De esa guisa, este resolutor estima que respecto de la omisión reclamada que se atribuye al Gobernador del Estado de Hidalgo, que se traduce en no haber ejercido su facultad de vetar las leyes, prevista en la fracción XXXI del artículo 71 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, el juicio de amparo es improcedente, en tanto que se trata de una prerrogativa del titular del Ejecutivo estatal, que no puede ser sometida al escrutinio de la potestad federal, porque su contenido es de índole política y por lo tanto no puede generar una afectación a los derechos fundamentales de los gobernados.

Ciertamente, conforme lo dispone el artículo 51 de la Carta organizacional de esta entidad, una vez que un decreto de ley es enviado al gobernador para su promulgación y publicación, con las excepciones establecidas, éste tiene la facultad de devolverlo con las observaciones que estime pertinentes.

A esto se le reconoce como el derecho de veto, que se traduce en la facultad que tienen los jefes de Estado para oponerse a una ley o decreto, que el Congreso le envía para su promulgación; es un acto en el que el Ejecutivo participa en la función legislativa. Esto forma parte del sistema de contrapesos entre el ejecutivo y el parlamento; así mientras aquél órgano de poder puede vetar la legislación, el parlamento puede superar ese veto con un voto de dos tercios del Congreso.

Se trata de un acto de colaboración, en virtud del veto, el Ejecutivo está en posibilidad de hacer llegar al Congreso información, objeciones y cuestionamientos adicionales que pudieron no haberse tomado en cuenta en el momento de discutirse la iniciativa durante el proceso legislativo. Así, al provenir, en este caso del Gobernador, es factible que sus observaciones determinen un cambio en el criterio de un número amplio de legisladores y deriven en votos en contra o en abstenciones cuando se levante la votación



y conduzcan a la no superación de la objeción ejecutiva.

En tal virtud, como el ejercicio del derecho de veto regularmente obedece a aspectos de índole política, en tanto que el titular del Poder Ejecutivo puede hacer uso de él cuando estime que una ley no es compatible con la realidad social o con el resto del orden jurídico, es inconcuso que su inacción no se le puede reprochar ante la potestad judicial; porque además, el no ejercer tal prerrogativa deriva de aspectos de conciencia política y, por lo tanto, mediante el juicio de amparo no se le puede obligar a actuar en contra de sus convicciones, ya que ello constituiría una seria intromisión a las facultades discrecionales que en exclusiva le corresponden.

Es por eso que como el veto es un derecho o prerrogativa, es potestad exclusiva del Ejecutivo hacerlo valer, porque aunque es verdad que su titular protestó respetar y hacer valer la Constitución Federal y las leyes que de ella emanen, el permitir que una ley surta sus efectos sólo revela que su intención es la de permitir que la voluntad legislativa se cristalice y entonces será la ley la que, en su caso, sea motivo de un escrutinio constitucional.

Consecuentemente, se estima que la omisión reclamada no puede causar ninguna afectación al

interés jurídico o legítimo de la quejosa, porque si bien es cierto que el juicio de amparo es procedente contra omisiones de la autoridad, la condición es que vulneren derechos fundamentales o humanos reconocidos en la Constitución Federal o en los tratados internacionales de los que México sea parte, lo que en la especie no acontece, porque un derecho, prerrogativa o facultad discrecional, por su propia naturaleza, no puede generar afectación a la esfera jurídica de los gobernados, al ser una forma de intervención de derechos autorizada por la misma Ley Suprema.

Por las razones que la informan se invoca, analógicamente y en lo conducente, la tesis aislada 1a. LXXXVI/2009 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIX, Mayo de 2009, página 849, Novena Época, cuyos rubro y texto se insertan a continuación:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA EL EJERCICIO DEL DERECHO DE VETO, PUES AL CONSTITUIR UN MEDIO DE CONTROL POLÍTICO, NO ES SUSCEPTIBLE DE ANÁLISIS EN SEDE JUDICIAL. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que cuando la materia de lo impugnado verse sobre asuntos que corresponden en su totalidad a cuestiones de índole política, éstos no están sujetos a control jurisdiccional. Así, la pretensión de que este Alto Tribunal califique las observaciones realizadas por el Ejecutivo local a un proyecto de ley o decreto emitido por el Legislativo, para determinar si puede o no



considerársele como veto y, por tanto, si debe superarse mediante votación calificada del Congreso local, carece de sustento constitucional en tanto que obligaría a la Suprema Corte a establecer parámetros que ni siquiera se encuentran establecidos en la Norma Fundamental, ni en la Constitución local, para de ahí realizar un análisis sobre si tales observaciones satisfacen ese estándar, cuando el Constituyente Permanente local ha establecido el mecanismo idóneo para su superación, consistente en atender las observaciones realizadas por el Ejecutivo, o confirmar el proyecto de ley o decreto mediante la votación calificada requerida, lo cual constituye un medio de control político que representa un contrapeso a la actividad del Poder Legislativo. Por tanto, la controversia constitucional es improcedente contra el ejercicio del derecho de veto, pues al constituir un medio de control político, no es susceptible de análisis en sede judicial; además de que admitir la procedencia de la controversia constitucional en el supuesto indicado generaría la irrupción del Tribunal Constitucional en el sistema de pesos y contrapesos diseñado por el Constituyente del Estado, y la consiguiente afectación al cauce que debe seguir el proceso legislativo.”

En conclusión, puede afirmarse que respecto de la omisión motivo de nuestra atención se actualiza la causal de improcedencia a que alude la fracción XII del artículo 61 de la Ley de Amparo, que se refiere a la ausencia de afectación del interés jurídico o legítimo de la parte quejosa.

SEXTO. Análisis de las causales de improcedencia que hace valer el Ejecutivo estatal.

Previo al análisis de los aspectos de inconstitucionalidad que plantea la Universidad quejosa,

es necesario pronunciarse acerca de las causales de improcedencia que apunta aquélla autoridad; ello en aras de brindar una solución integral a todas las cuestiones que las partes someten a esta potestad federal.

Sobre el particular, el Gobernador del Estado de Hidalgo, por conducto de su Coordinador General Jurídico, sólo se limita a afirmar, sin mayor argumentación que justifique su postura, que la quejosa consintió las normas legales reclamadas, lo que a su juicio actualiza las causales de improcedencia a que aluden las fracciones XIII y XIV del artículo 61 de la ley de la materia.

Ergo, de esas alegaciones no deriva ninguna explicación concreta que permita advertir de manera específica cuáles son las causas que este órgano de amparo tendría que analizar para determinar si en realidad la peticionaria del amparo consintió las previsiones legales que combate en esta vía de amparo.

Esto es, para que una afirmación pueda acogerse o al menos atraer la atención del juzgador, a fin de que éste exprese su postura en relación con alguna circunstancia que pudiera generar la improcedencia del juicio de amparo, debe existir una base argumentativa que sustente una tesis y que



además proporcione al operador jurídico elementos que le permitan llevar a cabo un juicio de ponderación; sobre todo cuando se trata de la autoridad responsable, quien cuenta con los recursos materiales y humanos idóneos para defender sus actos.

Luego, al no colmarse esos extremos, porque como se dijo, la autoridad responsable sólo se limitó a afirmar que la quejosa consintió las leyes reclamadas, este órgano de control constitucional está imposibilitado para analizar las causales de improcedencia invocadas, por no existir ningún parámetro que permita constatarlas.

Esta manera de resolver encuentra apoyo, por identidad de sustancia jurídica y ser compatible con las disposiciones de la Ley de Amparo en vigor, en la jurisprudencia 2a./J. 137/2006 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, Octubre de 2006, página 365, Novena Época, que a la letra dice:

IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. CUANDO SE INVOCA COMO CAUSAL ALGUNA DE LAS FRACCIONES DEL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE LA MATERIA, SIN EXPRESAR LAS RAZONES QUE JUSTIFIQUEN SU ACTUALIZACIÓN, EL JUZGADOR DEBERÁ ANALIZARLA SÓLO CUANDO SEA DE OBVIA Y OBJETIVA CONSTATAción. Por regla general no basta la sola invocación de alguna de las fracciones del artículo 73 de la Ley de Amparo para

que el juzgador estudie la improcedencia del juicio de garantías que plantee la autoridad responsable o el tercero perjudicado, sin embargo, cuando aquélla sea de obvia y objetiva constatación; es decir, que para su análisis sólo se requiera la simple verificación de que el caso se ajusta a la prescripción contenida en la norma, deberá analizarse aun sin el razonamiento que suele exigirse para justificar la petición, toda vez que en este supuesto bastará con que el órgano jurisdiccional revise si se trata de alguno de los actos contra los cuales no proceda la acción de amparo, o bien si se está en los supuestos en los que conforme a ese precepto ésta es improcedente, debido a la inexistencia de una pluralidad de significados jurídicos de la norma que pudiera dar lugar a diversas alternativas de interpretación. Por el contrario, si las partes hacen valer una causal de improcedencia del juicio citando sólo la disposición que estiman aplicable, sin aducir argumento alguno en justificación de su aserto, no obstante que para su ponderación se requiera del desarrollo de mayores razonamientos, el juzgador deberá explicarlo así en la sentencia correspondiente de manera que motive las circunstancias que le impiden analizar dicha causal, ante la variedad de posibles interpretaciones de la disposición legal invocada a la que se apeló para fundar la declaración de improcedencia del juicio.”

SÉPTIMO. Análisis de la procedencia del juicio de amparo contra leyes.

Como se destacó en el considerando condigno, la institución peticionaria del amparo impugna la inconstitucionalidad de los artículos 50, 50 bis, 50 Ter, 50 Quater, y 50 Quinquies, de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Estado de Hidalgo; así como los artículos transitorios PRIMERO, SEGUNDO, TERCERO, CUARTO, QUINTO, SEXTO y SÉPTIMO del Decreto 228, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, Tomo CL, el nueve de octubre de



dos mil diecisiete; y el diverso 4 de la Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Hidalgo, mismos que, en el orden citado, disponen lo siguiente:

“Artículo 50. El Órgano Interno de Control es el órgano oficial de fiscalización interna de la institución que tiene como objeto diseñar, preparar y procesar la información que permita vigilar, evaluar y confirmar el cumplimiento de las funciones sustantivas y adjetivas de la Universidad. Sus atribuciones específicas quedarán establecidas en el Estatuto General.

Además, tendrá a su cargo prevenir, investigar, substanciar, calificar y corregir actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la Universidad, para sancionar a aquellas distintas a las que son competencia del Tribunal de Justicia Administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos, así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito, ante la Fiscalía Especializada en Delitos de Corrupción.”

“Artículo 50 Bis. El Titular del Órgano Interno de Control de la Universidad, será designado por el Congreso del Estado, conforme al procedimiento establecido en la Ley Orgánica del Poder Legislativo.”

“Artículo 50 Ter. El titular del Órgano Interno de Control deberá reunir los siguientes requisitos:

- I. Ser de nacionalidad mexicana;*
- II. Ser mayor de treinta años en el momento de la designación;*
- III. Poseer grado académico no inferior a nivel maestría o certificación profesional en un ramo afín, debidamente legalizado;*
- IV. Haberse destacado en actividades propias de la función de su responsabilidad; y*
- V. Ser de reconocida honorabilidad.”*

“Artículo 50 Quater. La persona titular del Órgano Interno de Control durará en su encargo cuatro años y podrá ser designado por un solo periodo inmediato posterior al que se haya desempeñado, previa postulación y cumpliendo los requisitos previstos en esta Ley y el procedimiento establecido en la Ley Orgánica del Poder Legislativo.

Tendrá un nivel jerárquico igual a la categoría 6/B de su tabulador de mandos medios y superiores o su equivalente en la estructura orgánica de la Universidad.

El Órgano Interno de Control tendrá un titular que lo representará y contará con Unidades de Investigación, Substanciación y Resolución, de igual forma contará con los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para el cumplimiento de su objeto.”

“Artículo 50 Quinques. El titular del Órgano Interno de Control mantendrá la coordinación técnica necesaria con la Auditoría Superior del Estado, para el cumplimiento de su objeto.

Presentará un informe semestral y anual de actividades a la Junta de Gobierno de la Universidad, mismo que entregará a la Auditoría Superior del Estado y al Congreso del Estado, para los efectos correspondientes.”

“TRANSITORIOS.

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

SEGUNDO. El Congreso del Estado, iniciará los procesos de designación de los titulares de los Órganos Internos de Control de los Organismos Autónomos que se mencionan en el presente Decreto.



Los actuales titulares o responsables de las Contralorías o de los Órganos Internos de Control de los Organismos Autónomos que se mencionan en el presente Decreto podrán participar en el proceso de designación, siempre y cuando cumplan con los requisitos de elegibilidad previstos en este Decreto.

TERCERO. Cada Organismo Autónomo que se mencionan en el presente Decreto, tendrán un plazo de hasta 90 días, a partir de la publicación del presente Decreto, para armonizar su normatividad interna en los términos del presente Decreto.

CUARTO. Cada Organismo Autónomo que se mencionan en el presente Decreto, a partir del ejercicio fiscal del 2018, destinará en su Presupuesto de Egresos, una partida específica que garantice los recursos necesarios para el cumplimiento de los objetivos de su Órgano Interno de Control.

QUINTO. En caso de existir recursos humanos, financieros y materiales asignados a las Contralorías u Órganos Internos de Control de los Organismos Autónomos que se mencionan en el presente Decreto, se entenderán asignados a los Órganos Internos de Control a que se refiere el presente Decreto.

SEXTO. Los procedimientos administrativos iniciados por las autoridades correspondientes con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto, serán concluidos conforme a las disposiciones aplicables vigentes a su inicio.

SÉPTIMO. Los actuales titulares o responsables de los Órganos Internos de Control de los Organismos Autónomos que se mencionan en el presente Decreto, continuarán como titulares o responsables hasta en tanto el Congreso del Estado realice las designaciones de los nuevos titulares, una vez hecho lo anterior, se deberá realizar la entrega recepción atendiendo al procedimiento establecido en la legislación aplicable.”

“Artículo 4. El Instituto Estatal Electoral, la Comisión Estatal de Derechos Humanos, la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, el Instituto de Acceso a la Información Pública Gubernamental y el Tribunal Electoral, se regirán por sus leyes específicas por ser organismos autónomos y, en consecuencia, quedan excluidos de la observancia de esta Ley.”

De las previsiones legales transcritas se advierte que la finalidad de las reformas a la estructura orgánica de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, es incluirla dentro del sistema nacional anticorrupción, creado por mandato del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que consiste en 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 la fiscalización y control de recursos públicos; sistema que debe ser establecido en los Estados que integran la Federación.

Para tal efecto, la potestad legislativa local consideró que los organismos autónomos de esta entidad realizan funciones específicas del Estado, aunado a que ejercen recursos públicos y son operados por servidores públicos, lo que hace necesaria la modificación de su estructura organizacional, con la finalidad de crear órganos internos de control, quienes se encargarán de vigilar el estricto cumplimiento de las



normas legales que integran el marco jurídico del sistema estatal anticorrupción.

En consecuencia, entre otras legislaciones orgánicas, se determinó reformar la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, con la finalidad de crear el órgano interno de control, con las facultades que se prevén en las normas legales cuya constitucionalidad se cuestiona en la vía de amparo indirecto; órgano cuyo titular debe ser designado mediante el proceso condigno a cargo de la legislatura estatal, en términos del artículo segundo transitorio del Decreto que dio origen a las reformas legales objeto de nuestra atención.

Cabe mencionar que el diverso tercero transitorio del citado Decreto, también vincula a la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo a modificar su normatividad interna, para armonizarla con su nueva estructura orgánica, para lo cual cuenta con el plazo de noventa días a partir de la publicación de aquel acto legislativo.

Bajo esas circunstancias, es inconcuso que las previsiones legales que cuestiona la quejosa son de naturaleza autoaplicativa, porque los mandatos que en ellas se contienen la vinculan a su cumplimiento desde el momento en que entran en vigor, sin que se requiera de alguna otra condición posterior; tan es así que

conforme a las normas de tránsito destacadas, la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo debe ajustar su normatividad interna, para dar cabida al órgano interno de control, dentro de los noventa días posteriores a la publicación del decreto condigno, y destinar en su presupuesto de egresos una partida específica que garantice los recursos necesarios para el cumplimiento de los objetivos de su órgano interno de control, a partir del ejercicio fiscal correspondiente a dos mil dieciocho.

En ese sentido, las normas legales impugnadas pueden someterse al escrutinio constitucional, en términos de lo dispuesto en los artículos 17, fracción I, y 107, fracción I, de la Ley de Amparo.

Sobre este tópico se ha pronunciado el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al sustentar la jurisprudencia P./J. 55/97, publicada en la página 5, Tomo VI, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, correspondiente al mes de Julio de 1997, cuyos rubro y texto son del tenor siguiente:

“LEYES AUTOAPLICATIVAS Y HETEROAPLICATIVAS. DISTINCIÓN BASADA EN EL CONCEPTO DE INDIVIDUALIZACIÓN INCONDICIONADA. *Para distinguir las leyes autoaplicativas de las heteroaplicativas conviene acudir al concepto de individualización incondicionada de las mismas, consustancial a las normas que admiten la*



procedencia del juicio de amparo desde el momento que entran en vigor, ya que se trata de disposiciones que, acorde con el imperativo en ellas contenido, vinculan al gobernado a su cumplimiento desde el inicio de su vigencia, en virtud de que crean, transforman o extinguen situaciones concretas de derecho. El concepto de individualización constituye un elemento de referencia objetivo para determinar la procedencia del juicio constitucional, porque permite conocer, en cada caso concreto, si los efectos de la disposición legal impugnada ocurren en forma condicionada o incondicionada; así, la condición consiste en la realización del acto necesario para que la ley adquiera individualización, que bien puede revestir el carácter de administrativo o jurisdiccional, e incluso comprende al acto jurídico emanado de la voluntad del propio particular y al hecho jurídico, ajeno a la voluntad humana, que lo sitúan dentro de la hipótesis legal. De esta manera, cuando las obligaciones derivadas de la ley nacen con ella misma, independientemente de que no se actualice condición alguna, se estará en presencia de una ley autoaplicativa o de individualización incondicionada; en cambio, cuando las obligaciones de hacer o de no hacer que impone la ley, no surgen en forma automática con su sola entrada en vigor, sino que se requiere para actualizar el perjuicio de un acto diverso que condicione su aplicación, se tratará de una disposición heteroaplicativa o de individualización condicionada, pues la aplicación jurídica o material de la norma, en un caso concreto, se halla sometida a la realización de ese evento.”

OCTAVO. Estudio de la cuestión planteada, respecto de la inconstitucionalidad de las normas legales impugnadas.

Son sustancialmente fundados los conceptos de violación que se hacen valer, como enseguida se analizará.

Previamente, es necesario precisar que debido a su extensión y atendiendo a los aspectos que este órgano de amparo considera de mayor relevancia para la concesión de la protección de la Justicia Federal solicitada, los conceptos de violación que se contienen en la demanda no serán transcritos en su totalidad; sin que ello produzca una afectación a las partes o sea contrario a la técnica jurídica acostumbrada para la elaboración de sentencias de amparo indirecto, porque el escrito condigno obra agregado a la pieza de autos en que se actúa y a las demás partes se les corrió traslado con las copias que allegó la parte quejosa, lo que les permitió imponerse de su contenido y participar en la integración de la litis constitucional.

Además, lo que legitima la actividad del juzgador es la solución integral y adecuada de las cuestiones sometidas a su potestad, desde luego mediante la expresión de los motivos y fundamentos que apoyan su decisión; sin que se soslaye que en caso de que uno de los capítulos de queja sea suficiente para emitir una sentencia estimatoria, con los máximos alcances pretendidos por la parte quejosa, el órgano de control constitucional puede prescindir del estudio de los conceptos de violación restantes, porque hacerlo no mejoraría lo alcanzado con la concesión del amparo.

Asimismo, también se hace la aclaración de que los conceptos de violación expresados serán analizados en orden diverso al propuesto, ya que el suscrito se inclina por aquellos que combaten de manera frontal y sustancial la inconstitucionalidad de las normas legales reclamadas.

Esta manera de resolver encuentra apoyo en la jurisprudencia 2a./J. 58/2010 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, Mayo de 2010, página 830, Novena Época, que a la letra dice:

“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN. De los preceptos integrantes del capítulo X “De las sentencias”, del título primero “Reglas generales”, del libro primero “Del amparo en general”, de la Ley de Amparo, no se advierte como obligación para el juzgador que transcriba los conceptos de violación o, en su caso, los agravios, para cumplir con los principios de congruencia y exhaustividad en las sentencias, pues tales principios se satisfacen cuando precisa los puntos sujetos a debate, derivados de la demanda de amparo o del escrito de expresión de agravios, los estudia y les da respuesta, la cual debe estar vinculada y corresponder a los planteamientos de legalidad o constitucionalidad efectivamente planteados en el pliego correspondiente, sin introducir aspectos distintos a los que conforman la litis. Sin embargo, no existe prohibición para hacer tal transcripción, quedando al prudente arbitrio del juzgador realizarla o no, atendiendo a las características especiales del

caso, sin demérito de que para satisfacer los principios de exhaustividad y congruencia se estudien los planteamientos de legalidad o inconstitucionalidad que efectivamente se hayan hecho valer.”

En la diversa P./J. 3/2005 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, Febrero de 2005, página 5, Novena Época, invocada por analogía, y de rubro y texto siguientes:

“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN AMPARO DIRECTO. EL ESTUDIO DE LOS QUE DETERMINEN SU CONCESIÓN DEBE ATENDER AL PRINCIPIO DE MAYOR BENEFICIO, PUDIÉNDOSE OMITIR EL DE AQUELLOS QUE AUNQUE RESULTEN FUNDADOS, NO MEJOREN LO YA ALCANZADO POR EL QUEJOSO, INCLUSIVE LOS QUE SE REFIEREN A CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES. De acuerdo con la técnica para resolver los juicios de amparo directo del conocimiento de los Tribunales Colegiados de Circuito, con independencia de la materia de que se trate, el estudio de los conceptos de violación que determinen su concesión debe atender al principio de mayor beneficio, pudiéndose omitir el de aquellos que, aunque resulten fundados, no mejoren lo ya alcanzado por el quejoso, inclusive los que se refieren a constitucionalidad de leyes. Por tanto, deberá quedar al prudente arbitrio del órgano de control constitucional determinar la preeminencia en el estudio de los conceptos de violación, atendiendo a la consecuencia que para el quejoso tuviera el que se declararan fundados. Con lo anterior se pretende privilegiar el derecho contenido en el artículo 17, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistente en garantizar a los ciudadanos el acceso real, completo y efectivo a la administración de justicia, esto es, que en los diversos asuntos sometidos al conocimiento de los tribunales de amparo se diluciden de manera preferente aquellas cuestiones



que originen un mayor beneficio jurídico para el gobernado, afectado con un acto de autoridad que al final deberá ser declarado inconstitucional.”

Y en la jurisprudencia (IV Región)2o. J/5 (10a.) del Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 29, Abril de 2016, Tomo III, página 2018, Décima Época, que se inserta a continuación:

“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PROCEDE SU ANÁLISIS DE MANERA INDIVIDUAL, CONJUNTA O POR GRUPOS Y EN EL ORDEN PROPUESTO O EN UNO DIVERSO. El artículo 76 de la Ley de Amparo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2013, en vigor al día siguiente, previene que el órgano jurisdiccional que conozca del amparo podrá examinar en su conjunto los conceptos de violación o los agravios, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, empero, no impone la obligación a dicho órgano de seguir el orden propuesto por el quejoso o recurrente, sino que la única condición que establece el referido precepto es que no se cambien los hechos de la demanda. Por tanto, el estudio correspondiente puede hacerse de manera individual, conjunta o por grupos, en el propio orden de su exposición o en uno diverso.”

Aclarado lo anterior, se tiene que en parte de los conceptos de violación, la Universidad quejosa aduce lo siguiente:

“(…)

El Decreto 228 impugnado y los artículos 50, 50 bis, 50 Ter, 50 Quater, y 50 Quinquies, de la Ley Orgánica de la Universidad

Autónoma de Estado de Hidalgo, así como los artículos transitorios PRIMERO, SEGUNDO, TERCERO, CUARTO, QUINTO, SEXTO y SÉPTIMO, son inconstitucionales y violatorios del principio de autonomía universitaria al igual que el artículo 4 de la Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Hidalgo, contenida en el diverso Decreto 227.

De conformidad con el artículo 3, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las universidades y las demás instituciones de educación superior, a las que legalmente se les reconozca autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios universitarios, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen así como de libre discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; asimismo, fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo para el trabajo especial universitario, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere.”

“(…)

Desde la perspectiva anterior, resulta claro que el Decreto impugnado número 228, publicado el 9 de octubre de 2017, en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, en su parte considerativa y artículos impugnados resulta violatorio al principio constitucional de autonomía universitaria en general, pues no obstante que se trata de una institución y característica que, en términos constitucionales, representa algo ajeno y muy diverso a los órganos constitucionales autónomos, contrario a esa premisa básica, en el decreto de referencia se parte de premisas inexactas y hasta cae en confusión entre la noción de la autonomía universitaria que distingue a las universidades públicas y los llamados órganos constitucionales autónomos.

Tanta es la confusión referida, que incluso se cae en el error de considerar dogmáticamente a la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo por vía de equiparación como un órgano Constitucional Autónomo, a pesar de que su naturaleza como tal no se encuentra definida en el artículo 26, párrafo quinto, del texto constitucional local; misma confusión que se acentúa en la exposición de motivos del decreto de referencia, donde se deja en claro que dicha universidad pública autónoma no se comprende en el catálogo de órganos constitucionales autónomos establecidos en el artículo 26, párrafo quinto, del citado texto constitucional local, y no obstante que un órgano Constitucional Autónomo solamente podría provenir su establecimiento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en el peor de los casos, en el supuesto que se analiza, del propio texto de la Constitución Política para el



Estado de Hidalgo, en el considerando SÉPTIMO del decreto se hace evidente dicho error de interpretación y la confusión de instituciones al momento en que forzosamente se pretende equiparar a la mencionada institución universitaria, con los órganos constitucionales autónomos inscritos en el mencionado fundamento del texto constitucional local, mediante un argumento artificioso a partir del cual pretende sostenerse que la naturaleza como órgano constitucional autónomo de la mencionada universidad debe obtenerse de una interpretación a una norma secundaria como el artículo 4 de la Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Hidalgo promulgado en esa misma fecha; planteamiento interpretativo que resulta ilegal, paradójico e incorrecto, en primer lugar, porque un Órgano Constitucional Autónomo solamente puede encontrarse expresamente establecido en la disposición de orden constitucional, ya sea federal o local, mas no a través de la interpretación de en una ley secundaria, mucho menos si se trata de una legislación promulgada en esa misma fecha y que abiertamente contradice la naturaleza de los órganos constitucionales autónomos y en segundo lugar, porque no resulta lógico ni razonable caer en el extremo de calificar mediante interpretaciones a la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo como una especie de organismo público descentralizado, que por esa virtud debiera considerarse como entidad paraestatal en la ley local correspondiente, pero que el artículo 4 de dicha legislación, recientemente promulgado el 9 de octubre de 2017 e impugnado a través de esta controversia, como si se tratara de una entidad paraestatal, lo excluye de la observancia de dicha legislación y lo describe como un ente peculiarmente similar a órganos constitucionales autónomos reconocidos por el texto constitucional local.

El artículo 4 de la Ley de Entidades Paraestatales, también impugnado, señala lo siguiente:

(Se transcribe)

De esta forma, considerando que el principio de autonomía universitaria establecido en el artículo 3, fracción VII, constitucional, presupone que las universidades son entidades ajenas y diversas de la autoridades y entidades estatales, es notoria la inconstitucionalidad reclamada porque dicho numeral indebidamente la considera como entidad paraestatal y, por tanto, como parte de la administración pública local, lo que contradice la naturaleza de la autonomía universitaria que supone que las instituciones educativas de esta categoría son ajenas al Estado, no forman parte de este, ni mucho menos de la administración pública, la cual, en última instancia se encuentra bajo un mando y control, aún in directo por parte del titular del ejecutivo.

Asimismo, dicho artículo 4 es también inconstitucional y violatorio del Principio de Autonomía Universitaria porque, mediante una peculiar interpretación de dicho numeral, se pretende aparentar que dicha institución universitaria, aunque debe ser considerada como entidad paraestatal, finalmente debe ser excluida de la legislación local que regula dichas entidades, por guardar similitud

con los organismos constitucionales autónomos, y peor aún, en dicho artículo 4 se cae en el extremo de afirmar que la universidad es un organismo constitucional autónomo, perdiéndose de vista que dichos órganos sólo pueden configurarse desde los textos constitucionales federal o local, y nunca podrá aceptarse el establecimiento de esta categoría de órganos del Estado mediante leyes secundarias locales, como se pretende en dicho artículo 4; para demostrar estas afirmaciones conviene tener presente el siguiente criterio del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS. (se transcribe)

Y el hecho de que los órganos constitucionales autónomos puedan ser establecidos a nivel local, no cambia la característica fundamental que su establecimiento sólo puede provenir de los textos constitucionales federal o estatal y nunca de una ley secundaria, siendo aplicable al respecto la tesis siguiente:

ÓRGANOS AUTÓNOMOS ESTATALES. PUEDEN ESTABLECERSE EN LOS REGÍMENES LOCALES. (se transcribe)

Debe señalarse que, aun cuando la tesis anterior no menciona expresamente que los órganos constitucionales autónomos locales deben ser establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en la Constitución Estatal según el caso, dicha afirmación sí se contiene en la ejecutoria de la cual dimana el criterio, que es precisamente la dictada al resolverse la Controversia constitucional 32/2005, promovida por el Municipio de Guadalajara, Jalisco, fallada el 22 de mayo de 2006, por unanimidad de ocho votos bajo la ponencia del Ministro Juan N. Silva Meza y Secretario: Martín Adolfo Santos Pérez.

Para evidenciar la inconstitucionalidad de referencia y sobre la naturaleza de los verdaderos organismos públicos descentralizados son aplicables las tesis siguientes de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS. AUNQUE TENGAN PERSONALIDAD JURÍDICA PROPIA, NO SON INDEPENDIENTES DEL ESTADO, PUES SON CONTROLADOS DE MANERA INDIRECTA POR LA ADMINISTRACIÓN CENTRALIZADA. (se transcribe)

ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS. ES VÁLIDO DOTARLOS DE ATRIBUCIONES DE AUTORIDAD DE NATURALEZA ANÁLOGA A LA DE LOS ENTES QUE PERTENECEN A LA ADMINISTRACIÓN CENTRALIZADA. (se transcribe)



ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS. NO DEBEN CONFUNDIRSE CON LAS PERSONAS ESTATALES. (se transcribe)

ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS. AUN CUANDO TENGAN PERSONALIDAD JURÍDICA Y PATRIMONIO PROPIOS, SON PARTE INTEGRANTE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, EN SU FACETA PARAESTATAL. (se transcribe)

Como queda así demostrado, la administración pública paraestatal, es una forma de administración que queda bajo el control, aunque sea indirecto y no jerárquico inmediato de la administración central y esta a su vez del titular del Ejecutivo, lo cual no puede ser una característica de una universidad dotada de autonomía en términos del artículo 3, fracción VII, constitucional, motivo por el cual la forma de entender a la universidad pública autónoma, al calificarse de órgano descentralizado, debe ser en el mismo sentido que la UNAM, que se trata de un ÓRGANO DESCENTRALIZADO DEL ESTADO o sea, QUE SE ENCUENTRA FUERA DEL ESTADO, que es la nota particular del artículo 1 de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, y no se puede entender así a una universidad como la Autónoma del Estado de Hidalgo, como ahora se pretende concebir, como un organismo descentralizado que forma parte de la administración pública paraestatal, pues semejante naturaleza es un contrasentido, perdiéndose de vista que una universidad autónoma en términos constitucionales, por encontrarse separada del aparato estatal, no puede ser considerada como parte de la administración pública, en todo caso, lo que debe entenderse en términos constitucionales cuando se hace referencia a una universidad autónoma como órgano descentralizado, es que se trata de una institución pública universitaria separada y descentralizada del aparato estatal, particularmente de toda forma de administración pública, pues estimar a una universidad dentro de la administración pública implicaría reconocer el contrasentido de encontrarse controlada indirectamente por la administración central y por el titular de la misma que es quien encabece al poder ejecutivo lo que resultaría inadmisibles en el contexto de interpretación del artículo 3 fracción VII, de la norma constitucional fundamental.

Por otro lado, si la autonomía universitaria presupone que la institución educativa dotada de esta característica no forma parte del Estado, teniendo por tal virtud la facultad y responsabilidad de gobernarse a sí misma, e incluso de ser un espacio de indisponibilidad para el estado (no se pueden emitir de forma constitucionalmente válida, leyes sobre los temas constitucionalmente reservados) atribución que presupone que ninguna entidad externa puede tener injerencias al interior de la universidad (característica de indisponibilidad) resulta claro entonces que el texto impugnado de los artículos 50, 50 bis, 50 ter, 50 Quater y 50 Quinquies de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, reformados a través del citado decreto 228, materia de este amparo, son inconstitucionales al pretender que el

órgano interno de control de la universidad autónoma, sea designado, por el interior de la comunidad universitaria sino por el Congreso del Estado, en las elecciones que se desarrollarán conforme a la legislación universitaria emitida en ejercicio de sus facultades de autocontrol y autogobierno, sino en términos de un procedimiento establecido en la legislación orgánica del poder legislativo estatal, que son los términos del artículo 50 bis.

Por otra parte, también es inconstitucional pretender que dicho órgano de control interno designado por el poder legislativo, a su vez sea el órgano oficial de fiscalización interna de la institución, toda vez que las universidades por virtud de su autonomía y facultades de autogobierno tienen el derecho a designar, en términos de su legislación interna y sólo por la comunidad universitaria, a dicho órgano interno de control.

En todo caso si lo que se pretende es un sistema de fiscalización de carácter legislativo, entonces lo constitucionalmente propio sería reconocer las facultades de fiscalización tanto de la Auditoría Superior de la Federación, tratándose de recursos federales destinados a fines específicos, como son las aportaciones, e incluso las facultades de fiscalización del órgano superior de fiscalización perteneciente al poder legislativo estatal, tratándose de la fiscalización y control de recursos estatales que en su caso fueran entregados a la universidad autónoma para fines específicos y al efecto etiquetados.

También resulta inconstitucional el referido artículo 50 reformado de la ley orgánica universitaria que se impugna, porque dicho fundamento pretende que el órgano interno de control nombrado por el poder legislativo y encargado de la fiscalización interna, adicionalmente se le dan facultades y objeto de diseñar, preparar y procesar la información que permita vigilar, evaluar y confirmar el cumplimiento de las funciones sustantivas y adjetivas de la universidad; es decir, se pretende la creación de un órgano ajeno a la universidad, nombrado por el poder legislativo, que tendrá atribuciones de intromisión adjetiva o sustantiva, que irrumpa en el autogobierno universitario llegando al extremo de diseñar, preparar y procesar la información perteneciente a la universidad autónoma para vigilar, evaluar y confirmar el cumplimiento de sus funciones sustantivas y adjetivas como ente universitario autónomo que por tal virtud no debería sufrir el menor tipo de injerencias.

El artículo 50 ter también es inconstitucional, porque se pretende que el órgano de control interno reúna los requisitos que se mencionan en cinco fracciones ahí establecidas llamando la atención que ninguna de ellas le reconoce tener una legitimación que provenga de la comunidad universitaria siendo insuficiente el poseer grado académico no inferior a maestría o certificación profesional, pues en todo caso a quien corresponde decidir si, así se nombra, al Titular del órgano interno de control universitario, es a la propia comunidad universitaria en términos de la legislación que ésta emita propiamente en ejercicio de sus funciones de autogobierno, que



dimanan de la facultad de autonomía universitaria a que se refiere el artículo 3, fracción VII del texto constitucional federal.

Igualmente resulta inconstitucional que, mediante acto legislativo proveniente del congreso local (artículo 50 quater) se pretenda imponer al titular del órgano de control interno por un periodo de cuatro años, en obvio que semejante designación, implica una intromisión al autonomía universitaria y una injerencia excesiva al interior de la institución, por un periodo de cuatro años; pero peor aún, que dicho fundamento de origen legislativo que irrumpa las atribuciones de autogobierno al señalar que dicha persona Titular del órgano interno de control podrá ser designado por un solo periodo inmediato posterior al que se haya desempeñado, previa postulación y cumplimiento de los requisitos para ocupar dicho cargo y el procedimiento establecido no en la legislación universitaria, si no en la Ley Orgánica del Poder Legislativo; dicho artículo, llega al extremo de determinar el nivel jerárquico que se le deberá reconocer a dicho servidor público conforme al tabulador universitario, reconociéndoles como mando medio y superior o su equivalente en la estructura orgánica de la universidad, aspecto que también importa una injerencia externa excesivamente inconstitucional a las facultades de autogobierno y a las autonomía universitaria.

El mismo artículo 50 quater, continúa violando las facultades de autocontrol y autogobierno universitario, y generando injerencias externas excesivas e inconstitucionales, violatorias del artículo 3, fracción VII, constitucional, al señalar que el órgano interno de control contará además con unidades de investigación sustanciación y resolución, así como con recursos humanos, materiales y financieros necesarios para el cumplimiento de su objeto.

Por su parte el artículo 50 Quinquies establece que el titular del órgano interno de control mantendrá la coordinación técnica necesaria con la auditoría superior del Estado para el cumplimiento de su objeto para lo cual presentará un informe semestral y anual de actividades a la junta de gobierno de la universidad, mismo que entregará a la auditoría superior del Estado y al congreso del Estado para los efectos correspondientes, todo lo cual resulta notoriamente inconstitucional porque claramente se trata de una legislación que pretende establecer un sistema de interferencia, intervención indirecta e injerencia al interior de la autonomía universitaria, por parte de la Auditoría Superior del Estado y del Congreso del Estado, que carece de justificación toda vez que para ello es necesario vulnerar la autonomía universitaria y sus atribuciones de autocontrol, propia administración y autogobierno.

Más adelante, en análisis de proporcionalidad y razonabilidad, se demostrará que dicha intromisión por parte del poder legislativo y de la auditoría superior del Estado a través de un órgano interno de control universitario designado desde el poder legislativo, no resulta razonable, y claramente representa una medida desproporcionada.

Al margen de lo anterior cabe señalar que, si se pretende crear a un órgano de control interno dentro de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, lo que en todo caso tendría que ocurrir es considerar que, de conformidad con lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, emitida por el Congreso Local, la Universidad Autónoma es un organismo de carácter público descentralizado, pero además, dotado de la autonomía prevista en los términos de la fracción VII del artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la fracción I del artículo 87 de la Ley de Educación para el Estado de Hidalgo, con patrimonio, personalidad y capacidad jurídica propios, lo cual se establece en el artículo 1°; autonomía que se manifiesta en su ámbito de Gobierno y Administración, entre otros; que le permite elegir y remover libremente a sus autoridades; gestionar, obtener y administrar libremente su patrimonio, lo cual se estipula claramente en su artículo 2°; y dentro de los fines primordiales de la Universidad está la docencia, la investigación y el fomento de la legalidad, transparencia y protección de los derechos humanos, por lo que realiza sus actividades conforme a las leyes fundamentales de la nación, construyendo y perfeccionando su orden normativo interno, para promover la cultura de la legalidad y rendición de cuentas con transparencia.

Dentro de las atribuciones de la Universidad, está el interpretar y reglamentar la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo; defender la autonomía universitaria y los derechos humanos de la comunidad universitaria; definir su organización académica y administrativa, como lo estime más conveniente; designar a las autoridades institucionales que establece la Ley; seleccionar, contratar, capacitar, estimular y, en su caso, remover a su personal administrativo y técnico, de conformidad con la normatividad aplicable, y; gestionar, obtener, distribuir y administrar con transparencia sus recursos materiales y financieros, así como su patrimonio. Esto incluye recibir las aportaciones financieras que le otorgan la Federación y el Gobierno del Estado de Hidalgo, así como buscar fuentes de financiamiento para construir un desarrollo sustentable propio, al amparo de su autonomía, adoptando las normas de gestión y funcionamiento administrativo más adecuados para sus fines.

La Universidad para cumplir sus funciones, puede crear, organizar, integrar y suprimir las unidades académicas y administrativas que estime convenientes, conforme a los procedimientos establecidos en su Estatuto General; destacando que las autoridades universitarias son:

- I. El Honorable Consejo Universitario;
- II. La Junta de Gobierno;
- III. El Rector;
- IV. Los directores de escuelas, escuelas superiores e institutos dependientes de la Universidad;
- V. Los consejos técnicos de institutos y escuelas dependientes de la Universidad.
- VI. El Patronato; y



VII. El Defensor Universitario.

Por tanto, siendo el Honorable Consejo Universitario la autoridad suprema y soberana de la Universidad, el cual no se integra por ningún funcionario del Gobierno Estatal o Federal, sino por la comunidad Universitaria, quien debe defender la autonomía universitaria; cumplir y hacer cumplir las disposiciones legales que rigen la vida institucional, así como los acuerdos del propio Consejo; además, el generar, aprobar, reformar y adicionar las disposiciones normativas de la Universidad suplementarias a esta Ley, necesarias para su mejor organización y funcionamiento económico, académico, técnico, administrativo y laboral, emitiendo resoluciones sobre asuntos administrativos, así como el dirigir, avalar y aprobar los procesos de designación de las autoridades universitarias de acuerdo con las medidas y condiciones estipuladas en el Estatuto General, entonces resulta claro que sólo sí el Consejo Universitario —autoridad suprema y soberana de la Universidad, a quien le compete todo lo relativo con el buen funcionamiento de la Universidad, en los ámbitos académico y administrativo— creara a dicho órgano de control interno se podría reconocer a éste, pues de lo contrario se vulnera la autonomía universitaria, tal como ocurre con las normas impugnadas.

Todas las anteriores consideraciones, llevan a concluir que los artículos reclamados 50 a 50 quinquies de la legislación orgánica universitaria y Transitorios PRIMERO a SÉPTIMO, así como 4° de la ley local de entidades paraestatales, al desconocer la personalidad jurídica especial de orden constitucional de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, como corporación autónoma y organismo descentralizado del Estado son inconstitucionales y violatorios del principio de autonomía universitaria, en su dimensión que reconoce sus facultades y responsabilidad de autogobierno, pues no obstante que por disposición constitucional todas las autoridades de gobierno al interior de la Universidad deben ser establecidas exclusivamente mediante procedimientos universitarios, contrario a dicha cláusula constitucional las normas reclamadas pretender introducir de manera constitucionalmente ilegítima un órgano de Control Interno dentro del estructura de gobierno universitaria, en lo que representa una intromisión constitucionalmente inválida por parte del poder legislativo en exceso de sus facultades legislativas, máxime que el ámbito de autogobierno universitario no representa un espacio que pueda considerarse jurídicamente disponible para las autoridades del Estado, mucho menos para el Poder Legislativo.

De igual forma, los artículos reclamados tanto de la legislación orgánica, los mencionados Transitorios, así como el referido artículo 4 de la ley local de entidades paraestatales, también son inconstitucionales y violatorios del principio constitucional de autonomía universitaria, en su diversa dimensión de autorregulación, conforme a la cual, constitucionalmente, sólo corresponde a las propias autoridades universitarias realizar sus fines de educar, investigar y difundir la cultura, de acuerdo exclusivamente con los principios universitarios de respeto a la libertad de cátedra e investigación, de libre examen y libre discusión de las ideas,

determinando internamente en todo momento sus planes y programas, y fijando los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal, así como también se les reconoce una facultad constitucional especial que les permite en exclusiva la administración directa de su patrimonio; dimensión del mencionado principio constitucional que fue violado por las responsables al momento en que se pretende imponer dentro del estructura universitaria un Órgano Interno de Control cuyo titular no es designado internamente por la democracia universitaria, ni tampoco dicho órgano es creado mediante procedimientos de autorregulación universitaria, sino mediante intromisión y por medio de procedimientos ajenos a los principios constitucionales universitarios; esto es, a través de una designación realizada por el poder legislativo local en términos de su legislación orgánica parlamentaria, mismo órgano de control que incongruentemente pretende ser establecido para fines de fiscalización desde el interior del estructura universitaria, lo que desconoce abiertamente sus principio de autoadministración, y las bases constitucionales generales de la fiscalización superior por parte de los órganos legislativos facultados, como son, en el orden federal, la Auditoría Superior de la Federación, y a nivel estatal, el Órgano Superior de Fiscalización; otro aspecto excesivo e incongruente es que el mencionado órgano de control se establece para vigilar, evaluar y confirmar aspectos en los cuales resulta constitucionalmente imposible que pueda tener una intervención que pueda considerarse válida, ya que se pretende en el artículo 50, párrafo primero, de la ley orgánica reclamada, que dicho órgano de control interno confirme el cumplimiento no sólo de la fiscalización sino excesivamente de las funciones sustantivas y adjetivas de la Universidad, lo que implicaría el absurdo de que dicho órgano de control pretendiera controlar los fines universitarios, así como sus planes y programas, a pesar de que todos estos asuntos corresponden en términos constitucionales en exclusiva a la propia Universidad; la misma facultad de autorregulación como dimensión de la autonomía universitaria se viola al momento en que también se faculta dicho órgano de control interno para prevenir, investigar, substanciar y corregir actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Universidad, función que resulta ajena y absurda a la naturaleza constitucional de las universidades autónomas, las cuales históricamente carecen y han carecido por su naturaleza institucional, de servidores públicos, tanto así que las relaciones laborales entre la universidad con su personal académico y administrativo se rigen por disposición constitucional expresa por el artículo 123, Apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al ser notoriamente inconstitucionales los mencionados artículos 4 de la legislación local de entidades paraestatales, promulgado mediante el decreto 227 impugnado mediante la presente demanda; así como los artículos 50, 50 bis, 50 Ter, 50 Quater y 50 Quinquies, de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo pertenecientes al diverso decreto 228, por violar el principio de autonomía universitaria consagrado en



el artículo 3, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, atentamente se solicita al órgano jurisdiccional que conceda la protección federal a la parte quejosa de conformidad con el artículo 78 de la Ley de Amparo, particularmente considerando que los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad deberán extenderse, en su caso, a todas aquellas normas y actos cuya validez dependa de la propia norma invalidada, en el entendido de que dichos efectos se traducen en la inaplicación de las normas generales reclamadas únicamente respecto de la institución universitaria autónoma solicitante del amparo.”

“(…)

Como se ha mencionado el concepto de autonomía universitaria se encuentra contenido en la fracción VII del artículo 3° de la Constitución Federal.

Así, según criterio reiterado de la Suprema Corte, la “autonomía universitaria” consiste fundamentalmente en la facultad de gobernarse a sí mismas, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; la posibilidad de fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico y la responsabilidad de administrar su patrimonio, con la finalidad de lograr mayor eficacia en la prestación del servicio que les está atribuido y que se fundamenta en su libertad de enseñanza.

De esa manera, el objetivo de la “autonomía universitaria” es proteger el principio de libre enseñanza (libertad de cátedra, de investigación, y de examen y discusión de las ideas), indispensable para la formación y transmisión del conocimiento. Dicho con otras palabras, la autonomía universitaria tiene como finalidad proteger las condiciones necesarias para la satisfacción del derecho a la educación superior. Así, la “autonomía universitaria” constituye una garantía institucional del derecho a la educación superior, que tiene como objetivo maximizar el respeto al principio de libre enseñanza, condición sine qua non para el desarrollo y difusión del conocimiento y, por ello, para la satisfacción del derecho a la educación superior.

En ese sentido se encuentran los criterios de la Suprema Corte, de rubros **“AUTONOMÍA UNIVERSITARIA. TIENE UN CARÁCTER EXCLUSIVAMENTE INSTRUMENTAL PARA MAXIMIZAR EL DERECHO HUMANO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR, POR LO QUE NO CONFORMA, PER SE, UN FIN EN SÍ MISMA.”** y el diverso de rubro: **“AUTONOMÍA UNIVERSITARIA. SU ALCANCE.”** los cuales, por ya constar en esta demanda, se estima innecesario reiterarlos.

De esa manera, el Constituyente Permanente para lograr la “autonomía universitaria”, como condición o instrumento para maximizar el derecho humano a la educación superior, prescribió que se confiriera a las universidades autónomas facultades para

autogobernarse en todos los aspectos jurídicos que resultan relevantes para lograr la finalidad constitucional referida.

En congruencia con lo anterior, la Suprema Corte ha reconocido que los órganos dotados de “autonomía universitaria” siguen siendo objeto de regulación, en todos aquellos aspectos que se encuentran fuera del ámbito de autogobierno que constitucionalmente les ha sido conferido, por considerar precisamente que se trata de aspectos que no resultan relevantes para maximizar el acceso a la educación superior. En ese sentido, resulta relevante citar, a manera de ejemplo, la tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

AUTONOMÍA UNIVERSITARIA. NO SE VIOLA POR LA VERIFICACIÓN QUE HAGA LA ENTIDAD DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN (ANTES CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA) DE LOS SUBSIDIOS FEDERALES QUE SE OTORGAN A LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS. (Se transcribe)

De esa manera, resulta claro la delimitación al ámbito de autogobierno de las universidades autónomas —y, como consecuencia de ello, del coto o ámbito en el que constitucionalmente está prohibido intervenir a los poderes políticos del Estado—; es decir, en todos aquellos aspectos que resultan jurídicamente relevantes para generar las condiciones necesarias para maximizar el acceso a la educación superior en los términos exigidos por el artículo 3°, fracción VII de nuestra Carta Magna.

Sin embargo, el artículo 50 reformado de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, ahora impugnado, de manera notoriamente inconstitucional confiere al Órgano Interno de Control facultades que interfieren o invaden el ámbito de atribuciones relativas a las funciones materiales o sustantivas de las universidades autónomas, que precisamente se encuentran protegidas por el principio constitucional de ‘autonomía universitaria’. En efecto, dicha norma legal es del tenor literal siguiente:

(Se transcribe)

Así, de la literalidad de dicha norma legal consta que el Legislador confirió, sin más, al Órgano de Control Interno en la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo facultades para “vigilar, evaluar y confirmar las funciones sustantivas de la Universidad”; es decir, sin distinción alguna, facultó al Órgano Interno de Control en la Universidad Autónoma de Estado de Hidalgo a supervisar cualquier clase de función sustantiva de la Universidad; lo que —al tratarse de una facultad conferida de manera general— evidentemente incluye o alcanza todas aquellas funciones sustantivas previstas en el artículo 3°, fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como condiciones necesarias para maximizar el acceso a la educación superior.

De esa manera, en virtud de la norma legal referida, la funciones que constitucionalmente se encuentran reservadas para el



autogobierno de las universidades autónomas ahora estás se encuentran bajo el escrutinio de un poder político foráneo a la universidad. Situación que constituye una clara trasgresión al principio de 'autonomía universitaria', consagrado en el artículo 3°, fracción VII de la Constitución Federal.

Lo anterior deja en claro, que los artículos impugnados de los decretos 227 y 228 materia de esta acción son inconstitucionales y por tanto es procedente que se proceda a su declaratoria de invalidez en términos del numeral 105, fracción II, último párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el orden expuesto queda plenamente demostrada la inconstitucionalidad del artículo reclamado por los motivos indicados, razones por las cuales atentamente se solicita que se conceda a la parte quejosa la protección constitucional solicitada, especialmente y si fuera el caso, en términos del artículo 78 de la Ley de Amparo, conforme al cual si se declara la inconstitucionalidad de una norma general, debe tenerse presente que los efectos de la sentencia protectora se extenderán a todas aquellas normas y actos cuya validez dependa de la propia norma general invalidada, efectos de la sentencia de amparo que se traducirán en la inaplicación de las normas declaradas inconstitucionales únicamente respecto de esta universidad autónoma quejosa."

"(...)

Son inconstitucionales el artículo 24 de la Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Hidalgo reformado mediante el decreto 227 impugnado, así como los artículos 50 a 50 Quinquies de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo y Transitorios Generales del Decreto 228, en la medida de su aplicación y relación con los artículos controvertidos anteriormente señalados, dado que violan las bases constitucionales en materia de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos y del sistema nacional anticorrupción.

BASES CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Estas se contienen en los artículos 108, 109, 110, 111, 112 y 114 de la Constitución Federal, donde se establece lo siguiente:

(Se transcriben)

Los artículos anteriormente transcritos, son los fundamentos constitucionales vigentes en materia de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, así como de particulares vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción, así como la responsabilidad patrimonial del Estado; de esos artículos se desprenden los aspectos siguientes:

Concepto de servidores públicos.

- Que se reputan como servidores públicos a: (i) los representantes de elección popular; (ii) miembros del Poder Judicial de la Federación; (iii) funcionarios y empleados al servicio del Estado; y (iv) en general a toda persona que desempeñe un empleo cargo o comisión de cualquier naturaleza en el congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal; (también se consideran servidores públicos a las personas que trabajan en los organismos constitucionales autónomos reconocidos por el texto constitucional.

- Dichos servidores públicos serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño respectivo de sus funciones.

- A nivel de entidad estatal, serán responsables por violaciones a la constitución y leyes federales así como por el manejo y aplicación indebidos de fondos y recursos federales los servidores públicos siguientes: (i) los ejecutivos de las entidades federativas, (ii) los Diputados de las Legislaturas Locales, (iii) Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, (iv) miembros de los Consejos de la Judicatura; (v) integrantes de los ayuntamientos y alcaldías; (vi) miembros de los organismos constitucionales autónomos así reconocidos por las Constituciones Locales; (vii) así como los demás servidores públicos locales.

- Corresponde a las Constituciones Locales precisar quienes serán considerados servidores públicos que desempeñen empleos, cargos o comisiones, en las entidades federativas, Municipios y demarcaciones territoriales de la ciudad de México, quienes serán responsables por el indebido manejo de recursos públicos y deuda pública.

- Los servidores públicos estarán obligados a presentar bajo protesta de decir verdad su declaración patrimonial y de intereses ante autoridades competentes.

Procedimientos Administrativos y constitucionales para sancionar las responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos.

- Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad para el Estado serán sancionados de conformidad con los procedimientos establecidos en el artículo 109 Constitucional.

- Cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que causen perjuicio de los intereses públicos fundamentales o del Buen Despacho, mediante **Juicio Político** se sancionarán con **destitución e inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público** a los servidores públicos pertenecientes a las categorías siguientes: (i) Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, (ii) ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, (iii) Consejeros de la Judicatura



Federal, (iv) secretarios de Despacho, (v) Fiscal General de la República, (vi) Magistrados de Circuito y jueces de Distrito, (vii) El consejero Presidente, los consejeros electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, (viii) integrantes de los órganos constitucionales autónomos, (ix) Directores Generales y sus equivalentes de los Organismos Descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

- También podrán ser sujetos de juicio político los ejecutivos de las entidades federativas, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, Consejeros de la Judicatura Locales, así como miembros de los organismos constitucionales autónomos Locales, por violaciones graves al texto constitucional y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este supuesto, la resolución que se dicte por el órgano legislativo federal únicamente será declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que éstas actúen en ejercicio de sus atribuciones como corresponda.

- El juicio político consiste en que la Cámara de Diputados realice una acusación ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de miembros presentes en la sesión que corresponda, así como después de haber sustanciado el procedimiento respectivo con previa audiencia del servidor público inculcado; por su parte la Cámara de Senadores, al conocer del acusación y erigida en Jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente (reitérese, destitución e inhabilitación) mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión previa práctica de las diligencias correspondientes y la previa audiencia del acusado ante la propia Cámara alta.

- Las declaraciones y resoluciones que en juicio político serán por las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

- El juicio político, que es el procedimiento previsto para sancionar a los servidores públicos mencionados en el párrafo anterior no procederá por la mera expresión de ideas.

- Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

- Las sanciones administrativas a que se refiere el párrafo anterior consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como sanciones económicas, y deberán estar establecidas de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos, así como en proporción a los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones sancionados, la ley establecerá

los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones.

- Las faltas administrativas graves cometidas por servidores públicos o por particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación, por los órganos internos de control u homólogos en las entidades federativas, según corresponda y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente.

- Las faltas administrativas no graves serán conocidas y resueltas por los órganos internos de Control.

- La Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno, podrán recurrir las determinaciones de la Fiscalía Especializada en combate a la corrupción y del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 20, Apartado C, fracción VII (impugnación ante autoridad judicial de las omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos , de las resoluciones de reserva , no ejercicio , desistimiento de la acción penal o suspensión del procedimiento cuando no esté satisfecha la reparación del daño)y 104, fracción III, (recurso de revisión fiscal de la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, que se substancia con las formalidades del recurso de revisión en materia de amparo) de la Constitución Federal.

- Para la investigación, substanciación y sanción de las Responsabilidades Administrativas de los miembros del Poder Judicial de la Federación se observará lo previsto en el artículo 94 Constitucional en cuanto a las facultades del Consejo de la Judicatura en materia disciplinaria, sin perjuicio de las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación en materia de fiscalización sobre manejo, custodia y aplicación de recursos públicos.

- Mediante acto legislativo se establecerán los supuestos y procedimientos aplicables para impugnar los actos que contengan las clasificaciones de las faltas administrativas, sean graves o no graves, que se hubieran realizado por los órganos internos de Control.

- Los entes públicos federales, tendrán órganos internos de Control con facultades legales para prevenir, actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquéllas distintas a las que son competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; para revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delitos ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.



- Por su parte los entes públicos estatales y municipales contarán con órganos internos de Control que tendrán en su ámbito de competencia local las mismas atribuciones descritas en el párrafo anterior.

- A los órganos de control no le serán oponibles las disposiciones dirigidas a proteger la secrecía de información en materia fiscal o la relacionada con operaciones de depósito, administración, ahorro e inversión de recursos monetarios, y mediante legislación democrática se establecerán los procedimientos para que a dichos órganos de control les sea entregada la información relativa.

- Los Tribunales de Justicia Administrativa impondrán a los particulares que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves las sanciones económicas, inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas; así como el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública o a los entes públicos federales, locales o municipales.

Procedimientos en Materia Penal respecto de servidores públicos con inmunidad Constitucional.

- La comisión de delitos por parte de servidores públicos o particulares que incurran en hechos de corrupción, será sancionada en términos de la legislación penal aplicable, en el entendido de que las leyes penales determinará los casos y circunstancias en que dichos servidores públicos o particulares deban ser sancionados por enriquecimiento ilícito durante el tiempo de su encargo o por motivos del mismo, ya sea que por sí o por interpósita persona aumenten su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y la privación de la Propiedad de dichos bienes además de otras penas que correspondan.

- Las personas morales serán sancionadas también cuando los actos vinculados con faltas administrativas graves sean realizados por personas físicas que actúen a nombre o en representación de la persona moral y en beneficio de ella, también podrá ordenarse la suspensión de actividades, disolución o intervención de la sociedad respectiva cuando se trate de faltas administrativas graves que causen perjuicio a la Hacienda Pública o a los entes públicos, federales, locales o municipales, siempre que la sociedad obtenga un beneficio económico y se acredite su participación o la de sus órganos de administración, de vigilancia o de sus socios, así como también en aquellos casos en que se advierta que la sociedad es utilizada de manera sistemática para vincularse con faltas administrativas graves; en tales supuestos la sanción se ejecutará hasta que la resolución sea definitiva; las leyes establecerán los procedimientos para la investigación e imposición de las sanciones aplicables a dichos actos u omisiones.

- Los procedimientos para la aplicación de sanciones se desarrollarán autónomamente.

- No podrán imponerse dos veces por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza.

- Cualquier ciudadano podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas que ameritan Procedimiento de Responsabilidades admirativa en términos del artículo 109 Constitucional

- En el artículo 111 constitucional se establece el procedimiento a seguir para proceder penalmente por delitos cometidos durante el tiempo de su encargo contra servidores públicos que gozan de inmunidad: Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, Consejeros de la Judicatura Federal, Secretarios de Despacho, Fiscal General de la República; consejero Presidente y consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

- Dicho procedimiento de retiro de inmunidades básicamente consiste en que la Cámara de Diputados declare por mayoría absoluta de sus miembros presentes si ha lugar o no a proceder contra el inculpado, en el entendido de que si la resolución de dicha Cámara fuese negativa, se suspenderá todo procedimiento ulterior, lo que no es obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la declaratoria de la Cámara de Diputados DE suspensión no prejuzga sobre los fundamentos de la imputación; por otra parte si la Cámara de Diputados declara que ha lugar a retirar la inmunidad, es decir, que ha lugar a proceder, entonces el servidor público quedará disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la Ley.

- En el caso del presidente de la República, éste solo podrá ser sujeto de juicio político, y la Cámara de Senadores como órgano de jurado resolverá con base en la legislación penal aplicable.

- Para proceder penalmente por delitos federales contra los ejecutivos de las Entidades Federativas, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas y miembros de los Consejos de la Judicatura locales, así como los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales reconozcan como constitucionales autónomos, se seguirá el mismo procedimiento de retiro de inmunidad o mantenimiento de la misma en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con la única diferencia de que la declaración de procedencia en este caso no tendrá la consecuencia de poner a disposición el servidor público de las Autoridades Penales Federales competentes, si no para el efecto de que se



comunique a las Legislaturas Locales, y que éstas actúen como corresponda.

- En el procedimiento de retiro de inmunidad y los procedimientos parlamentarios relacionados con posibles responsabilidades penales de los Servidores Públicos, tampoco serán aplicables las resoluciones de las cámaras de diputados o senadores.

- El efecto de una declaración de retiro de inmunidad consistirá en reconocer en que ha lugar a proceder contra el inculcado, en consecuencia, será separado de su encargo en tanto esté sujeto al proceso penal, y si dicho procedimiento culmina con sentencia absolutoria entonces el inculcado podrá reasumir su función; pero si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo no se concederá al reo la gracia del indulto.

- Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación de la materia y tratándose de delitos en donde el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

- Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

- No se requiere declaración de procedencia de la Cámara de Diputados Tratándose de servidores públicos que cometan delitos durante el tiempo en que se encuentren separados de su encargo, y si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones propias o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, tampoco se requerirá declaración de procedencia

Responsabilidad Patrimonial del Estado y Servidores Públicos.

- La responsabilidad del Estado por daños causados con motivo de su actividad administrativa irregular que se causen en bienes o derechos de los Particulares será objetiva y directa, dichos particulares afectados tendrán derecho a una indemnización conforme a las Bases, límites y procedimientos que se establezcan en las leyes.

Prescripción de Facultades.

- El Procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo en que el servidor público desempeñe su encargo y dentro de un año después; por su parte las sanciones se aplicarán en un periodo no mayor de un año a partir de iniciado dicho procedimiento.

- La responsabilidad penal por delitos cometidos durante el tiempo del encargo de cualquier servidor público será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la ley penal, que nunca serán inferiores a tres años, mismos que se interrumpirán en tanto el servidor público desempeña alguno de los cargos a que se refiere el artículo 111 constitucional.

- La prescripción de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos se señalará en las leyes, tomando en cuenta si las faltas atribuidas sean graves o no; cuando dichos actos u omisiones fueran clasificados como graves, entonces los plazos de prescripción no serán inferiores a siete años.

Lo anterior constituye una interpretación ordenada del contenido de los artículos 108, 109, 110, 111, 112 y 144 del texto constitucional.

Ahora bien, las anteriores bases constitucionales en materia de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos en el presente caso se toman en consideración porque en las partes considerativas del decreto número 228 impugnado se menciona que uno de los objetivos perseguidos por la reforma consiste precisamente en atender a dicha materia, y con esa justificación fue que se reformaron los Artículos Reclamados 50 a 50 Quinquies de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.

Debe recordarse que los mencionados artículos 50 a 50 Quinquies de la ley orgánica universitaria, reformada, no por la propia institución en ejercicio de su autonomía constitucional derivada del artículo 3, fracción VII constitucional, sino por el Congreso del Estado de Hidalgo, tienen por objeto lo siguiente:

a) Introducir mediante acto legislativo dentro de la estructura de Autoridades de la institución universitaria autónoma un órgano Interno de Control, el cual pretende fungir como órgano oficial de fiscalización interna;

b) Que dicho órgano interno de control diseñe, prepare y procese Información que le permita vigilar, evaluar y confirmar el cumplimiento de las funciones de la Universidad, destacando que dicho órgano vigilará todo tipo de funciones sustantivas y adjetivas; y asimismo se destaca que sus atribuciones específicas quedarán establecidas en el Estatuto General.

c) A dicho órgano interno de control también se le dan facultades para prevenir, investigar, substanciar, calificar y corregir actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la Universidad, para sancionar a aquellas distintas a las que son competencia del Tribunal de Justicia Administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos, así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieren ser



constitutivos de delitos ante la fiscalía Especializada en delitos de Corrupción.

d) El titular de dicho órgano de control introducido mediante acto legislativo externo del Poder Legislativo, dentro de la estructura autónoma de la universidad de referencia, no será designado por la comunidad universitaria, sino por designación directa del Congreso del Estado, tampoco conforme a un procedimiento que se establezca en ejercicio de la facultad de autorregulación universitaria que participa de su autonomía, sino a través del procedimiento que se establezca en la Ley Orgánica del Poder Legislativo.

e) La reforma precisa los requisitos de dicho titular, la duración de su encargo (4 años) y la posibilidad de ser reelecto por un solo periodo posterior:

f) Igualmente se regula mediante acto legislativo el nivel jerárquico que tendrá dicho titular del órgano Interno de Control dentro del estructura del Universidad, y se precisa que contará con Unidades de Investigación, Substanciación y Resolución, debiendo contar además con recursos humanos, materiales y financieros necesarios para el cumplimiento de su objeto.

g) Dicho órgano de control interno mantendrá la coordinación técnica necesaria con la auditoría superior del Estado para el cumplimiento de su objeto y presentará informes semestrales y anuales de actividades tanto a la Junta de Gobierno de la Universidad, como a la Auditoría Superior del Estado y Congreso del Estado para los efectos correspondientes.

Al revisar las bases constitucionales en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, en relación con los artículos impugnados resulta notoria la grave confusión de Conceptos en que incurren los legisladores de la mayoría que votaron por la aprobación del acto legislativo impugnado que se contiene en el Decreto 228 materia de esta demanda de amparo, y específicamente los artículos 50 a 50 quinquies de la ley orgánica de la universidad de referencia.

Para comenzar debe señalarse e insistirse en que la institución constitucional de la autonomía universitaria a que se refiere el artículo 3, fracción VII, constitucional, ciertamente no guarda ninguna relación con la diversa institución constitucional relacionada con el concepto de los órganos constitucionales autónomos.

De manera que en términos constitucionales no resulta lógico considerar que la autonomía universitaria convierte a las instituciones educativas dotadas de dicha autonomía en términos del artículo 3, fracción VII, constitucional en órganos constitucionales autónomos.

No debe perderse de vista que los órganos constitucionales autónomos no guardan ninguna relación con las instituciones universitarias, sino más bien, estos primeros, son una manifestación moderna de la teoría de división de poderes.

En efecto, la noción básica del Principio de División o Separación de Poderes (en latín, *trias politica*) lleva a una interpretación donde no sólo debe entenderse —como una prohibición constitucional obvia— que dos o más poderes no se reúnan en una sola persona o corporación, sino más bien debe ser entendida de forma más amplia y flexible, es decir, teniendo presente que, con ésta cláusula constitucional se pretende evitar la institucionalización de regímenes o dogmas absolutistas y la concentración o monopolización de varias funciones del Estado en una sola persona o corporación, o en uno de los poderes en que se divide el Estado Mexicano; de esta manera lo que en realidad se prohíbe es que, funciones de naturaleza normativa, administrativa y de intérprete de las leyes con carácter resolutivo no se concentren en una sola persona o corporación, pero además, que dichas funciones estatales sean divididas y subdivididas para su ejercicio y control, a base del sistema de pesos y contrapesos, en varias entidades gubernamentales e incluso en diferentes niveles de gobierno y, de ser posible, que dichas funciones cada vez sean más desconcentradas y divididas en la medida que el Estado evolucione.

Así, la separación de funciones o poderes requiere, entonces, que el poder se subdivide para su ejercicio, en principio, entre los Poderes Judicial, Ejecutivo y Legislativo, así como entre las funciones de orden federal, local y municipal (artículos 115 y 124 constitucionales) sobre la idea de que, entre más dividido y subdividido esté el ejercicio de los poderes y funciones, será mejor y más apegado a esta cláusula de la Constitución Federal; se trata de una ordenación y distribución de las funciones del Estado, en la cual la titularidad de cada una de ellas es confiada, por vía de fragmentación estatal, a un órgano u organismo público distinto uno de otro, todo lo cual se hace teniendo presente que, entre más dividido esté el ejercicio del poder, ello consolidará en mayor medida los Derechos Fundamentales ciudadanos, con lo que se concibe uno de los principios más relevantes del Estado de Derecho moderno.

La separación de funciones o división de facultades, parte de la idea que el poder supremo del Estado, en su origen, es único e indivisible y perteneciente original y esencialmente al titular de la soberanía (que es la Nación o pueblo), razón por la cual dicho poder estatal debe fragmentarse, subdividirse y especializarse lo más posible (entre mayor sea la división del ejercicio del poder será mejor en términos constitucionales) pues históricamente sólo de ese modo es posible garantizar que su ejercicio no será despótico ni absolutista; dicha concepción fue elaborada en su origen por Montesquieu en su trabajo *Del Espíritu de las Leyes*, que se inspiró a su vez las descripciones que los tratadistas clásicos hicieron de los sistemas políticos de la Antigüedad (especialmente en la que Polibio hace de la República Romana, además de las teorías del Estado de Platón y Aristóteles) y en la experiencia política de la Revolución



inglesa del siglo XVII (que había dado origen a la teorías de John Locke). Prominentes autores de la Ilustración francesa (Jean-Jacques Rousseau) o de la Independencia de Estados Unidos (Alexander Hamilton) también teorizaron sobre el particular; Montesquieu definió el "poder", a la vez como función y como órgano, y externó su admiración hacia el sistema político británico que interpretaba como una "independencia entre poderes" ejecutivo, legislativo y judicial, personificado en el rey, parlamento y tribunales; de manera que según esta visión ilustrada, el Estado existe con la finalidad de proteger al hombre de otros hombres y desde luego del Estado mismo, que es un producto de éstos; así el ciudadano sacrifica parte de su libertad a cambio de la seguridad de no ser afectado en su derecho a la vida, la integridad, la libertad y la propiedad, lo cual debe ser garantizado por el Estado.

Sin embargo, la existencia de ese Estado no garantizará la defensa de los derechos de la persona y correrá el riesgo de ser despótico y absolutista a menos que el poder estatal sea dividido cuando menos en la función ejecutiva, legislativa y judicial, noción originaria, pero que en la actualidad comprende también a la división y subdivisión de las nuevas funciones que vayan surgiendo en la medida que se reconocen también a los órganos constitucionales autónomos; de no ser así, el Estado podría oprimirlo impunemente mediante las facultades coercitivas que le ha otorgado la propia colectividad lo que solo se logrará evitando que las funciones sean monopolizadas en la sola entidad, la cual, de acumular poder, se le presume absolutista y en potencial riesgo de caer en la práctica del despotismo.

De manera que la separación de poderes y su derivación: la invasión de esferas, no son reparadores sino preventivos, lo que significa que su violación se consuma con tan sólo la existencia de una amenaza, sin embargo, demostrado en un juicio constitucional un acto de invasión de una esfera gubernativa en la otra entonces debe procederse a la correspondiente declaratoria de inconstitucionalidad por tratarse entonces de una violación constitucional grave pues, si la sola amenaza consume violación, la intromisión será evidencia de una inconstitucionalidad agravada.

Por ello, para prevenir que una rama del poder o de gobierno se convirtiera en suprema, o incluso regionalmente preponderante y para inducirlas a cooperar, los sistemas de gobierno que emplean la separación de poderes se crean típicamente con un sistema de "checks and balances" o controles y contrapesos, término que proviene del constitucionalismo anglosajón que se refiere a varias reglas que permiten a una de las ramas del poder público limitar a otra (por ejemplo, mediante el veto que el presidente hace sobre la legislación aprobada por el Congreso, o el poder del legislativo de alterar la composición y jurisdicción de los tribunales federales, etcétera).

En su evolución, el Principio de Separación de Poderes ya no comprende sólo a las funciones ejecutiva, legislativa y judicial, sino que se ha extendido a la división de otras funciones, como es el

caso de la existente entre el Poder Constituyente y los poderes Constituidos —noción elaborada por Emmanuel Joseph Sieyès— donde la separación de poderes dio paso a una interrelación o colaboración entre los mismos, o el reparto de facultades entre Federación, Estados y Municipios, tratándose de la Federación; así, el Estado deja de ser abstencionista y pasa a intervenir activamente en la sociedad, con ello se otorga el sufragio universal y surgen los partidos políticos de masas, originándose el Estado actual, es decir, el Estado Social, donde se rompe con la idea de que el parlamento equivale a la Nación, y la Ley pasa a ser la expresión de la voluntad democrática —de ahí la prohibición del ejercicio directo de la función normativa, según los términos del párrafo segundo del artículo 49 constitucional—.

Para la recta interpretación del Principio de División o Separación de Poderes deben tenerse presente los criterios siguientes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

“DIVISIÓN DE PODERES. PARA FIJAR EL ALCANCE DE LA PROHIBICIÓN CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 49 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RELATIVA A QUE EL PODER LEGISLATIVO NO PUEDE DEPOSITARSE EN UN INDIVIDUO, RESULTA INSUFICIENTE SU INTERPRETACIÓN LITERAL. (Se transcribe).

“DIVISIÓN DE PODERES. INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA DE LA PROHIBICIÓN CONTENIDA EN EL TEXTO ORIGINAL DEL ARTÍCULO 49 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RELATIVA A QUE EL PODER LEGISLATIVO NO PUEDE DEPOSITARSE EN UN INDIVIDUO. (Se transcribe)

“DIVISION DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARACTER FLEXIBLE. (Se transcribe)

“DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. (Se transcribe)

“DIVISIÓN DE PODERES. EL QUE ESTE PRINCIPIO SEA FLEXIBLE SÓLO SIGNIFICA QUE ENTRE ELLOS EXISTE UNA COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN EN LOS TÉRMINOS ESTABLECIDOS, PERO NO LOS FACULTA PARA ARROGARSE FACULTADES QUE CORRESPONDEN A OTRO PODER, SINO SOLAMENTE AQUELLOS QUE LA PROPIA CONSTITUCIÓN LES ASIGNA. (Se transcribe)

“PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES. SUS CARACTERÍSTICAS. (Se transcribe)



“DIVISIÓN DE PODERES. EL EQUILIBRIO INTERINSTITUCIONAL QUE EXIGE DICHO PRINCIPIO NO AFECTA LA RIGIDEZ DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. (Se transcribe)

INVASION DE ESFERAS. CUANDO ES COMPETENTE EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE. (Se transcribe)

INVASION, VULNERACION O RESTRICCION DE LA ESFERA DE FACULTADES CONSTITUCIONALES DE LA FEDERACION O DE LOS ESTADOS. COMPETENCIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA. (Se transcribe)

COMPETENCIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION POR INVASION DE ESFERAS, CUANDO SE SURTE. (Se transcribe)

Trasladando la idea de la división de poderes a los órganos constitucionales autónomos, esto debe llevar a reflexionar que, en un origen, el poder se encontraba reunido de manera unitaria en un príncipe o monarca, quien posteriormente fue entregando parte de su poder, primero al parlamento y luego al Poder Judicial, formándose de esta manera la teoría clásica de los tres Poderes del Estado.

Sin embargo, con el devenir histórico y el surgimiento de nuevos conocimientos, tecnologías, teorías económicas y formas sofisticadas de ejercicio del poder, de inmediato se observó que resultaba necesario que los tres Poderes básicos del Estado, ejecutivo, legislativo y judicial, se fueran dividiendo y subdividiendo para generar Precisamente los pesos y contrapesos necesarios para lograr el equilibrio del Estado, todo esto, frente a la evidencia histórica de que la triple división de poderes del Estado ya resultaba insuficiente, pues debido a la evolución social fueron incrementando los conocimientos y ámbitos de poder principalmente a través de las ciencias y la tecnología, así como del surgimiento de nuevas áreas de pensamiento como la economía y la administración.

Es decir, con el paso del tiempo y con el descubrimiento de nuevas estrategias para implementar legislaciones y ámbitos normativos, se incrementó significativamente el poder legislativo, al mismo tiempo que al descubrirse nuevas tecnologías, telecomunicaciones, nuevas formas energéticas, así como nuevas utilidades a los bienes del dominio público como el espacio aéreo y el espectro radioeléctrico, esto necesariamente se tradujo también en un aumento de poder en las áreas que correspondían al Poder Ejecutivo, ocurriendo también lo mismo con el incremento de materias sobre las cuales tendrían que dictarse resoluciones jurisdiccionales, así con la aparición de nuevas formas sofisticadas de jurisdicción en áreas que anteriormente no se consideraban propias de esta, como la justicia materia electoral o la jurisdicción en materia de trabajo.

Esos avances sociales, que representan incrementos de poder en secciones específicas, que al final del día pertenecen a la esfera de atribuciones del Ejecutivo, a los temas incrementados materia de control o de desregulación que pertenecían al legislativo y a las nuevas problemáticas que incrementaron las funciones jurisdiccionales del Poder Judicial, significan precisamente los progresos y avances en la ciencia, tecnología y demás aspectos sociales que justifican que, así como el poder del Príncipe evolucionó para transformarse en la teoría clásica de los tres Poderes, ahora los mencionados avances y surgimiento de nuevas disciplinas y aspectos de Gobierno también han incrementado las cuotas de poder respecto de los tres Poderes tradicionales; Ejecutivo, Legislativo y Judicial, dando paso con ello a la justificación teórica constitucional de la creación de los órganos constitucionales autónomos, cuya primera manifestación fueron los tribunales constitucionales, que surgieron prácticamente como un cuarto poder adicional a los tres clásicos ya existentes, así COMO el reconocimiento de la necesidad de bancas autónomas como el Banco de México, ambos aspectos de orden constitucional por representar áreas de poder fundamental que rigen la forma originaria del Estado.

De esta forma no es la creación de cualquier autoridad, ni el reconocimiento de cualquier autonomía técnica o de gestión, o la existencia de cualquier concepto de autonomía jurídica o constitucional, la que da lugar al concepto de los órganos constitucionales autónomos, los cuales más bien son resultado de la necesidad de hacer evolucionar la teoría clásica de división de poderes, referidos precisamente a los poderes fundamentales y originarios del Estado, asimilados de manera clásica a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los que con el devenir histórico y el avance de las ciencias y la tecnología, en varios aspectos, han incrementado significativamente sus cuotas de poder, generando desequilibrios entre ellos, así como empoderamiento se excesivos.

De manera que si se aprecian detenidamente a los órganos constitucionales autónomos, inmediatamente queda claro que éstos constituyan una manifestación moderna y avanzada de la teoría de la división de poderes, frente a la evidencia de que la teoría clásica que reconocía la existencia de tres poderes fundamentales del Estado, evidentemente ha quedado rebasada por la realidad, dado que la justificación de dividir el poder en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en un principio se consideraba suficiente para generar pesos y contrapesos bastantes entre los poderes del Estado que permitieran evitar abusos por parte del gobierno a los ciudadanos, o bien, para permitir a los ciudadanos en ciertos casos hacer frente al ejercicio del poder público.

Sin embargo, en la actualidad es claro que la división en tres Poderes, respecto de todo el poder fundamental del Estado, resulta francamente incongruente porque la realidad social presente y los avances de la ciencia y la tecnología, así como los cambios sociales dejan en claro que si la totalidad del poder fundamental del Estado se deposita y confía sólo a tres Poderes, necesariamente



uno de estos adquirirá superioridad sobre los otros, de manera que el sistema de pesos y contrapesos diseñado en base a tres Poderes ya resulta insuficiente, y es esa Precisamente la situación que justifico la necesidad de la creación de los órganos constitucionales autónomos, como ciertamente lo son los así reconocidos en los textos constitucionales fundamentales.

Todo esto significa, como se viene sosteniendo, que las diversas formas de autonomía reconocidas constitucionalmente — como es el caso de la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas, la autonomía municipal, la autonomía técnica y de gestión, la autonomía e independencia jurisdiccional— en realidad son reflejo de una verdadera polisemia constitucional, en donde el operador e intérprete de la norma constitucional debe ser sumamente cuidadoso de identificar perfectamente el significado de cada expresión asociada a la palabra autonomía, discernimiento interpretativo que resulta fundamental para delimitar el concepto de los órganos constitucionales autónomos, los cuales necesariamente son órganos creados directamente del texto constitucional, a quienes corresponde una reasignación para el ejercicio de una fracción de los poderes originarios del Estado con el objeto de dividir y subdividir el poder, en beneficio del existencia de pesos y contrapesos, así como en favor de la ciudadanía, para que ésta se encuentra en posibilidad de hacer frente al poder público cuando esto sea necesario siendo por ello lógico que sean órganos constitucionales autónomos, por ejemplo, el INAI, en obvio que en la actualidad un el acceso a la Información Pública Gubernamental y la información en sí misma, pública o privada, resulta en sí misma una cuota significativa de poder; lo mismo ocurre con la Comisión Nacional de Derechos Humanos, dado que la defensa de estos en el mundo actual representa una función de contrapesos significativa que ya no puede ser encomendada ni al Ejecutivo, pero tampoco al poder judicial, al cual precisamente se le retiró la atribución de la facultad investigatoria en materia de violaciones graves a derechos humanos anteriormente contenida en el artículo 97 constitucional, para transferirla a dicha Comisión; o con motivo de los avances tecnológicos, resulta indiscutible el significativo incremento del Poder en materia de telecomunicaciones, aspecto que hizo necesario que dicho asunto saliera del Poder Ejecutivo para ubicarlo ahora en un órgano constitucional autónomo, del mismo modo que ocurre con las nuevas y sofisticadas formas de apreciación de las estrategias y estructuras en los mercados económicos, área que por la acumulación del poder que puede llegar a contener y por la complejidad del estudio de los asuntos que le conciernen, todos los cuales representan aspectos fundamentales reconocidos en el artículo 28 constitucional en materia de competencia y libre concurrencia, dieron lugar a la generación de la Comisión Federal de Competencia Económica; y así sucesivamente, si se va observando cada uno de los órganos constitucionales autónomos, se podrá comprobar que todos fueron creados en base al mismo patrón de ser establecidos de forma originaria en el propio texto constitucional asignándole facultades constitucionales específicas para el ejercicio de alguno de los poderes originarios del Estado, todo lo cual es claro resultado de una moderna derivación de la teoría de división de

poderes, la cual no debe ser reducida un formalismo que considere que esta parte de la idea de que el Estado debe dividirse funcionalmente en poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sino más bien debe quedar en claro que, la idea de dicho concepto divisionista, parte de la premisa que las cargas excesivas de poder deben ser divididas y subdivididas, con el objeto de evitar concentraciones excesivas de poder y producir correlativamente sistemas de pesos y contrapesos.

Desde esta perspectiva queda sumamente claro que un órgano constitucional autónomo, reconocido en el texto constitucional federal o local para el ejercicio o asignación de alguno de los poderes originarios del Estado, no puede ni debe ser confundido con las diferentes formas de autonomía que polisémicamente se encuentran reconocidas en el texto constitucional, y en especial no debe caerse en el absurdo de pretender confundir a una universidad autónoma, con un órgano constitucional autónomo.

Así como tampoco puede pretenderse como lógico en términos constitucionales que las personas que trabajan en una institución universitaria sean servidores públicos, o funcionarios del Estado.

Como ya quedó explicado con anterioridad, la autonomía universitaria en la actualidad es una institución de orden constitucional que reconoce la necesidad de generar un sistema de protección especial a la llamada "comunidad universitaria" (Comuna Universitas) que se conforma exclusivamente por profesores y alumnos, quienes se organizan dentro de su ámbito autonómico para generar autoridades internas, y una responsable forma de autogobierno, en obvio que se encuentra históricamente comprobado, y así se reconoce a nivel internacional, que la existencia de universidades autónomas públicas generan efectos positivos en la educación, la investigación y la difusión de la cultura, basándose para ello no en las prácticas políticas comunes, sino en los principios académicos de libertad de cátedra e investigación y de libre examen, así como de discusión de las ideas; contexto en el cual los trabajadores universitarios y los alumnos sencillamente no pueden ser considerados como servidores públicos para efectos constitucionales.

Los integrantes de la comunidad universitaria: alumnos, académicos y personal no académico, así como sus propias autoridades, no son servidores públicos porque no son representantes de elección popular, en todo caso se estaría hablando del existencia de representantes de lección universitaria; tampoco son miembros del Poder Judicial de la Federación, en todo caso al interior de la Universidad existen miembros de las cortes y tribunales universitarios; tampoco los miembros de la comunidad universitaria son funcionarios y empleados al servicio del Estado, sino más bien son alumnos, personal académico y no académico al servicio de los fines universitarios, y en general no pueden ser considerados como personas que desarrollen un empleo, cargo o



comisión en el congreso de la Unión o en la Administración Pública, en todo lo cual no pasa por alto que el artículo 1 de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo mencione, con peculiaridad, que dicha institución es un organismo descentralizado pues ya ha quedado explicado anteriormente que esa expresión, a similitud de la utilizada en la Universidad Nacional, debe evocar la idea de que la universidad se encuentra descentralizada del Estado, o dicho de otra forma, de que por virtud de la autonomía universitaria, la institución académica así reconocida sencillamente no forma parte del Estado, siendo la única vinculación entre este y la Universidad Autónoma el deber público de financiamiento que deriva precisamente del establecimiento constitucional que existe desde el año 1981 respecto de las universidades y demás instituciones de educación superior con carácter autónomo, evocando la idea de que en un Estado democrático moderno no puede encontrarse desconocida la autonomía universitaria, frente a la evidencia histórica de que las comunidades universitarias debidamente constituidas dentro de su autonomía y regidas por sus principios (libertad de cátedra e investigación, libre examen y discusión de ideas, libertad en Determinación de planes y programas, términos académicos propios de ingreso, promoción y permanencia y administración propia de su patrimonio) han producido resultados históricos favorables pues de éstas han egresado personas que han quedado capacitadas y habilitadas para el ejercicio de cargos públicos o privados, en las diferentes áreas de la ciencia, la tecnología y la cultura, y además generan personas que contribuyen a la objetividad de las opiniones alejadas de adoctrinamiento, las cuales producen con sus opiniones efectos positivos tanto en la diversidad como en la Democracia; de ahí que todas las constituciones democráticas modernas actualmente reconozcan como institución fundamental a la autonomía universitaria, la cual claramente no se conforma de personas que puedan considerarse servidores públicos, ni trabajadores al servicio del Estado, y tanto así, que incluso el propio artículo 3, fracción VII, constitucional expresamente señala que las relaciones laborales al interior de las comunidades autónomas universitarias, respecto del personal académico y administrativo, se rigen por el Apartado del artículo 123 constitucional, conforme a las características propias de un trabajo especial universitario, que concuerde fielmente con la naturaleza de la autonomía de la comunidad, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones universitarias.

Luego entonces, si los integrantes de la comunidad universitaria, incluyendo a sus autoridades, personal académico y administrativo, a nivel constitucional no pueden reputarse como servidores públicos resulta entonces claramente inconstitucional que con finalidades asociadas a la materia de servidores públicos se pretenda introducir al interior de la comunidad universitaria autónoma un órgano Interno de Control, con el objeto de vigilar, evaluar y confirmar el cumplimiento de las funciones sustantivas y adjetivas de la Universidad, pues semejante establecimiento normativo deja en claro que existe un desconocimiento del significado constitucional de la autonomía universitaria, y peor aún, de la característica constitucional de su facultad de autorregulación y

autogobierno, aspectos contenidos en el artículo 50 de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo impugnado; y respecto del párrafo segundo de dicho artículo, si en la universidad no existen servidores públicos como se ha dejado demostrado, entonces resulta ilógico que se señale que el órgano Interno de Control tendrá su cargo PREVENIR, INVESTIGAR, SUBSTANCIAR, CALIFICAR Y CORREGIR ACTOS U OMISIONES QUE PUDIERAN CONSTITUIR RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LA UNIVERSIDAD, lo cual claramente representa una regla paradójica y contradictoria en términos constitucionales, pues si la premisa constitucional es que los miembros de la comunidad universitaria autónoma no sean servidores públicos y en todo caso las relaciones de trabajo se rigen por el apartado A del Artículo 123 constitucional, entonces resulta contradictorio en términos constitucionales que en el segundo párrafo del artículo 50 de la Ley Orgánica del Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, que se impugna por vía del amparo, se sostenga que el establecimiento del órgano Interno de Control persigue finalidades asociadas con las posibles responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la Universidad, perdiéndose de vista que la Universidad Autónoma de referencia no podrían existir servidores públicos en términos constitucionales absolutos.

Peor aún es la parte del segundo párrafo del artículo 50 de la Ley Orgánica en donde se menciona que dicho órgano interno de control podrá sancionar, en materia de Responsabilidades Administrativas, a aquellos “servidores públicos de la Universidad” (sic) distintos de los que sean de la competencia del Tribunal de Justicia Administrativa; y a este respecto debe señalarse que el mencionado párrafo segundo inmediatamente guarda relación con las nuevas bases constitucionales en materia de procedimientos administrativos relacionados con responsabilidades de los servidores públicos, lo cual se expone a continuación.

En efecto, como ya antes se dejó en claro, en el texto reformado del artículo 109, fracciones III y IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ahora se reconoce que los servidores públicos podrán ser sancionados administrativamente por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, Sanciones que consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación así como sanciones económicas, en donde los hechos que ameriten dicha sanciones serán previamente objeto de una calificación, ya sea como hechos graves, o no graves; misma calificativa que una vez realizada, ya sea por la Auditoría Superior de la Federación, por los órganos internos de control, o por sus homólogos en las entidades federativas, servirá para definir el órgano de sanción, pues si la calificativa del hecho a sancionar se considera grave, entonces la sanción de que se trate en el sistema constitucional vigente corresponde al tribunal de justicia administrativa competente (es decir si se trata de faltas graves federales se del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, mientras que si se trata de faltas graves



locales, la imposición de la sanción corresponderá al tribunal administrativo local correspondiente (le entidad federativa), pero si el hecho a sancionar se considera como “no grave”, entonces la facultad para sancionar corresponderá a los propios órganos internos de control.

Lo anterior deja en claro la notoria inconstitucionalidad del artículo 50 de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, pues si dentro de la comunidad autónoma universitaria no existen en términos constitucionales servidores públicos, entonces cuál sería el objeto lógico o razonable de que el Poder Legislativo, en intromisión y vulneración a la autonomía universitaria, en su faceta de autorregulación y autogobierno, le impusiera a un Contralor Interno que se encargue de sancionar a los constitucionalmente inexistentes servidores públicos de la Universidad, siempre que se trate de sanciones que no pertenezcan a la diversa competencia del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado; en otras palabras, si en términos de la Constitución Federal debe partirse de la base que las universidades la comunidad universitaria autónoma no se conforma jurídicamente por personas que puedan ser reputados como servidores públicos para efectos del artículo 108 Constitucional, entonces resulta absurdo que mediante un acto legislativo se vulnere la autonomía y sus facetas de autorregulación y autogobierno para imponer unilateralmente al interior de la estructura universitaria un absurdo órgano Interno de Control que tendrá por objeto sancionar en materia de responsabilidades administrativas a inexistentes servidores públicos de la universidad, y peor aún, frente a la inexistencia constitucional de servidores públicos en Universidad, que encima de ello todavía se proporcionen reglas para dilucidar cuando la sanción del inexistente servidor público universitario corresponderá al órgano de control interno y cuando al Tribunal de Justicia Administrativa.

Otro aspecto inconstitucional del propio artículo 50 de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, se contienen el párrafo segundo que callen el abuso de facultar al órgano Interno de Control a revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos, así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la fiscalía Especializada en Delitos de Corrupción; reglas que claramente guardan relación con aspectos ajenos a la comunidad universitaria y a su autonomía constitucional como se demostrara.

El propio artículo 3, fracción VII constitucional, claramente señala que las universidades y demás instituciones de educación superior a las que por Ley se reconozcan como autonomías universitarias, tendrán la facultad constitucional originaria de administrar su patrimonio, como una dimensión especial de la autonomía.

Lo anterior significa que en el orden constitucional fundamental, representa un principio básico de la autonomía que las instituciones universitarias y análogas administren directamente su

patrimonio, lo cual también tiene finalidades y razones constitucionales definidas: realizar sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de libertad de cátedra e investigación, de libre examen y discusión de las ideas, quedando facultadas las instituciones también para determinar sus planes y programas y para fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico, todo lo cual deja en claro que al interior de las comunidades universitarias autónomas existe también una atribución de disciplina académica propia, que se determina al interior de la propia Universidad, así como también se juzga al interior de la misma por los propios Tribunales universitarios, de donde se sigue que resulte absurdo entonces introducir un Contralor Interno que se realice una intromisión excesiva e inconstitucional en el principio básico de la administración del patrimonio universitario, a cargo de la propia comunidad; en otras palabras, si la premisa es que no hay servidores públicos en la Universidad por disposición del texto constitucional, y que las instituciones universitarias deben administrar su patrimonio de acuerdo con sus principios y para cumplir con sus finalidades, resulta ilógico e inconstitucional que se establezca un órgano Interno de Control que revise el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos, en obvio que eso contradice el principio de administración patrimonial universitaria, y contradice también las bases del control del manejo de los recursos públicos, así como otros aspectos del sistema nacional anticorrupción que más adelante quedaran expuestos.

Similares menciones de inconstitucionalidad deben realizarse respecto de la parte final del párrafo segundo del artículo 50 de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, donde se faculta también al Contralor Interno para presentar denuncias por hechos u omisiones derivados de su labor que pudieran ser constitutivos de delito ante la fiscalía Especializada en delitos de Corrupción; esta porción normativa se encuentra directa e inmediatamente relacionada con las cláusulas constitucionales derivadas del artículo 109, fracción III, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se establece a nivel federal la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, que claramente es la institución que corresponde en el artículo impugnado a la Fiscalía Especializada en Delitos de Corrupción Estatal.

A este respecto debe señalarse que, si el órgano de control interno, presenta el vicio de inconstitucionalidad insuperable de haber sido establecido para vigilar aspectos de Responsabilidades Administrativas de los inexistentes servidores públicos universitarios, entonces resulta inconstitucional por vía de consecuencia la facultad derivada consistente en presentar denuncias ante la fiscalía Especializada en Delitos de Corrupción, en obvio que si cualquier persona podría realizar una denuncia de esta naturaleza respecto de los hechos u omisiones constitutivos de delito ante la mencionada fiscalía, cuál sería el objeto constitucionalmente válido entonces de vulnerar la autonomía universitaria y establecer el mencionado Órgano Interno de Control, que jurídicamente no podrá



vigilar ni investigar a los servidores públicos de la Universidad, por la sencilla razón que al interior de ésta, aquellos son constitucionalmente inexistentes, para proceder en consecuencia de esa atribución a formular denuncias ante la mencionada fiscalía, cuando dichas denuncias perfectamente podrían provenir de cualquier persona, en su caso, sin tener que vulnerar la autonomía universitaria, pues no debe perderse de vista que la facultad de denuncias, claramente fue instituida como un atribución ulterior, accesorios secundaria a las atribuciones fiscalizadoras y disciplinarias en materia de los inexistentes servidores públicos de la Universidad.

De esta forma, si el artículo 50 de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, resulta ostensiblemente contrario a las bases constitucionales en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, frente a la evidencia de que a nivel constitucional, en las universidades autónomas no existen servidores públicos, debe estimarse entonces que la totalidad de las partes impugnadas del Decreto 228, en la parte relativa al establecimiento del órgano de control interno en la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, Artículo Quinto, que reforma la ley orgánica de dicha institución universitaria, resultan inconstitucionales, motivo por el cual atentamente se solicita que se declare la inconstitucionalidad de dichas partes impugnadas por los motivos de irreconciliable incompatibilidad con las instituciones constitucionales que han sido expuestas.

BASES CONSTITUCIONALES EN MATERIA DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN.

Por otra parte, mediante Decreto de Reformas Constitucionales oficialmente publicado el 27 de mayo de 2015 se promulgó el llamado “Sistema Nacional Anticorrupción” cuyo principal fundamento eje es el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece lo siguiente:

(Se transcriben)

Dicho Sistema Nacional Anticorrupción es una instancia de coordinación entre distintas autoridades federales y locales, encargadas de la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como de la fiscalización y control de recursos públicos, en el cual participa la ciudadanía a través de un Comité; coordinación que se ha establecido a nivel Constitucional y legal, con el objeto de combatir la corrupción en el servicio público y que incluye mecanismos de colaboración, intercambio de información y diseño de políticas integrales en la materia, aplicables a las autoridades que lo integran.

El Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción de conformidad con el artículo 113, fracción I de la Constitución se integra de la siguiente manera:

a) Auditoría Superior de la Federación;

- b) *Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción;*
- c) *Secretaría de la Función Pública;*
- d) *Tribunal Federal de Justicia Administrativa,*
- e) *Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.*
- f) *Representantes del Consejo de la Judicatura Federal y*
- g) *Otro del Comité de Participación Ciudadana*

A su vez, el Comité de Participación Ciudadana se conforma por 5 ciudadanos destacados en materias de transparencia, rendición de cuentas o combate a la corrupción.

Corresponderá al Comité Coordinador del Sistema, en los términos que determine la Ley: a) El establecimiento de mecanismos de coordinación con los sistemas locales; b) El diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan; c) La determinación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno; d) El establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos; e) La elaboración de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia.

Derivado de este informe, podrá emitir recomendaciones no vinculantes a las autoridades, con el objeto de que adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno. Las autoridades destinatarias de las recomendaciones informarán al Comité sobre la atención que brinden a las mismas.

Por su parte entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.

Como parte del sistema de referencia, a nivel de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se tomaron las siguientes medidas complementarias:

a) Se reformó el artículo 22, fracción II, para establecer que procederá la extinción de dominio en los casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos, trata de personas y enriquecimiento ilícito, respecto de los bienes siguientes: (i) Aquellos que sean instrumento, objeto o producto del delito, aun cuando no se haya dictado sentencia que determine responsabilidad penal, pero existan elementos suficientes para determinar que el hecho ilícito sucedió; (ii) Aquellos que no sean instrumento, objeto o producto del delito, pero que hayan sido



utilizados o destinados a ocultar o mezclar bienes producto del delito, aun cuando no se haya dictado sentencia que determine responsabilidad penal, pero existan elementos suficientes para determinar que el hecho ilícito sucedió; (iii) Aquellos que estén siendo utilizados para la comisión de delitos por un tercero, si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad o hizo algo para impedirlo; (iv) Aquellos que estén intitulados a nombre de terceros, pero existan suficientes elementos para determinar que son producto de delitos patrimoniales o de delincuencia organizada, y el acusado por estos delitos se comporte como dueño.

b) Se reformó la fracción XII para establecer en el Instituto Federal de Telecomunicaciones y en la Comisión Federal de Competencia Económica, —ambos, órganos constitucionales autónomos— un órgano interno de control con titular designado por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados.

c) Se reformó el artículo 41, fracción V, Apartado A, párrafo segundo, así como el inciso e) cuarto párrafo del mismo apartado para establecer en el diverso órgano constitucional autónomo Instituto Nacional Electoral un diverso órgano interno de control con autonomía técnica y de gestión, encargado de la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto, mismo que será igualmente designado por la Cámara de Diputados con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes a propuesta de instituciones públicas de educación superior, en la forma y términos que determine la ley. Durará seis años en el cargo y podrá ser reelecto por una sola vez. Estará adscrito administrativamente a la presidencia del Consejo General y mantendrá la coordinación técnica necesaria con la Auditoría Superior de la Federación.

d) Se reformó el artículo 73, fracción XXIV, para facultar al Congreso de la Unión para expedir las leyes que regulen la organización y facultades de la Auditoría Superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales; así como para expedir la ley general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción a que se refiere el artículo 113.

e) Se reformó el artículo 73, fracción XXIX-H para dar competencia al Tribunal Federal de Justicia Administrativa como órgano competente para imponer sanciones a servidores públicos por responsabilidades administrativas graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

f) Se reformó el artículo 73 en su diversa fracción XXIX-V, para facultar al Congreso de la Unión para expedir la ley general de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, que distribuya competencias entre autoridades federales y locales.

g) Se reformó el artículo 74, fracción II para facultar a la Cámara de Diputados a coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la Auditoría Superior de la Federación.

h) Se reformó el artículo 74 en sus diversas fracciones VI, para establecer nuevas reglas de revisión de la cuenta pública en la Cámara de Diputados por la Auditoría Superior de la Federación.

i) En congruencia con la nueva cláusula constitucional de establecimiento de contralorías internas de origen legislativo en los órganos constitucionales autónomos, se reformó el artículo 74, fracción VIII, para facultar a la Cámara de Diputados a designar, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, a los titulares de los órganos internos de control de los organismos constitucionales autónomos —la expresión exacta es con autonomía reconocida en esta Constitución (sic)— que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación.

j) Se reformó el artículo 79 para ampliar las facultades fiscalizadoras y en materia de responsabilidades administrativas a la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados y para detallar los diferentes aspectos de la función fiscalizadora, auditorías, intercambio de información.

k) Se reformó el artículo 116, fracción II, para vincular a las legislaturas de los estados a contar con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, detallando que la función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de legalidad, imparcialidad y confiabilidad y para habilitarlas para fiscalizar las acciones de Estados y Municipios en materia de fondos, recursos locales y deuda pública, así como para precisar que los informes de auditoría de las entidades estatales de fiscalización tendrán carácter público.; y en congruencia con el cambio de reglas para la revisión de la cuenta pública se precisó en el penúltimo párrafo de esta fracción que la cuenta pública del año anterior deberá ser enviada a la Legislatura del Estado, a más tardar el 30 de abril y sólo se podrá ampliar el plazo de presentación cuando medie solicitud del Gobernador, suficientemente justificada a juicio de la Legislatura.

l) Asimismo, en congruencia con las facultades federales para imponer sanciones por faltas administrativas graves y responsabilidad resarcitoria en sede del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, se reformó el artículo 116, fracción V, constitucional para señalar que los Estados deberán instituir Tribunales de Justicia Administrativa, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones, lo cuales tendrán a su cargo, entre otras cosas, imponer en términos de ley las sanciones a los servidores públicos locales y municipales por responsabilidad administrativa grave, y a los particulares que incurran en actos



vinculados con faltas administrativas graves; así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Estatal o Municipal o al patrimonio de los entes públicos locales o municipales.

Como puede observarse, las bases constitucionales del sistema nacional anticorrupción, que motivaron reformas en el Estado de Hidalgo con el objeto de armonizar la implementación de este, en ningún momento la norma general de la República cae en confusión ni llega al extremo de pretender vulnerar la autonomía universitaria reconocida por el artículo 3, fracción VII, del propio texto constitucional, siendo puntual y precisa en el sentido de dejar en claro que sólo los órganos constitucionales autónomos, que son precisamente los que verdaderamente ostentan dicha característica por establecimiento e institución en el orden constitucional, son a los poderes del Estado a los cuales se integrarían órganos de Control Interno designados por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, reforma que intereso al Instituto Federal de Telecomunicaciones, a la Comisión Federal de Competencia Económica y al Instituto Nacional Electoral.

Llama la atención que la reforma constitucional sólo hubiera establecido, para ciertos órganos constitucionales autónomos, la cláusula de designación parlamentaria a través de la Cámara de Diputados de los titulares de los órganos de control internos.

Dejando fuera otros órganos constitucionales autónomos como el INEGI o la Comisión Nacional de Derechos Humanos, así como a la Fiscalía General de la República, próxima a transformarse también en un órgano Constitucional Autónomo.

De las reformas constitucionales se desprenden con claridad las siguientes características fundamentales:

a) El establecimiento de órganos de Control Interno en ciertos órganos constitucionales autónomos, mediante la designación de las dos terceras partes de los presentes de la Cámara de Diputados;

b) El establecimiento de órganos internos de control en las dependencias y entidades de la administración pública que tengan autonomía técnica y de gestión, para el control de fiscalización de recursos públicos y de las Responsabilidades Administrativas de los servidores públicos.

c) La implementación de un nuevo sistema de responsabilidades administrativas que se caracteriza, como ya había sido anticipado, por una clasificación de faltas, en donde las consideradas graves serán objeto de juzgamiento en sede jurisdiccional del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, tratándose de la Federación, mientras que, en el caso de los

Estados de la República, en los tribunales locales de Justicia Administrativa.

d) Asimismo, se dispuso de la ampliación de facultades en materia de fiscalización y Responsabilidades Administrativas de la Auditoría Superior de la Federación, se modificaron las reglas para la rendición de la Cuenta Pública y las fechas de entrega de la misma.

Todo lo anterior deja en claro, que si la pretensión de la mayoría del Congreso al aprobar el decreto número 228, fue la de establecer órganos internos de control, nombrados por el Poder Legislativo, en los organismos constitucionales autónomos reconocidos a nivel de la constitución local del Estado de Hidalgo, los cuales se encuentran inscritos de manera expresa y explícita en el párrafo quinto del Artículo 26 del propio texto constitucional local, siendo estos, exclusivamente: (i) la Comisión de Derechos Humanos, (ii) el Instituto Estatal Electoral, (iii) el Tribunal Estatal Electoral y (iv) el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública Gubernamental y Protección de Datos Personales del Estado de Hidalgo, entonces resulta claro que el mencionado decreto de reformas impugnado, que se aprobó por la mayoría y finalmente fue oficialmente publicado el 9 de octubre de 2017, resulta inconstitucional porque objetivamente no guarda relación y congruencia con las bases constitucionales del sistema nacional anticorrupción al momento en que, primero, dicho decreto legislativo cae en confusión de considerar a la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo como órgano constitucional autónomo, y posteriormente, imponerle al interior de su estructura universitaria autónoma, mediante los artículos reformados 50 a 50 Quinquies de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, un órgano de Control Interno encargado de intervenir de manera estrambótica, en materia de Responsabilidades Administrativas de los servidores públicos de la Universidad, cuando por definición constitucional, en dicha universidad autónoma —así reconocida por el artículo 1° de su ley orgánica y por el artículo 3, fracción VII— ni siquiera se puede reconocer de manera constitucionalmente razonable que existan servidores públicos.

Y si bien es verdad que las reglas de revisión de la Cuenta Pública y de fiscalización se endurecen por virtud de las mencionadas reformas en materia anticorrupción, ello no justifica que la mayoría del Congreso pretenda variar, mediante acto legislativo secundario del orden local, la naturaleza verdadera de una comunidad universitaria autónoma, cuya naturaleza se define no sólo a nivel de la constitución local, sino incluso a nivel de la Constitución General de la República y tratados internacionales y, en base a esa confusión conceptual constitucionalmente inaceptable, se pretenda transgredir la autonomía universitaria e imponerle un peculiar órgano Interno de Control para fines de fiscalización y responsabilidades administrativas, en un caso que carece de fundamentos desde la perspectiva constitucional federal, y que carece de justificaciones razonables a nivel local.



Por lo anterior, atentamente se solicita que se proceda a realizar la correspondiente declaratoria de inconstitucionalidad del decreto impugnado, especialmente de los artículos 50 a 50 Quinquies de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, así como en lo conducente respecto de los artículos transitorios primero a séptimo del propio Decreto 228, publicado oficialmente a nivel estatal el 9 de octubre de 2017; misma declaratoria que, por efectos de extensión, debe comprender también al Artículo cuatro de la Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Hidalgo, donde se considera a la mencionada universidad como un organismo autónomo equiparado al Instituto Estatal Electoral, a la Comisión Estatal de Derechos Humanos, al Instituto de Acceso a la Información Pública Gubernamental, y al Tribunal Electoral, mismas autoridades que, por cierto, son consideradas órganos constitucionales autónomos por disposición expresa del párrafo quinto del Artículo 26 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, todo lo cual debe realizarse considerando los términos del artículo 78 de la Ley de Amparo, conforme al cual si se declara la inconstitucionalidad de una norma general, debe tenerse presente que los efectos de la sentencia protectora se extenderán a todas aquellas normas y actos cuya validez dependa de la propia norma general invalidada, efectos de la sentencia de amparo que se traducirán en la inaplicación de las normas declaradas inconstitucionales únicamente respecto de esta universidad autónoma quejosa.”

Lo así alegado, como se anticipó al inicio de este considerando, por ilustrar con denuedo los motivos de inconstitucionalidad de las normas legales que se combaten, mismos que están dirigidos al punto neurálgico del problema jurídico principal (violación al principio de autonomía universitaria), se estima suficiente para otorgar la protección de la Justicia Federal solicitada; porque es verdad que las normas generales impugnadas son contrarias al orden jurídico constitucional, en la medida que el Estado, al pretender intervenir en el gobierno interno de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (lo que le está vedado por mandato de la Ley Suprema), so *pretexto* del sistema nacional anticorrupción, viola la autonomía que el Constituyente Permanente le ha reconocido como

garantía institucional en el artículo 3, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En efecto, el canon constitucional invocado es del siguiente tenor:

“Artículo 3o. (...)

VII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere;

(...)”

Por su parte, el artículo 1 de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, dispone lo siguiente:

Artículo 1. La Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo es un organismo de carácter público descentralizado, dotado de autonomía en los términos de la fracción VII del artículo 3° de la Constitución



Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la fracción I del artículo 87 de la Ley de Educación para el Estado de Hidalgo, con patrimonio, personalidad y capacidad jurídica propios.

De lo transcrito deriva el principio de autonomía universitaria como forma de protección de la universidad pública y a su vez como salvaguarda de los derechos humanos de la comunidad universitaria. Así, dicho principio, que encuentra su origen en la Ley Fundamental, como garantía institucional indisponible tanto para el poder público como para la propia universidad, tiene como finalidad que ésta pueda cumplir con el mandato constitucional y la responsabilidad social de proveer a los estudiantes universitarios de una educación superior de calidad.

Mediante la autonomía universitaria, el Constituyente Permanente tuvo la intención de blindar constitucionalmente a las instituciones universitarias públicas, para que cuenten con las condiciones básicas, inmodificables e intemporales para materializar con un rasgo de calidad el derecho social a la educación media y superior, que, como se dijo en un apartado de esta sentencia, es imprescindible para el desarrollo social.

Cabe mencionar que aquéllas condiciones básicas, como requerimientos mínimos para el adecuado funcionamiento institucional-educativo de la universidad pública, corresponden a cuatro aspectos

que conforman la autonomía universitaria: libertad para establecer la forma de gobierno interno; para establecer los planes y programas de estudio; para decidir el destino de las partidas presupuestales y de los ingresos autogenerados; y, para decidir el orden jurídico universitario, mediante la aprobación de normas de aplicación interna y observancia obligatoria para toda a comunidad universitaria.

En consecuencia, por efecto del principio de autonomía, las libertades apuntadas no pueden ser intervenidas mediante algún acto jurídico administrativo o político de ninguna índole, sea interno o externo a la universidad pública; de ahí su indisponibilidad.

En la Conferencia sobre Libertad Académica y Autonomía Universitaria (Declaración de Sinaia), se consideró respecto de la autonomía universitaria, que la autonomía institucional puede ser definido como el grado necesario de independencia de la interferencia extrema que la universidad requiere con respecto a su organización interna y a su gobierno, la distribución interna de los recursos financieros y la generación de ingresos de fuentes no públicas, el nombramiento de sus administradores, el establecimiento de las condiciones de estudio y, finalmente, la libertad para realizar la docencia y la investigación.



Asimismo, que la Universidad tiene la obligación de mantener en alto y demostrar a la sociedad que ella responde por su obligación colectiva con la calidad y la ética, con la equidad y tolerancia, con el establecimiento y mantenimiento de estándares académicos cuando se aplican a la investigación y a la enseñanza, administrativos cuando se aplican al debido proceso, por el rendimiento de cuentas a la sociedad, para autoevaluarse, para repensarse institucionalmente y en la transparencia para autogobernarse.

Por su parte, las fuerzas organizadoras y los interesados públicos o privados reconocen igualmente su obligación de evitar interferencias arbitrarias, de proveer y asegurar todas las condiciones necesarias, en cumplimiento de estándares reconocidos internacionalmente para el ejercicio de la libertad académica del profesorado y de la autonomía universitaria, en el plano institucional.

Derivado de la Conferencia Mundial sobre Educación Superior (UNESCO), se puede entender que la comunidad internacional también ha entendido la importancia de la autonomía universitaria, porque existe conciencia en cuanto a que una sociedad basada en la asunción de riesgos exige que se conceda una mayor libertad de acción a las instituciones, para que los individuos encargados de su buena administración puedan tomar iniciativas a la hora de responder a las

demandas cambiantes de la sociedad en materia de enseñanza superior. Por ello, la autonomía universitaria tiene que luchar y encontrar un equilibrio con otros principios que determinan su relación con la sociedad, a saber, la rendición de cuentas, la responsabilidad social y la transparencia.

Se podría sostener que la autonomía universitaria (que es la capacidad de autogobierno) sigue siendo una condición previa para que las universidades determinen la manera en que podrían reaccionar y reaccionarán a la hora de competir por los estudiantes, los recursos o el prestigio. Sin embargo, para que las universidades puedan aceptar este desafío, deben elaborar técnicas de gestión, administración y autoverificación que encuentren un equilibrio entre la autonomía universitaria y la obligación de rendir cuentas a la sociedad y de demostrar su eficacia en el desempeño de su cometido y la transparencia en el modo de lograrlo.

En México, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado de manera suficiente el principio de autonomía universitaria, dotándolo de contenido. Así, al resolver la contradicción de tesis 12/2000, la Segunda Sala sostuvo lo siguiente:

“(…)

En relación con los antecedentes y el alcance de la autonomía universitaria conviene reproducir las consideraciones emitidas por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia al resolver el catorce de noviembre de mil novecientos noventa y seis, por



unanimidad de diez votos, bajo la ponencia del señor Ministro Juventino V. Castro y Castro, el amparo en revisión 1195/92, en las que, en la parte conducente se sostuvo:

"De esta guisa, en la línea de pensamiento sustentada en esta resolución, resulta que no puede argumentarse indefectiblemente que la universidad de que se viene hablando, no pueda ser considerada autoridad para los efectos del juicio amparo, ya que se trata de un organismo público descentralizado que forma parte del Estado, al ser un componente de la administración pública del Estado de Michoacán.

"Y es que se trata de un establecimiento público creado por una ley que le dio vida y la dotó de personalidad, encomendándole un servicio público descentralizado, sin que el hecho de que se le otorgue una autonomía especial reconocida inclusive en el orden constitucional autorice a considerarla como un ente ajeno al Estado, cuyos actos escapen al orden legal.

"En efecto, es cierto que la autonomía de las universidades presenta orígenes, evolución y rasgos muy específicos; sin embargo, tal y como se encuentra concebida en nuestro orden jurídico, no es sino una fórmula para conseguir el funcionamiento más eficaz de las universidades públicas en cuanto instituciones creadas para la prestación de un servicio público.

"Sobre el particular, debe destacarse que en sus orígenes estas instituciones en el orden universal responden básicamente a dos moldes: las universidades del mundo anglosajón, en el que surgen como iniciativas independientes del Estado y se desarrollan al margen de la actividad de éste. Más bien, son producto de la iniciativa privada que aporta el patrimonio inicial y establece sus estatutos. Su vida se rige por las reglas del mercado y en esa medida no tiene vínculo de compromiso el Estado con ellas; así, su autonomía no es resultado de una concesión de los poderes públicos sino consecuencia de su especial concepción; y las universidades del sistema napoleónico en el que se les considera como una función del Estado y, por ende, se conceptúan como servicios integrados en la jerarquía administrativa de éste, de tal suerte que sus autoridades y financiamiento son públicos.

"Posteriormente, advertimos con el decurso del tiempo el surgimiento de las universidades públicas en el mundo anglosajón y la reivindicación de autonomía para las universidades públicas en los países que seguían el sistema napoleónico.

"De manera especial llama la atención para efectos del presente fallo el fenómeno mencionado en último término: la reivindicación de autonomía para las universidades públicas.

"Al respecto, debe señalarse que el movimiento que surgió en los albores de este siglo en América Latina y se desarrolló más tarde en Europa (por ejemplo en España a finales de la década de los años sesenta y comienzo de los años setenta) tuvo por finalidad esencial terminar con la autoridad del Estado en la dirección universitaria, y en su sustitución por una dirección colegiada formada por profesores, estudiantes y graduados en igualdad de representación, así como lograr su autogestión. Este nuevo modelo se viene a generalizar a lo largo de la primera mitad del siglo XX en América Latina.

"Sin embargo, estas nuevas formas adoptadas por las universidades americanas no cristalizan la autonomía en los términos de las universidades anglosajonas, es decir, no se conciben como entidades autosuficientes en un mercado abierto; su creación es precisamente a manera de una fundación privada; encuentran su origen en la ley y parte importante de su financiamiento en los fondos públicos, aunque el Estado se excluye de su gobierno interno y fijación de reglas funcionales. Se caracteriza por ser, pues, un modelo de autogestión.

"En este sentido, las universidades de que se viene hablando surgen como un punto intermedio entre los modelos universitarios supraindicados, que van configurándose en forma diversa en las distintas latitudes.

"Particularmente en nuestro país, esta evolución alcanza un sistema en el que, siendo la educación un servicio público por definición constitucional, se previene una prestación de manera mixta, esto es, tanto por el Estado como por los particulares, aunque sujeto en el último caso, a los lineamientos y objetivos planteados en la propia Carta Magna.

"De esta forma advertimos la existencia, por un lado, de las universidades privadas cuya autonomía refleja sin duda alguna el modelo universitario anglosajón, aunque en cierta forma moderado por la sujeción a una plataforma de principios constitucionales y, por otro, las universidades públicas dotadas de una autonomía.

"Pero esta autonomía de las universidades públicas de manera alguna puede conducir a la afirmación de su concepción como entidades ajenas al Estado.

"El fenómeno de la autonomía universitaria en México, sin duda, tiene sus primeros asomos en la legislación del entonces Colegio de San Nicolás de Hidalgo en el Estado de Michoacán, del año de mil novecientos diecisiete; en la legislación de San Luis Potosí, en mil novecientos veintitrés; y, en la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México de mil novecientos veintinueve.

"A manera de antecedente y para una mejor comprensión de este aspecto cabe referirnos, aunque someramente, a la evolución de la Universidad Nacional Autónoma de México, como un modelo universitario nacional.

"Este establecimiento educativo fue creado en mil novecientos diez mediante su ley constitutiva, en la que se consideró como un órgano del Estado, supeditándola al ente público en cuanto a la designación de su rector, quien era nombrado directamente por el presidente de la República (artículo 3o.) y por lo que se refiere a su jefatura, que recaía en el secretario de Instrucción Pública y Bellas Artes (artículo 3o.). Además, el rector debía rendir informes anuales a dicha dependencia (artículo 17).

"En mil novecientos veintinueve se expidió por el presidente de la República, en uso de facultades extraordinarias, la ley orgánica de esta universidad, en la que se le otorgó expresamente autonomía. No obstante, en esta etapa, la institución aún se encontraba directamente vinculada con la organización jerárquica del Estado, ya que el Consejo Universitario, en su integración, requería de un delegado de la Secretaría de Educación Pública (artículo 8o.); su rector era designado por este consejo de



una terna propuesta por el presidente de la República (artículos 12, inciso d) y 14); y subsistía la obligación de la universidad de rendir un informe al presidente de la República (artículo 32).

"En 1933, se promulgó una nueva ley orgánica que vino a otorgar expresamente autonomía absoluta a la universidad, pero su vigencia fue efímera.

"Finalmente, en el año de mil novecientos cuarenta y cuatro, el treinta de diciembre se expidió su actual ley orgánica, publicada en el Diario Oficial el seis de enero de mil novecientos cuarenta y cinco, en cuya exposición de motivos se aclaró que la finalidad de este ordenamiento es llevar a la práctica las consecuencias derivadas de la definición misma de la universidad como una corporación pública, dotada de plena capacidad jurídica y que tiene por objeto impartir la educación superior y organizar la investigación científica para formar profesionistas y técnicos útiles a la sociedad y extender la cultura.

"Bajo esta óptica, la universidad pública en nuestro país se conceptúa como parte del Estado y no fuera de éste y, por ello, sujeta al orden jurídico nacional. Su autonomía no la excluye del aparato estatal en forma absoluta ni es ilimitada. Así, en la ley en comento se establece expresamente en su artículo 2o., fracción I, que la Universidad Nacional Autónoma de México tiene derecho para organizarse como lo estime mejor, dentro de los lineamientos generales señalados en su ley orgánica."

De especial relevancia resulta la previsión a nivel constitucional de las bases que rigen a la autonomía universitaria, las cuales fueron incorporadas en la fracción VIII del artículo 3o. de la Constitución General de la República, mediante reforma publicada el nueve de junio de mil novecientos ochenta en el Diario Oficial de la Federación.

Cabe agregar que en la iniciativa presidencial relativa, cuya lectura tuvo lugar en la sesión de la Cámara de Diputados celebrada el dieciséis de octubre de mil novecientos setenta y nueve, se expresaron, entre otras cuestiones, lo siguiente:

"La autonomía universitaria es una institución que hoy es familiar a la nación mexicana. Es compromiso permanente del Estado respetar irrestrictamente la autonomía para que las instituciones de cultura superior se organicen, administren y funcionen libremente, y sean sustento de las libertades, jamás como fórmula de enfeudamiento que implique un derecho territorial por encima de las facultades primigenias del Estado. Fortalecer estas instituciones arraigadas y obligadas con la colectividad nacional e independientes entre sí es requisito indispensable para el cumplimiento de su objeto. Las universidades e instituciones de educación superior que derivan su autonomía de la ley, deberán responsabilizarse primeramente ante las propias comunidades y en última instancia ante el Estado, del cumplimiento de sus planes, programas, métodos de trabajo y de que sus recursos han sido destinados a sus fines. La universidad se consolidará de esta manera idóneamente para formar individuos que contribuyan al desarrollo del país."

En el dictamen relativo, se aclaró que:

"... Mediante el ejercicio y observancia de la autonomía universitaria, se hace responsables a las universidades autónomas, de cumplir con su natural función de impartir la educación superior, ante sus comunidades, ante el Estado y ante sí mismas, dejando a éstas la facultad de formular sus planes, proponer sus programas y ejecutar sus métodos de trabajo, a través de una libre organización e independiente administración de sus recursos, declarando el compromiso del Estado de respetar irrestrictamente la autonomía de las instituciones de cultura superior. ■ ■ ■

"...

"Se precisa, también, que la autonomía jamás podrá ser interpretada o concebida como fórmula de enfeudamiento, que implique un derecho territorial por encima de las facultades primigenias del Estado.

"Confirma el principio constitucional de igualdad de los mexicanos ante la ley.

"Contra el pueblo, contra México, no caben fueros ni privilegios, ni derivados del artificio de una supuesta jerarquía social, ni aun de la noble y digna posición de la libre búsqueda de la verdad se confirma que aun en este campo, tiene aplicación el precepto de que no hay libertad sin ley, y que es el Estado en uso pleno de la soberanía popular, el que otorga, y en su caso limita o restringe, el uso de tales facultades. No cabe otro Estado dentro del Estado mexicano. No existe en el orden jurídico nada sobre, ni más allá, del régimen constitucional. ..."

Además, en el debate correspondiente, cabe destacar las intervenciones de los siguientes legisladores, en lo que interesa al presente fallo. El diputado Genovevo Figueroa Zamudio señaló:

"... Sólo en una nación como México, con auténtica y profunda vocación revolucionaria, se sustenta que la soberanía radica en el pueblo, se integra su gobierno mediante el sufragio universal, se toma la valiosa opinión, se busca la participación de todos en la orientación del destino común y ahora se otorga la autonomía a las universidades para darles garantías y libertades a los universitarios en el enseñar, investigar y difundir la cultura; dota a la universidad del derecho a organizarse, de funcionar y de aplicar sus recursos económicos como lo estime más conveniente; es decir, le da capacidad, libertad de administrarse, capacidad para dictar sus propios ordenamientos legales..."

Por su parte, el diputado Fernando Ortiz Arana sostuvo:

"... La autonomía universitaria se constituye por un conjunto de libertades que permiten a las casas de cultura superior, cumplir con plenitud su misión de servir a la ciencia, a la cultura y a la sociedad. La libertad de debatir todas las corrientes, doctrinas y estructuras sociales sin limitación alguna; la de gobernarse a sí mismas con disposiciones propias y con autoridades elegidas en su seno; la de designar a su personal bien académico o administrativo; determinar sus planes de estudio y sus normas; decidir respecto a su propia política de admisión; establecer equilibrio entre enseñanza e investigación y determinar su desarrollo mediano o inmediato. ..."

A su vez, el diputado Juan Maldonado Pereda manifestó:

"... Autonomía no es extraterritorialidad o falta de respeto a las leyes que rigen a los habitantes de un país y de un Estado. La autonomía es la facultad de autogobernarse en lo académico ... pero



dentro de los lineamientos generales de una ley orgánica que no se dan los universitarios a sí mismos, pues ello equivaldría a sustraerse de la vida de la sociedad a la que pertenecen y al orden legal de la República; autonomía es la facultad de autogobierno que le permite a la universidad administrar sus fondos, nombrar sus profesores, elegir sus autoridades, aplicar medidas disciplinarias para los fines educativos, formular sus planes y programas congruentes con la realidad del país; autonomía quiere decir que los profesores son libres para exponer su cátedra y que en ningún caso el Estado pretenda imponer maestros ni doctrinas a la comunidad universitaria; la autonomía debe ser respetada desde fuera, pero también implica la obligación de respetarla desde dentro ... Que no se pretenda que la autonomía es un sinónimo de impunidad. ..."

El diputado Carlos Sánchez Cárdenas expresó:

"... La autonomía se refiere, como la iniciativa lo dice, como el dictamen lo establece, a una independencia de las universidades respecto de los órganos del Poder del Estado, respecto del gobierno; establece la facultad para autodeterminar su vida, para decidir sus planes de estudio, designar a sus autoridades, administrar su presupuesto; pero no la separación entre las universidades y el Estado, del tipo de la separación de la iglesia respecto del Estado. ... Debe quedar claramente establecido que las relaciones de autonomía que se proponen en la enmienda dictaminada por las Comisiones de Puntos Constitucionales y de Educación Pública, se limitan al texto concreto de la ley. Como una demostración de que a la autonomía que el Estado concede a las universidades respecto del gobierno, y a la responsabilidad de financiar sus actividades, que el Estado asume hacia las universidades e institutos autónomos de educación superior, obliga a éstas, deben responder a la sociedad y al Estado con actividad en el cumplimiento de sus funciones, y también desde el punto de vista económico; no es posible que desde el punto de vista económico podamos aceptar que las universidades reciban subsidios, a veces muy elevados, y no tengan que rendir cuentas ante nadie. Si la Cámara de Diputados puede intervenir para indagar la marcha económica de las instituciones públicas; si el Ejecutivo mismo envía la cuenta pública para su examen por la Cámara de Diputados, es claro que las universidades e institutos superiores públicos autónomos tienen el deber de rendir cuentas ante la correspondiente Cámara de Diputados, acerca del uso adecuado de los fondos que el poder público y el Estado les proporcionan para cumplir con sus funciones."

El senador Guillermo Morfín García señaló:

"... Es menester, entonces, como señala el dictamen sometido a vuestra soberanía, que la universidad informe y justifique ampliamente el subsidio que recibe, ya que en esa forma se mantendrá firme el principio de rendir cuentas al pueblo que las hace posible. El uso racional y escrupuloso de los recursos asignados a las universidades ayudará a que no se rezaguen en ningún momento frente a otras instituciones privadas de educación superior, que por sus características, han podido en alguna medida, aventajarla en no pocos campos, alterando la vía de nuestro desarrollo económico y social."

Por último, el senador Jorge Gabriel García Rojas manifestó:

"... En la relación entre universidad y pueblo éste no es quien recibe, sino fundamentalmente el que da. De aquí nace la obligación que deben tener las universidades para destinar sus presupuestos a los fines estrictamente académicos que se les encomienda, y para rendir cuentas ante la sociedad como lo sostiene el dictamen y es pertinente aclararlo, porque el Estado Federal y los Estados miembros de la Federación, cuando otorgan subsidios a las universidades, lo hacen en nombre del pueblo y el pueblo siempre mantendrá el derecho de ser informado sobre el destino de esos presupuestos."

Del relatado proceso legislativo surgió el texto actual de la fracción VII del artículo 3o. de la Constitución General de la República. Este último numeral dispone:

"Artículo 3o. ...

"La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

"I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa;

"II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

"Además:

"a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;

"b) Será nacional, en cuanto -sin hostilidades ni exclusivismos- atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura, y

"c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos.

"...

"VII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el



apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere."

Ante lo dispuesto en este numeral, es necesario precisar cuál es el origen, el límite y las finalidades que constitucionalmente corresponden a las atribuciones de autogobierno que derivan de la autonomía universitaria regulada en el precepto constitucional antes transcrito.

Por principio, cabe señalar que la autonomía universitaria tiene rasgos propios y específicos, diferentes de los que corresponden a la autonomía que conforme a la Constitución General de la República se otorga a diversos órganos del Estado, como son los Tribunales Agrarios, el Banco de México, el Instituto Federal Electoral, la entidad de Fiscalización Superior de la Federación, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y los Tribunales Contencioso Administrativos regulados, respectivamente, en los artículos 27, fracción XIX, párrafo segundo; 28, párrafo sexto; 41, fracción III; 73, fracción XXIX-H; 79, párrafo primero; 102, apartado B, párrafo cuarto; 116, fracción V; y, 122, apartado C, base quinta, todos de la propia Norma Fundamental.

En cuanto al origen de la autonomía universitaria, el mencionado artículo 3o., fracción VIII, constitucional, señala con precisión que ésta será conferida en la ley, es decir, en un acto formal y materialmente legislativo, ya sea que provenga del Congreso de la Unión o de las Legislaturas Locales.

Por otra parte, la autonomía de la que pueden ser legalmente dotadas las universidades públicas confiere a éstas las atribuciones necesarias para gobernarse a sí mismas. Esta facultad de autogobierno se encuentra acotada en el propio texto constitucional, en virtud de que su ejercicio está condicionado a lo que se establezca en las leyes respectivas, en las que se deben desarrollar las bases mínimas que permitan a las universidades autónomas cumplir con las finalidades que les son encomendadas constitucionalmente, educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios que, al tenor del artículo 3o. constitucional, rigen a la educación que imparte el Estado respetando, además, la libertad de cátedra e investigación, de libre examen y discusión de las ideas.

En abono a lo anterior, en la propia Constitución se precisa que la referida autonomía conlleva que las respectivas universidades públicas están facultadas para:

- a) Determinar sus planes y programas;
- b) Fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y,
- c) Administrar su patrimonio.

En tal virtud, debe estimarse que la autonomía universitaria conlleva constitucionalmente que las universidades públicas gocen de independencia para determinar por sí solas, atendiendo a lo dispuesto en la Constitución General de la República y en las leyes respectivas, 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.

Es decir, la capacidad de decisión que se confiere a las universidades públicas está supeditada a los principios constitucionales que rigen la actuación de cualquier órgano del Estado y, en el ámbito de las actividades específicas para las cuales les fue conferida la autonomía, deben sujetarse a los principios que en la propia Norma Fundamental informan a la educación pública, de donde se sigue que la autonomía universitaria no significa inmunidad ni extraterritorialidad en excepción del orden jurídico.

Por otro lado, debe tenerse presente que en aras de que las universidades públicas logren el pleno desarrollo de los referidos ámbitos de la autonomía universitaria, tanto el legislador federal como las Legislaturas Locales han habilitado a determinados órganos de tales instituciones para que emitan disposiciones administrativas de observancia general que regulen, en complemento con lo dispuesto en la Constitución General de la República, las Constituciones Locales y las leyes respectivas, los términos y condiciones en que presten servicios educativos, los requisitos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico y la forma en que administrarán su patrimonio. Al respecto, resulta ilustrativo lo dispuesto en los diversos ordenamientos que a continuación se transcriben.

Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Aguascalientes (publicada en el Diario Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Aguascalientes el 24 de febrero de 1974, reformada el 7 de diciembre de 1997).

"Artículo 11. Son facultades del Consejo Universitario:

"I. Dictar las normas que regulen la estructura y vida de la universidad, así como el funcionamiento académico y administrativo, según las disposiciones de esta ley y sin más limitaciones que la misma establezca. El estatuto de esta ley deberá precisar las orientaciones contenidas en el artículo 3o. de esta ley. El Consejo Universitario interpretará, cuando sea necesario, la legislación de la institución."

Ley Orgánica de la Universidad Autónoma del Estado de Baja California (publicada en el Periódico Oficial del Órgano del Gobierno del Estado de Baja California el 28 de febrero de 1957).

"Artículo 24. Son atribuciones del Consejo Universitario:

"I. Expedir todas las normas y disposiciones generales destinadas al mejoramiento de la organización y funcionamiento técnico, docente y administrativo de la universidad."

Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Baja California Sur (publicada en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur el 6 de octubre de 1978).

"Artículo 10. Son atribuciones del Consejo General Universitario:

"...

"IV. Expedir las normas y disposiciones generales encaminadas a la mejor organización y funcionamiento técnico, docente y administrativo de la universidad."

Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Campeche (publicada en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Campeche el 20 de junio de 1991).



"Artículo 16. Son atribuciones del Consejo Universitario:

"I. Expedir todas las normas y disposiciones de carácter general encaminadas a la mejor organización y funcionamiento técnico, docente y administrativo de la universidad."

Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Agraria "Antonio Narro" del Estado de Coahuila de Zaragoza (publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Coahuila el 4 de abril de 1989).

"Artículo 13. Corresponde al Consejo Universitario:

"I. Expedir el estatuto, los reglamentos y normas generales para el funcionamiento de la universidad.

"II. Reformar, adicionar y abrogar las disposiciones internas."

Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Coahuila (publicada en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila el 4 de enero de 1991).

"Artículo 13. Son atribuciones del Consejo Universitario:

"I. Expedir las normas relativas a la organización y funcionamiento de la universidad y sus dependencias."

Ley Orgánica de la Universidad de Colima (publicada en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Colima el 22 de noviembre de 1980).

"Artículo 10. El Consejo Universitario será la máxima autoridad de la universidad y tendrá las siguientes facultades:

"I. Expedir las normas legales, reglamentos y disposiciones generales, orientadas a la mejor organización y funcionamiento de la universidad que no estén reservadas por esta ley a otra autoridad."

Ley Orgánica de la Universidad de Ciencias y Artes del Estado de Chiapas (publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Chiapas el 23 de febrero del 2000).

"Artículo 12. El Consejo Universitario tendrá las siguientes facultades:

"I. Aprobar el estatuto general de la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas y expedir todas las normas y disposiciones generales de carácter interno relativas a la estructura, organización y funcionamiento técnico, académico y administrativo de la universidad.

"II. Aprobar, modificar o suprimir planes y programas de estudios, académicos y métodos de enseñanza a propuesta del rector."

Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Chiapas (publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Chiapas el 16 de agosto de 1989).

"Artículo 18. Corresponde al Consejo Universitario:

"...

"III. Expedir en los términos de esta ley, las disposiciones reglamentarias, relativas a su aplicación, así como a la organización y funcionamiento de la universidad; las que por su validez deberán sujetarse a los principios de esta norma fundamental.

"...

"X. Aprobar su propio reglamento."

Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Chihuahua (publicada en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el 30 de diciembre de 1986).

"Artículo 9o. Son atribuciones del Consejo Universitario:

"I. Expedir y reformar los reglamentos que se deriven de ésta y dictar las disposiciones que se requieran para su mejor aplicación así como para cuidar de su exacta observancia."

Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez (publicada en el Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de Chihuahua el 30 de diciembre de 1995).

"Artículo 12. Corresponde al Consejo Universitario:

"I. Dictar las disposiciones generales encaminadas a la buena organización y al eficaz funcionamiento técnico, académico y administrativo de la universidad y conocer todos los asuntos relativos."

Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1945).

"Artículo 8o. El Consejo Universitario tendrá las siguientes facultades:

"I. Expedir todas las normas y disposiciones generales encaminadas a la mejor organización y funcionamiento técnico, docente y administrativo de la universidad."

Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Metropolitana (publicada en el Diario Oficial de la Federación el lunes 17 de diciembre de 1973).

"Artículo 13. Corresponde al Colegio Académico:

"...

"II. Expedir las normas y disposiciones reglamentarias de aplicación general para la mejor organización y funcionamiento técnico, docente y administrativo de la universidad."

Ley Orgánica de la Universidad de Juárez del Estado de Durango (publicada en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Durango el 7 de junio de 1962).

"Artículo 24. La Junta Directiva tendrá las siguientes atribuciones:

"I. Aprobar y expedir su reglamento interno.

"II. Expedir todas las normas encaminadas a la mejor organización y funcionamiento técnico, docente y administrativo de la universidad."

Ley de la Universidad de Guanajuato (publicada en el Periódico Oficial del Estado de Guanajuato el 17 de mayo de 1994).

"Artículo 10. Corresponde al Consejo Universitario:

"I. Expedir los reglamentos y disposiciones de carácter general para normar las funciones y actividades de la universidad."

Ley de la Universidad Autónoma de Guerrero (publicada en el Periódico Oficial del Estado de Guerrero el 28 de agosto de 2001).

"Artículo 19. El H. Consejo Universitario tendrá las siguientes facultades:

"I. Elaborar, abrogar, derogar, reformar y adicionar el estatuto, reglamento y demás disposiciones relativas a la estructura, organización y funcionamiento de la universidad, de sus instancias de vinculación y apoyo a su desarrollo, así como difundirlas en el órgano oficial."



Ley Orgánica de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (publicada en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Hidalgo del 1o. de mayo de 1977).

"Artículo 18. Corresponde al Consejo Universitario:

"I. Reformar y adicionar el estatuto general de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Dichas reformas y adiciones deberán ser aprobadas, por lo menos, por las dos terceras partes de los miembros que integren el consejo.

"II. Formular y aprobar su reglamento interior, así como los reglamentos, normas y disposiciones generales encaminadas a la mejor organización y funcionamiento económico, académico, técnico y administrativo de la universidad."

Ley Orgánica de la Universidad de Guadalajara (publicada en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el 15 de enero de 1994).

"Artículo 31. Son atribuciones del Consejo General Universitario:

"I. Aprobar el estatuto general, así como las normas y políticas generales en materia académica, administrativa y disciplinaria de la universidad."

Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México (publicada en el Periódico Oficial del Estado de México el 3 de marzo de 1992).

"Artículo 21. El Consejo Universitario tiene las siguientes facultades:

"I. Expedir y modificar el estatuto universitario, reglamentos y demás disposiciones necesarias para la organización y funcionamiento de la universidad, observando el procedimiento previsto en la reglamentación aplicable."

Ley Orgánica de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (publicada en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán el 3 de febrero de 1986).

"Artículo 12. El Consejo Universitario tendrá las siguientes atribuciones:

"I. Expedir y modificar el estatuto universitario, los reglamentos y disposiciones generales, inherentes a la organización y funcionamiento de la universidad."

Ley Orgánica de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (publicada en el Periódico Oficial del Estado de Morelos el 22 de noviembre de 1967).

"Artículo 13. El Consejo Universitario tendrá las siguientes atribuciones:

"I. Expedir el estatuto universitario y todas las normas y disposiciones generales, para la organización y funcionamiento docente, técnico y administrativo de la universidad."

Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Nayarit (publicada en el Periódico Oficial del Estado de Nayarit el 9 de marzo de 1985).

"Artículo 22. El Consejo General Universitario tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

"...

"IV. Expedir las normas y disposiciones generales encaminadas a la mejor organización y funcionamiento académico y administrativo de la universidad."

Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Nuevo León (publicada en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el 7 de junio de 1971).

"Artículo 19. Son facultades del Consejo Universitario:

"...

"II. Formular el Estatuto General de la Universidad, que comprenderá la organización de la enseñanza por facultades, escuelas, institutos, departamentos y demás dependencias que la integran actualmente y los que se creen en el futuro. Asimismo, acordará su reglamento interior y de gobierno, y todos los ordenamientos necesarios para el buen funcionamiento y la realización de los fines que competen a la universidad."

Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Benito Juárez de Oaxaca (publicada en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca el 7 de marzo de 1988).

"Artículo 36. Son atribuciones y deberes del Consejo Universitario:

"I. Dictar la normatividad jurídica interna de la universidad, sujetándose para ello a las bases que establece esta ley."

Ley de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (publicada en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el 23 de abril de 1991).

"Artículo 14. El Consejo Universitario es la máxima autoridad de la institución y tiene como facultades exclusivas las siguientes:

"I. Formular y aprobar el estatuto de la universidad.

"II. Expedir su propio reglamento y toda clase de reglamentos y disposiciones encaminados a regular la organización y funcionamiento de la universidad."

Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Querétaro (publicada en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro el 2 de enero de 1986).

"Artículo 12. El Consejo Universitario tiene las siguientes facultades:

"I. Expedir el estatuto orgánico y las demás normas reglamentarias de esta ley."

Ley Orgánica de la Universidad de Quintana Roo (publicada en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo el 14 de septiembre de 1994).

"Artículo 19. Son atribuciones del Consejo Universitario:

"I. Expedir y aprobar todas las normas y disposiciones generales destinadas al mejoramiento de la organización y funcionamiento académico, técnico y administrativo de la universidad."

Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Sinaloa (publicada en el Periódico Oficial del Estado de Sinaloa el 22 de diciembre de 1993).

"Artículo 26. Son facultades del H. Consejo Universitario:

"I. Formular, aprobar y modificar el estatuto general de la universidad, dictar el reglamento interior del propio consejo y expedir todos los reglamentos, normas y disposiciones generales en materia académica, administrativa y disciplinaria, necesarias para mejorar la organización y funcionamiento de la universidad en su diversos aspectos; conocer y resolver los asuntos que, de conformidad con la



presente ley y sus reglamentos, le sean sometidos a su consideración; en todos los casos la legislación universitaria no deberá contravenir a lo preceptuado por esta ley orgánica."

Ley Orgánica de la Universidad de Occidente (publicada en el Periódico Oficial del Estado de Sinaloa el 10 de agosto de 2001).

"Artículo 17. El Consejo Académico Universitario tendrá las siguientes atribuciones:

"...

"III. Expedir normas y disposiciones reglamentarias de aplicación general para la adecuada regulación de las actividades universitarias.

"...

"VIII. Aprobar a propuesta del rector, y expedir los reglamentos y demás disposiciones que deban regir la organización y funcionamiento académico y administrativo de la universidad."

Ley Orgánica de la Universidad de Sonora (publicada en el Periódico Oficial del Estado de Sonora el 26 de noviembre de 1991).

"Artículo 21. Son atribuciones del Colegio Académico, las siguientes:

"...

"III. Expedir las normas y disposiciones reglamentarias para la mejor organización y funcionamiento académico de la universidad, previo dictamen técnico del consejo jurídico."

Ley Orgánica de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco (publicada en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco el 19 de diciembre de 1987).

"Artículo 14. Corresponde al Consejo Universitario:

"...

"II. Expedir el estatuto general, reglamentos y demás disposiciones de aplicación general para la mejor organización y funcionamiento técnico, docente y administrativo de la universidad."

Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Tlaxcala (publicada en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala el 24 de noviembre de 1976).

"Artículo 18. Además de las facultades específicas que esta ley expresamente le confiere, el Consejo Universitario tendrá las siguientes:

"I. Formular el reglamento y el estatuto de la universidad, los cuales deberán ser aprobados por el voto de las dos terceras partes de los miembros que integran el Consejo Universitario.

"II. Expedir todas las normas y disposiciones generales de carácter interno, encaminadas a la mejor organización y funcionamiento técnico, docente y administrativo de la universidad, y aprobar, en su caso, las que le propongan las demás autoridades universitarias."

Ley Orgánica de la Universidad Veracruzana (publicada en el Periódico Oficial de Veracruz el 25 de diciembre de 1993).

"Artículo 25. Corresponde al Consejo Universitario General:

"I. Expedir el estatuto general, la reglamentación necesaria y los acuerdos específicos para la eficiente operación de la Universidad Veracruzana."

Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Yucatán (publicada en el Diario Oficial del Estado de Yucatán el 31 de agosto de 1984).

"Artículo 15. Son atribuciones y obligaciones del Consejo Universitario:

"...

"II. Expedir el estatuto general de la universidad, que comprenderá la organización de la educación por facultades, escuelas, institutos, centros y demás dependencias que la integran actualmente y las que se creen en el futuro, así como su reglamento interior y todos los ordenamientos necesarios para el buen funcionamiento y la realización de los fines que competen a la universidad."

Ley Orgánica de la Universidad Autónoma "Francisco García Salinas" del Estado de Zacatecas (publicada en el Periódico Oficial del Estado de Zacatecas el 13 de junio de 2001).

"Artículo 17. Serán atribuciones del Consejo Universitario:

"I. Elaborar, expedir y reformar el estatuto general y los reglamentos que normen la vida universitaria."

Como se advierte de los preceptos antes transcritos, en las leyes federales y estatales aplicables se ha establecido una cláusula habilitante a favor de las universidades públicas, mediante la cual se les autoriza para emitir disposiciones de observancia general, debiendo considerarse que este conjunto normativo integra el orden jurídico nacional, en tanto que es expedido con base en una autorización del Congreso de la Unión o de las respectivas Legislaturas Locales y, por ende, debe apegarse a lo dispuesto en la Constitución General de la República y en las leyes respectivas.

En ese tenor, resulta equivocada la premisa de la que parte el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al considerar que las disposiciones con base en las cuales actúan los órganos que integran a las universidades públicas no constituyen normas legales, pues lo cierto es que emanan de un órgano del Estado que válidamente es dotado por el legislador de la atribución suficiente para expedir disposiciones de observancia general, que regulan tanto su integración como los diversos vínculos que entablan con otras personas oficiales y privadas. En cuanto a la validez de la facultad para emitir dichas disposiciones así como los términos en que se insertan en el orden jurídico nacional, resulta ilustrativa, en lo conducente, la tesis de esta Segunda Sala que lleva por rubro, texto y datos de identificación:

"DIVISIÓN DE PODERES. LA FACULTAD CONFERIDA EN UNA LEY A UNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA PARA EMITIR DISPOSICIONES DE OBSERVANCIA GENERAL, NO CONLLEVA UNA VIOLACIÓN A ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL. De la interpretación histórica, causal y teleológica de lo dispuesto en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que con el establecimiento del principio de división de poderes se buscó, por un lado, dividir el ejercicio del poder y el desarrollo de las facultades estatales entre diversos órganos o entes que constitucionalmente se encuentran en un mismo nivel, con el fin de lograr los contrapesos necesarios que permitan un equilibrio de fuerzas y un control recíproco; y, por otro, atribuir a los respectivos órganos,



especialmente a los que encarnan el Poder Legislativo y el Poder Judicial, la potestad necesaria para emitir, respectivamente, los actos materialmente legislativos y jurisdiccionales de mayor jerarquía en el orden jurídico nacional, de donde se sigue que la prohibición contenida en el referido numeral, relativa a que el Poder Legislativo no puede depositarse en un individuo, conlleva que en ningún caso, salvo lo previsto en los artículos 29 y 131 de la propia Norma Fundamental, un órgano del Estado diverso al Congreso de la Unión o a las Legislaturas Locales, podrá ejercer las atribuciones que constitucionalmente les son reservadas a éstos, es decir, la emisión de los actos formalmente legislativos, dado que éstos por ser constitucionalmente la fuente primordial de regulación respecto de las materias que tienen una especial trascendencia a la esfera jurídica de los gobernados, deben aprobarse generalmente por el órgano de representación popular. En tal virtud, si al realizarse la distribución de facultades entre los tres Poderes, el Constituyente y el Poder Revisor de la Constitución no reservaron al Poder Legislativo la emisión de los actos de autoridad materialmente legislativos, y al presidente de la República le otorgaron en la propia sede constitucional la facultad para emitir disposiciones de observancia general sujetas al principio de supremacía de la ley, con el fin de que tal potestad pudiera ejercerse sin necesidad de que el propio Legislativo le confiriera tal atribución, debe concluirse que no existe disposición constitucional alguna que impida al Congreso de la Unión otorgar a las autoridades que orgánicamente se ubican en los Poderes Ejecutivo o Judicial, la facultad necesaria para emitir disposiciones de observancia general sujetas al principio de preferencia o primacía de la ley, derivado de lo previsto en el artículo 72, inciso h), constitucional, lo que conlleva que la regulación contenida en estas normas de rango inferior, no puede derogar, limitar o excluir lo dispuesto en los actos formalmente legislativos, los que tienen una fuerza derogatoria y activa sobre aquéllas, pues pueden derogarlas o, por el contrario, elevarlas de rango convirtiéndolas en ley, prestándoles con ello su propia fuerza superior." (Novena Época, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, agosto de 2001, tesis 2a. CXXXI/2001, página 230).

Ahora bien, entre las disposiciones emitidas en ejercicio de la autonomía en comento, de manera ejemplificativa, cabe hacer mención de la regulación que al respecto ha expedido el Consejo Universitario de la Universidad Nacional Autónoma de México. A continuación se transcribe el título y fecha de aprobación de los principales ordenamientos que integran la denominada legislación universitaria.

Estatuto General de la Universidad Nacional Autónoma de México (9 de marzo de 1945).

Estatuto del Personal Académico (28 de junio de 1974).

Estatuto del Personal Administrativo al Servicio de la Universidad Nacional (20 de diciembre de 1965).

Estatuto de la Defensoría de los Derechos Universitarios (29 de mayo de 1985).

Estatuto del Sistema Universidad Abierta (25 de febrero de 1972).

Reglamento General de Estudios de Posgrado (14 de diciembre de 1995).

Reglamento General de Estudios Técnicos y Profesionales (15 de diciembre de 1967).

Reglamento General de Exámenes (11 de septiembre de 1986).

Reglamento General de Incorporación y Revalidación de Estudios (20 de diciembre de 1966).

Reglamento General de Inscripciones (10 de abril de 1973).

Reglamento General de los Centros de Extensión Universitaria (13 de febrero de 1970).

Reglamento General de Pagos (15 de marzo de 1999).

Reglamento General de Pagos por Trámites y Servicios Educativos (7 de junio de 1999).

Reglamento General del Servicio Social de la UNAM (26 de septiembre de 1985).

Reglamento General del Sistema Bibliotecario de la UNAM (19 de julio de 1990).

Reglamento General para la Presentación, Aprobación y Modificación de Planes de Estudio (11 de diciembre de 1985).

Reglamento de Becas (18 de enero de 1956).

Reglamento de funcionamiento de la Comisión Especial del Consejo Universitario encargada de la vigilancia y dictamen de las elecciones de los consejeros universitarios representantes del personal académico y de los alumnos (8 de abril de 1991).

Reglamento de Integración y Funcionamiento del Comité de Licitaciones del Patronato Universitario (11 de mayo de 1993).

Reglamento de la Comisión Especial de Seguridad del Consejo Universitario de la UNAM (17 de septiembre de 1990).

Reglamento de la Defensoría de los Derechos Universitarios (30 de julio de 1986).

Reglamento de la Escuela Nacional Colegio de Ciencias y Humanidades (22 de septiembre de 1998).

Reglamento de la Escuela Nacional Preparatoria (20 de octubre de 1972).

Reglamento de pagos por servicios de incorporación y revalidación de estudios (26 de septiembre de 1985).

Reglamento de planeación (18 de noviembre de 1998).

Reglamento de seguridad y coordinación en materia de investigación para la salud en la UNAM (9 de febrero de 1989).

Reglamento del Colegio de Directores de Bachillerato de la UNAM (29 de mayo de 1985).

Reglamento del Colegio de Directores de Facultades y Escuelas (26 de enero de 1971).

Reglamento del Estatuto del Sistema Universidad Abierta de la UNAM, relativo al ingreso, la permanencia y los exámenes (2 de diciembre de 1997).

Reglamento del H. Consejo Universitario (28 de octubre de 1949).

Reglamento del reconocimiento al mérito universitario (30 de noviembre de 1967).

Reglamento del sistema de cátedras y estímulos especiales de la UNAM (26 de septiembre de 1985).



Reglamento del Tribunal Universitario y de la Comisión de Honor (10. de diciembre de 1998).

Reglamento para la elección de consejeros académicos de área y del bachillerato representantes de profesores investigadores y alumnos (18 de marzo de 1996).

Reglamento para la elección de consejeros universitarios y técnicos representantes de profesores y alumnos (12 de septiembre de 1986).

Reglamento sobre la participación y colaboración de los egresados con la UNAM (26 de septiembre de 1985).

Reglamento sobre los ingresos extraordinarios (11 de diciembre de 1985).

Reglamento Interno de los Consejos Académicos de Área (3 de febrero de 1994).

Reglamento Interno del Consejo Académico del Bachillerato (24 de enero de 1994).

Reglamento Interno del Consejo de Difusión Cultural (14 de noviembre de 1994).

Reglamento Interno del Consejo Técnico de la Investigación Científica (16 de abril de 1986).

Reglamento Interior de la Junta de Gobierno (13 de marzo de 1945).

Reglamento Interior del Patronato Universitario (10 de marzo de 1976).

Reglamento Interior del Consejo Técnico de Humanidades (16 de abril de 1986).

(Datos obtenidos de la obra "Compendio de Legislación Universitaria 1910-2001", editada en cuatro volúmenes por la Universidad Nacional Autónoma de México en el mes de octubre de 2001).

En relación con lo dispuesto en los ordenamientos referidos a manera de ejemplo, así como en los diversos que son emitidos por el órgano competente de cada universidad pública, debe tomarse en cuenta que en ellos no se regula exclusivamente el funcionamiento interno de los diversos órganos que las componen, sino que incluso se establecen derechos y obligaciones tanto para los servidores públicos que encarnan dichos órganos, como para los gobernados con los que entablan relaciones jurídicas de diversa índole.

Al respecto, cabe recordar que como lo establece el artículo 3o., fracción VII, de la Constitución General de la República, las relaciones jurídicas que entablen las universidades públicas autónomas con su personal académico y administrativo son de naturaleza laboral, y se deben sujetar a lo establecido en el apartado A del artículo 123 de la propia Norma Fundamental y, por ende, a lo dispuesto en la Ley Federal del Trabajo. En tal virtud, no hay duda en cuanto a que en las referidas relaciones tales órganos del Estado no acuden investidos de imperio, sino equiparados a un patrón, en una relación de coordinación. Así lo ha reconocido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis que lleva por rubro, texto y datos de identificación:

"AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. NO LO SON LOS FUNCIONARIOS DE UNA UNIVERSIDAD CUANDO EL ACTO QUE SE LES ATRIBUYE

DERIVA DE UNA RELACIÓN LABORAL. Los funcionarios de los organismos públicos descentralizados, en su actuación, con independencia de la disposición directa que llegaren a tener o no de la fuerza pública, con fundamento en una norma legal, pueden emitir actos unilaterales a través de los cuales crean, modifican o extinguen por sí o ante sí situaciones jurídicas que afecten la esfera legal de los gobernados; esto es, ejercen facultades decisorias que les están atribuidas en la ley y que por ende constituyen una potestad administrativa cuyo ejercicio es irrenunciable y que por tanto se traducen en verdaderos actos de autoridad al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad, por ello, el juzgador de amparo, a fin de establecer si a quien se atribuye el acto es autoridad para efectos del juicio de garantías, debe atender a la norma legal y examinar si lo faculta o no para tomar decisiones o resoluciones que afecten unilateralmente la esfera jurídica del interesado, y que deben exigirse mediante el uso de la fuerza pública o bien a través de otras autoridades. Así, las universidades, como organismos descentralizados, son entes públicos que forman parte de la administración pública y por ende del Estado, y si bien presentan una autonomía especial, que implica autonormación y autogobierno, tal circunstancia tiende a la necesidad de lograr mayor eficacia en la prestación del servicio que les está atribuido y que se fundamenta en la libertad de enseñanza, pero no implica de manera alguna su disgregación de la estructura estatal, ya que se ejerce en un marco de principios y reglas predeterminadas por el propio Estado, y restringida a sus fines, por lo que no se constituye como un obstáculo que impida el ejercicio de las potestades constitucionales y legales de éste para asegurar el regular y eficaz funcionamiento del servicio de enseñanza. Por ello, para analizar si los funcionarios de dichos entes, con fundamento en una ley de origen público ejercen o no un poder jurídico que afecte por sí o ante sí y de manera unilateral la esfera jurídica de los particulares, con independencia de que puedan o no hacer uso de la fuerza pública, debe atenderse al caso concreto. En el que se examina, ha de considerarse que la universidad señalada por el quejoso como responsable, al negar el otorgamiento y disfrute del año sabático a uno de sus empleados académicos, actuó con el carácter de patrón en el ámbito del derecho laboral que rige las relaciones de esa institución con su personal académico, dentro del marco constitucional previsto en la fracción VII del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por ello en este caso no resulta ser autoridad para efectos del juicio de amparo, lo que desde luego no implica que en otros supuestos, atendiendo a la naturaleza de los actos emitidos, sí pueda tener tal carácter." (Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo V, febrero de 1997, tesis P. XXVIII/97, página 119).

Asimismo, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de cinco de octubre de dos mil dieciséis, al resolver por mayoría de

cuatro votos el amparo en revisión 460/2016, consideró lo siguiente:

[...]

Por tanto, es necesario acudir al contenido del **artículo 3º, fracción VII, de la Constitución Federal**, que prevé lo relativo a las universidades, su autonomía y la forma de autogobierno, en los términos siguientes:

“Artículo 3º. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios–, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias.

[...]

VII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere; [...].”

Como se desprende de la transcripción anterior, la Constitución Federal dispone que las universidades –como la **Universidad Autónoma de Tamaulipas**– podrán gozar de **autonomía**, cuyo origen, límite y finalidades corresponden a las atribuciones de autogobierno que derivan del citado precepto.

Ahora, por cuanto hace al **origen** de la autonomía universitaria, el citado artículo 3º, fracción VIII, constitucional, señala con precisión que ésta será conferida en la ley, es decir, en un acto formal y materialmente legislativo, ya sea que provenga del Congreso de la Unión o de las legislaturas locales.

Por otra parte, la autonomía de la que pueden ser legalmente dotadas las universidades públicas confiere a éstas las atribuciones necesarias para gobernarse a sí mismas. Esta facultad de autogobierno se encuentra acotada en el propio texto constitucional, en virtud de que su ejercicio está condicionado a lo

que se establezca en las leyes respectivas, en las que se deben desarrollar las bases mínimas que permitan a las universidades autónomas cumplir con las finalidades que les son encomendadas constitucionalmente, educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios que, al tenor del artículo 3° constitucional, rigen a la educación que imparte el Estado, respetando, además, la libertad de cátedra e investigación, de libre examen y discusión de las ideas.

Asimismo, en la Constitución, se precisa que la referida autonomía conlleva que las respectivas universidades públicas están facultadas para:

- Determinar sus planes y programas;
- Fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y,
- Administrar su patrimonio.

Por tanto, debe estimarse que la autonomía universitaria a que se ha hecho referencia, aplicada al caso concreto, conlleva constitucionalmente a que la **Universidad Autónoma de Tamaulipas** goce de independencia para determinar por sí sola, atendiendo a lo dispuesto en la Constitución General de la República y en las leyes respectivas, los términos y condiciones en que se desarrollarán los servicios educativos que decida prestar, los requisitos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico y la forma en que administrará su patrimonio.

Es decir, la capacidad de decisión que se confiere a la **Universidad Autónoma de Tamaulipas** está supeditada a los principios constitucionales que rigen la actuación de cualquier órgano del Estado y, en el ámbito de las actividades específicas para las cuales le fue conferida la autonomía, deben sujetarse a los principios que en la propia Norma Fundamental informan a la educación pública, de donde se sigue que la autonomía universitaria no significa inmunidad ni extraterritorialidad en excepción del orden jurídico.

Con relación a este precepto constitucional, este Alto Tribunal ha definido en diversos criterios en qué consiste la **autonomía universitaria**, señalando, de manera específica, que las universidades públicas son organismos públicos descentralizados con autonomía especial, la cual implica dotarlas con competencias, entre otras, de autogobierno, en atención a la necesidad de lograr con la mayor eficacia la prestación del servicio educativo que les está atribuido, sin que ello signifique su disgregación de la estructura estatal, ya que aquélla se ejerce en un marco de principios y reglas predeterminadas por el propio Estado. Dicho criterio se encuentra reflejado, entre otras, en las tesis aisladas P. XXVIII/97 y 1a. XI/2003:



“AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. NO LO SON LOS FUNCIONARIOS DE UNA UNIVERSIDAD CUANDO EL ACTO QUE SE LES ATRIBUYE DERIVA DE UNA RELACIÓN LABORAL. Los funcionarios de los organismos públicos descentralizados, en su actuación, con independencia de la disposición directa que llegaren a tener o no de la fuerza pública, con fundamento en una norma legal, pueden emitir actos unilaterales a través de los cuales crean, modifican o extinguen por sí o ante sí situaciones jurídicas que afecten la esfera legal de los gobernados; esto es, ejercen facultades decisorias que les están atribuidas en la ley y que por ende constituyen una potestad administrativa cuyo ejercicio es irrenunciable y que por tanto se traducen en verdaderos actos de autoridad al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad, por ello, el juzgador de amparo, a fin de establecer si a quien se atribuye el acto es autoridad para efectos del juicio de garantías, debe atender a la norma legal y examinar si lo faculta o no para tomar decisiones o resoluciones que afecten unilateralmente la esfera jurídica del interesado, y que deben exigirse mediante el uso de la fuerza pública o bien a través de otras autoridades. Así, las universidades, como organismos descentralizados, son entes públicos que forman parte de la administración pública y por ende del Estado, y si bien presentan una autonomía especial, que implica autonormación y autogobierno, tal circunstancia tiende a la necesidad de lograr mayor eficacia en la prestación del servicio que les está atribuido y que se fundamenta en la libertad de enseñanza, pero no implica de manera alguna su disgregación de la estructura estatal, ya que se ejerce en un marco de principios y reglas predeterminadas por el propio Estado, y restringida a sus fines, por lo que no se constituye como un obstáculo que impida el ejercicio de las potestades constitucionales y legales de éste para asegurar el regular y eficaz funcionamiento del servicio de enseñanza. Por ello, para analizar si los funcionarios de dichos entes, con fundamento en una ley de origen público ejercen o no un poder jurídico que afecte por sí o ante sí y de manera unilateral la esfera jurídica de los particulares, con independencia de que puedan o no hacer uso de la fuerza pública, debe atenderse al caso concreto. En el que se examina, ha de considerarse que la universidad señalada por el quejoso como responsable, al negar el otorgamiento y disfrute del año sabático a uno de sus empleados académicos, actuó con el carácter de patrón en el ámbito del derecho laboral que rige las relaciones de esa institución con su personal académico, dentro del marco constitucional previsto en la fracción VII del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por ello en este caso no resulta ser autoridad para efectos del juicio de amparo, lo que desde luego no implica que en otros supuestos, atendiendo a la naturaleza de los actos emitidos, sí pueda tener tal carácter”.

“AUTONOMÍA UNIVERSITARIA. SU ALCANCE. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis P. XXVIII/97, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo V, febrero de 1997, página 119, determinó que conforme al artículo 3o., fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las

universidades públicas son organismos públicos descentralizados con autonomía especial, que implica autonormación y autogobierno, en atención a la necesidad de lograr mayor eficacia en la prestación del servicio que les está atribuido y que se fundamenta en su libertad de enseñanza, sin que ello signifique su disgregación de la estructura estatal, ya que se ejerce en un marco de principios y reglas predeterminadas por el propio Estado, restringida a sus fines. En congruencia con ese criterio, y en virtud de la autonomía que el dispositivo constitucional citado le concede a la Universidad Nacional Autónoma de México, ésta se encuentra facultada para gobernarse a sí misma, a través de sus propios órganos, así como para autonormarse o autoregularse, es decir, aprobar las normas que habrán de regir a su interior, lo que se traduce necesariamente en la aprobación y emisión de su propia legislación, así como en la creación de sus propios órganos de gobierno, entre ellos los encargados de resolver las controversias que se deriven del incumplimiento de su propia normativa”.

En los referidos criterios se delinean trazos generales sobre la autonomía universitaria; pero aunado a ello, se estima importante destacar que del análisis de la fracción VII del artículo 3° constitucional se sigue **que la autonomía es una garantía institucional** con la que cuentan las universidades públicas, que se proyecta por medio de principios que salvaguardan la función de educar, investigar y difundir la cultura.

Dentro de estos principios y para los efectos de la temática que nos ocupa en el presente recurso de revisión encontramos al de **autogobierno**.

En relación con el principio de **autogobierno**, cabe destacar que conforme al artículo 3° constitucional, las universidades públicas son organismos descentralizados de la administración pública federal y de las administraciones estatales, que se erigen en centros de ejercicio de la función administrativa del Estado.

Las universidades públicas cumplen con una función que implica una doble relevancia, dado que no sólo prestan el servicio educativo, la promoción de la investigación y la cultura, sino que también son constituidas para garantizar, precisamente, el derecho fundamental consagrado en el artículo 3° de la Norma Suprema, relativo a la impartición de la educación, la promoción de la investigación y la cultura.

El que la Constitución Federal establezca como garantía institucional de las universidades públicas a la autonomía encuentra sentido en que para garantizar el ejercicio del derecho fundamental de recibir educación, es menester establecer un sistema que esté aislado del influjo de intereses ajenos a los mencionados fines.

De esa forma, la autonomía de las universidades públicas deriva directamente de la Constitución Federal y de las leyes por virtud de las cuales son creadas. Esa autonomía les dota de capacidad, entre otras hipótesis, para tomar decisiones definitivas



ad-intra (al interior del cuerpo universitario), con independencia de cualquier órgano exterior.

Asimismo, la garantía institucional de autonomía dota a las universidades públicas de una neutralidad que les permite prestar el servicio educativo y, a la par, garantizar el goce de ese derecho fundamental, al margen de interferencias e intereses ajenos a esos fines, sino que por el contrario, su actividad se ve orientada por los principios de imparcialidad y especialidad técnica.

La imparcialidad y el desempeño de sus funciones desde una especialidad técnica permiten que las universidades públicas desarrollen su función con un conocimiento amplio y continuado del mismo, lo cual redundará en el aseguramiento del constante perfeccionamiento de esos centros de estudio y de la educación, la investigación y la cultura que imparten y promueven.

Con el propósito de cumplir su función, las universidades públicas deben contar con un cúmulo de competencias que el legislador por reenvío expreso del numeral 3°, fracción VII, de la Constitución General de la República, establece en las leyes de creación de aquéllos organismos. Ese bagaje de competencias las coloca como instituciones públicas encargadas de llevar a cabo la función de impartición de la educación y de la promoción de la investigación y la cultura, sin que sea constitucional ni legalmente posible que reciban órdenes o instrucciones de ningún órgano exterior en la toma de sus decisiones.

*Las competencias que comprenden al principio de **autogobierno**, pueden ser catalogadas, entre otras de la siguiente forma:*

a. Competencias normativas.

Para hacer efectiva la garantía institucional de autonomía universitaria, por reenvío expreso del artículo 3°, fracción VII, de la Carta Magna, los cuerpos legislativos deben establecer a favor de las universidades públicas, competencias para que estos organismos puedan dictar normativa interna en desarrollo de lo establecido en su ley de creación.

El objeto de esa atribución es que las universidades públicas estén en aptitud de expedir la normativa que les permita regular todas las actividades relacionadas con el servicio educativo y la promoción de la investigación y la cultura.

b. Competencias ejecutivas.

Las universidades públicas son titulares de todas las competencias ejecutivas que correspondan al desarrollo y ejecución tanto de los principios constitucionales consagrados en el artículo 3° de la Constitución Federal o en cualquier otro precepto de la Ley Fundamental; como de las leyes expedidas por los cuerpos legislativos y de las propias normas que aquéllas emiten. Dentro de

éstas encontramos a la designación de los funcionarios de las universidades, **dentro de la cual debe ubicarse, desde luego, la de Director de la Unidad Académica de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Tamaulipas.**

c. Competencias de supervisión.

Las universidades públicas cuentan con las facultades de inspección y control con el fin de supervisar la actividad que desarrollan por sí, o por conducto de facultades, colegios, bachilleres o cualquier otro órgano adscrito a la casa de estudios.

Para desplegar esta competencia las universidades pueden realizar inspecciones y evaluaciones de tipo administrativo, académico, científico, técnico, operativo, etcétera, a fin de comprobar que se estén respetando los principios constitucionales, legales y universitarios que rigen a todo el sector.

d. Competencias parajudiciales.

Otra de las competencias que las universidades públicas poseen para llevar a cabo su autogobierno, es la atinente a la capacidad de dirimir conflictos que surjan al interior de la universidad, de cualquier naturaleza, siempre que constitucional o legalmente la solución de tales litigios no esté reservada a un régimen jurídico específico que excluya al universitario.

Una vez precisadas las competencias anteriores, se llega a la convicción de que para el nombramiento del **Director de la Unidad Académica de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Tamaulipas, en uso de la atribución de autogobierno**, los órganos universitarios ejercen sus competencias normativas y ejecutivas, las cuales además, deben ceñirse a las disposiciones constitucionales, específicamente, a las consagradas en el numeral 3°, así como a las normas legales expedidas por el legislador federal o local, **sin que sea jurídicamente aceptable que algún órgano exterior a la universidad pueda tener injerencia en esas decisiones.**

Lo anterior se estima en ese sentido, cuenta habida que la garantía institucional de autonomía universitaria impide que algún órgano del Estado pueda vaciar la **esfera de competencias de las autoridades de las universidades públicas**, a través de una **sustitución o suplantación**, que en el caso concreto, **consistiría en determinar quién debe ser como designado Director de la Unidad Académica de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Tamaulipas**, pues tal determinación constituye un acto ad-intra.

Pues bien, al tenor del contenido y alcance del principio de autonomía universitaria, puede



establecerse el contexto normativo constitucional sobre el cual habrán de analizarse las normas legales cuestionadas, para lo cual, en resumen, debe tenerse presente que el principio constitucional de la autonomía universitaria, en su vertiente de forma de gobierno, sega cualquier posibilidad de que autoridades externas a la Universidad se conviertan en revisoras, veedoras, controladoras o fiscalizadoras del quehacer universitario, porque de lo contrario se pondría en riesgo el contenido del derecho fundamental y humano a la educación superior, entre otros, en tanto que el contenido de éste obliga a que la Universidad esté libre de cualquier influencia, ideología, dogma o injerencia externa; de ahí que sea indispensable que la actividad universitaria no se contamine de cuestiones extraacadémicas.

Que por efecto del principio de autonomía universitaria las autoridades gubernamentales de la administración pública centralizada y descentralizada deben abstenerse de cualquier intromisión en las actividades de la Universidad pública, tanto de autogobierno, autoregulación, autoorganización académica y autogestión administrativa, pues de lo contrario el acto de autoridad estará viciado de inconstitucionalidad.

Que cualquier acto legislativo que pretenda modificar el contenido y alcance de la autonomía

universitaria, debe ser calificado por los tribunales de amparo como inconstitucional, por ser violatorio de artículo 3 constitucional.

Al caso, es aplicable la jurisprudencia 1a./J. 20/2010 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, Marzo de 2010, página 877, Novena Época, que a la letra dice:

“UNIVERSIDADES PÚBLICAS. COMPETENCIAS QUE DERIVAN DE SU FACULTAD DE AUTOGOBIERNO. *Las competencias que derivan de la facultad de autogobierno de las universidades públicas son las siguientes: a) Normativas, que se traducen en la aptitud de expedir normas generales que permitan regular todas las actividades relacionadas con el servicio educativo y la promoción de la investigación y la cultura; b) Ejecutivas, referidas al desarrollo y ejecución de los principios constitucionales, de las leyes expedidas por los órganos legislativos y las normas que las universidades emiten; c) Supervisión, que implican la facultad de inspección y control para supervisar la actividad que desarrollan por sí, o por conducto de cualquier órgano adscrito a la casa de estudios, esto es, pueden realizar inspecciones y evaluaciones de tipo administrativo, académico, científico, técnico y operativo, a fin de comprobar que se respeten los principios constitucionales, legales y universitarios; y d) Parajudiciales, que se refieren a la capacidad de dirimir conflictos que surjan al interior de la universidad, siempre que constitucional o legalmente su solución no esté reservada a un régimen jurídico específico que excluya al universitario.”*



Asimismo, se invoca la jurisprudencia 1a./J. 18/2010, del mismo Alto Tribunal, publicada en idéntico órgano oficial de difusión, página 919, cuyos rubro y texto se citan enseguida:

“UNIVERSIDADES PÚBLICAS. LA AUTONOMÍA DE LA QUE LEGALMENTE PUEDEN SER DOTADAS LES CONFIERE LA FACULTAD DE AUTOGOBIERNO. Del artículo 3o., fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que las universidades públicas son organismos públicos descentralizados con autonomía especial, la cual implica que cuentan con facultades de autoformación y autogobierno para lograr mayor eficacia en la prestación del servicio que tienen atribuido, fundado en la libertad de enseñanza, sin que ello conlleve a su disgregación en la estructura estatal en virtud de que se ejerce en un marco de principios y reglas predeterminadas por el propio Estado. Por tanto, la autonomía de la que legalmente pueden ser dotadas las universidades públicas confiere a éstas la facultad de autogobierno acotada constitucionalmente, cuyo ejercicio está condicionado a lo establecido en las leyes para desarrollar bases que les permita cumplir con los fines que tienen encomendados, determinar sus planes y programas de estudio, y fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico, así como la forma en que administrarán su patrimonio.”

Ahora bien, para entender cómo es que las normas legales reclamadas han intervenido perniciosamente la autonomía de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, se estima necesario traer a colación los motivos que llevaron a la potestad legislativa local a reformar la legislación organizacional de aquella casa de estudios y la Ley de Entidades Paraestatales de esta entidad.

Así, del decreto 228, publicado el nueve de octubre de dos mil diecisiete, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Hidalgo, se advierte lo siguiente:

DECRETO 228

“GOBIERNO DEL ESTADO DE HIDALGO PODER EJECUTIVO.— OMAR FAYAD MENESES, GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE HIDALGO, A SUS HABITANTES SABED: QUE LA LXIII LEGISLATURA DEL H. CONGRESO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE HIDALGO, HA TENIDO A BIEN DIRIGIRME EL SIGUIENTE: DECRETONUM. 228.— POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE LOS DERECHOS HUMANOS, DEL CÓDIGO ELECTORAL, DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL ELECTORAL, DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y DE LA LEY ORGÁNICA DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA, TODAS DEL ESTADO DE HIDALGO. — El Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, en uso de las facultades que le confiere el Artículo 56 fracciones I y II de la Constitución Política del Estado de Hidalgo, DECRETA: ANTECEDENTES.— PRIMERO. En sesión ordinaria de fecha 21 de septiembre del 2017, por instrucciones de la Presidencia de la Directiva, nos fue turnada la INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE LOS DERECHOS HUMANOS, DEL CÓDIGO ELECTORAL, DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL ELECTORAL, DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y DE LA LEY ORGÁNICA DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA, TODAS DEL ESTADO DE HIDALGO, PRESENTADA POR LAS DIPUTADAS Y DIPUTADOS MARÍA LUISA PÉREZ PERUSQUÍA, LUIS ENRIQUE BAÑOS GÓMEZ, EMILIO ELISEO MOLINA HERNÁNDEZ, MARGARITA RAMOS VILLEDA, OCTAVIO DE LA TORRE SÁNCHEZ, MIGUEL ÁNGEL DE LA FUENTE LÓPEZ, EFRÉN SALAZAR PÉREZ Y DANIEL ANDRADE ZURUTUZA, INTEGRANTES DE LA SEXAGÉSIMA TERCERA LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE HIDALGO. — SEGUNDO. El asunto de cuenta, se registró en el Libro de Gobierno de la Primera Comisión Permanente de Legislación y Puntos Constitucionales, con el número 233/2017. — Por lo que, en mérito de lo expuesto; y CONSIDERANDO. — PRIMERO. Que la Comisión que suscribe, es competente para conocer sobre el presente asunto, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 2, 75 y 77 fracción I de la Ley Orgánica del Poder Legislativo. — SEGUNDO. Que los artículos 47 fracción II, de la Constitución Política del Estado de Hidalgo y 124 fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, facultan a las y los Diputados,



para iniciar Leyes y Decretos, por lo que la Iniciativa que se estudia, reúne los requisitos establecidos en la Ley. — TERCERO. Que quienes integramos las Comisiones que actúa, coincidimos con lo expresado en la Iniciativa en estudio, al referir que, atendiendo a la evolución de la teoría tradicional del concepto de distribución del poder público, se han introducido en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas legales, Organismos Autónomos, cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público como el Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Estos órganos han sido creados para cumplir con funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales. Esto no ha sido motivo para que se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado, ya que su misión principal radica en atender necesidades totales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales, que actúan con independencia en sus decisiones y estructura orgánica, depositarios de funciones estatales que buscan desmonopolizar, independizar o transparentar ante la sociedad y tienen relaciones de coordinación con los demás poderes tradicionales u organismos autónomos, sin situarse subordinadamente en algunos de ellos. — CUARTO. Que en virtud de que estos Organismos Autónomos realizan funciones específicas del Estado, ejercen recursos públicos y son operados por servidores públicos, se hace necesaria la existencia de un Órgano Interno de Control, quien será el encargado de vigilar que los recursos públicos sean administrados y ejercidos de acuerdo con las normas establecidas para tal efecto, el cual no afecta la autonomía e independencia de la que gozan dichos organismos, se ubican al interior de los mismos, limitando su ámbito de competencia exclusivamente al ente en el cual se encuentran y toda vez que funcionan con servidores públicos quienes se encuentran sujetos invariablemente, a un régimen de responsabilidad administrativa, como lo establece la Constitución del Estado en su artículo 149.— QUINTO. Que los Órganos Internos de Control son una herramienta de suma importancia para la administración pública y la ciudadanía en el combate a la corrupción, atendiendo los reclamos en favor de un gobierno con mayor capacidad de satisfacer las necesidades sociales, aprovechando eficazmente los recursos a su disposición y recobrando la credibilidad y confianza en las instituciones públicas.— SEXTO. Que la reforma a la Constitución Política del Estado de Hidalgo, en materia de combate a la corrupción, del 22 de mayo de 2017, sentó las bases para la creación del Sistema Estatal Anticorrupción, como eje de coordinación de las entidades estatales y municipales competentes para la prevención, detección y sanción de la corrupción, asimismo sentó las bases de un nuevo esquema de responsabilidades administrativas y penales de los servidores públicos y particulares, vinculados a actos u omisiones relacionados con la corrupción. — Con esta sustancial reforma se otorgó al Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, la facultad constitucional exclusiva de designar, por el voto de las dos terceras

partes de sus miembros presentes, a los titulares de los Órganos Internos de Control de los Organismos Autónomos que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos del Estado. — De ahí que, con la última reforma a la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Hidalgo, se reglamentó y reguló ese precepto constitucional, adicionando una sección especial para LA DESIGNACIÓN DE LOS TITULARES DE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL DE ORGANISMOS AUTÓNOMOS QUE EJERZAN RECURSOS DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO.— En el Presupuesto de Egresos del Estado de Hidalgo Ejercicio Fiscal 2017, se aprobaron recursos públicos por \$731,600,180.00 para ser ejercidos por los Organismos Autónomos, distribuidos de la manera siguiente:

a) Instituto Estatal	\$91,053,149.00
b) Comisión de Derechos Humanos del Estado	\$34,804,714.00
c) Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo	\$17,163,592.00
d) Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública Gubernamental y Protección de Datos Personales	\$18,356,977.00
e) Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo	\$570,221,811.00
	\$731,600,180.00

SÉPTIMO. Que la Constitución Política del Estado establece en el artículo 26 que, los Organismos Autónomos son entidades especializadas para la atención eficaz de funciones primarias y originarias del Estado, reconocidos en esta Constitución o en la Ley, cuentan con patrimonio y personalidad jurídica propia, independencia en sus decisiones, funcionamiento y administración, así como autonomía presupuestaria, técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones. Cada uno de los Organismos Autónomos contará con un Órgano Interno de Control para vigilar la correcta administración y ejercicio de los recursos públicos, así como fomentar la rendición de cuentas y atender las evaluaciones sobre el cumplimiento de los objetivos planteados, cuyo titular será nombrado por el Congreso del Estado por las dos terceras partes de las y los Diputados presentes. — Artículo 26, párrafo quinto, de la Constitución del Estado, señala que: Esta Constitución reconoce como organismos autónomos a la Comisión de Derechos Humanos, el Instituto Estatal Electoral, el Tribunal Estatal Electoral y el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública Gubernamental y Protección de Datos Personales del Estado de Hidalgo.— Es decir, el Estado de Hidalgo cuenta con 4 organismos constitucionales autónomos, además, de los que por Ley sean creados con ese carácter, como es el caso de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, tal y como se instituyó en la Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Hidalgo que en su artículo 4, establece: El Instituto Estatal Electoral, la Comisión Estatal de Derechos Humanos, la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo y el Instituto de Acceso a la Información Pública Gubernamental, se regirán por sus



Leyes específicas por ser Organismos Autónomos y, en consecuencia, quedan excluidos de la observancia de esta Ley.— Para abundar en lo anterior, se muestra un cuadro de las distintas legislaciones que otorgan el carácter de Organismos Autónomos:

LEY DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE HIDALGO Artículo 17.- La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Hidalgo es un organismo público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y podrá decidir sobre su organización interna y funcionamiento en los términos que disponga la Ley, cuyo objeto es la protección, defensa, investigación, estudio, investigación, promoción y difusión de los derechos humanos, así como el combate a toda forma de discriminación. También procurará la reparación del daño por las violaciones de estos derechos por parte de las autoridades o servidores públicos responsables.

LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA PARA EL ESTADO DE HIDALGO Artículo 28. El Instituto es un organismo autónomo, especializado, independiente, imparcial y colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con plena autonomía técnica, de gestión, con capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar, en el ámbito de su competencia, el ejercicio del derecho de acceso a la información y la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, conforme a los principios y bases establecidos por los artículos 60 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 4 Bis de la Constitución Política del Estado de Hidalgo, así como lo previsto en la Ley General, esta Ley y demás disposiciones aplicables.

CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE HIDALGO Artículo 47. El Instituto Estatal Electoral es la autoridad en la materia electoral, autónomo en su funcionamiento, independiente en sus decisiones y profesional en su desempeño, con domicilio en la ciudad de Pachuca de Soto, Hidalgo. El desempeño de esta función se regirá por los principios de: certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad.

LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE HIDALGO Artículo 2. El Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo es un organismo público autónomo, de carácter permanente con personalidad jurídica y patrimonio propio, independiente en sus decisiones que será la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, con plenitud de jurisdicción y competencia que determinen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes generales de la materia, la Constitución Política del Estado de Hidalgo y las leyes locales en materia electoral. Contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento.

LEY ORGÁNICA DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO. Artículo 1. La Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo es un organismo de carácter público descentralizado, dotado de autonomía en los términos de la fracción VII del artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la fracción I del artículo 87 de la Ley de Educación para el Estado de Hidalgo, con patrimonio, personalidad y capacidad jurídica propios. Para efectos de esta Ley, la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo se denominará en adelante como la Universidad.— OCTAVO. Que

estos Organismos Autónomos, contarán con un Órgano Interno de Control, dotado de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su funcionamiento y resoluciones. Tendrá a su cargo prevenir, investigar, substanciar, calificar y sancionar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas no graves de servidores públicos de los organismos autónomos correspondientes y de particulares vinculados, revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia, aplicación de recursos públicos, así como presentar las denuncias ante la Fiscalía Especializada en Delitos de Corrupción.— NOVENO. Que el artículo 20 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, establece que para la selección de los integrantes de los Órganos Internos de Control se deberán observar, además de los requisitos establecidos para su nombramiento, un sistema que garantice la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y los mecanismos más adecuados y eficientes para su adecuada profesionalización, atrayendo a los mejores candidatos para ocupar los puestos a través de procedimientos transparentes, objetivos y equitativos. Los titulares de los Órganos Internos de Control de los Organismos Autónomos, así como de las unidades especializadas que los conformen, serán nombrados en términos de sus respectivas leyes.— DÉCIMO. Que la Iniciativa que se estudia, tiene por objeto reformar las leyes secundarias para reglamentar y regular, las disposiciones referentes al nombramiento de los Titulares de los Órganos Internos de Control de los Organismos Autónomos que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos del Estado, respondiendo a la reforma Constitucional en materia de combate a la corrupción y las leyes de la materia, coadyuvando al adecuado funcionamiento de los Sistemas Nacional y Estatal Anticorrupción, pero sobre todo en el correcto ejercicio y administración de los recursos públicos.— DÉCIMO PRIMERO. Que es de destacar que se adicionan y establecen, en concordancia con la tendencia nacional en el rubro, la homologación en la denominación de Órganos Internos de Control, estableciendo sus atribuciones, los requisitos para ser titular de los Órganos Internos de Control, la duración de su encargo, el deber de presentar un informe semestral y anual de actividades a su Organismo Autónomo, mismo que entregará al Congreso del Estado y a la Auditoría Superior del Estado y que los titulares de estos Órganos de Control serán sujetos de responsabilidad administrativa y sancionados de conformidad al procedimiento en términos de la legislación en materia de Responsabilidades Administrativas.— DÉCIMO SEGUNDO. Que la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo es un organismo de carácter público descentralizado, dotado de autonomía, mismo que contará con un Órgano Interno de Control, cuyo objetivo será diseñar, preparar y procesar la información que permita vigilar, evaluar y confirmar el cumplimiento de las funciones sustantivas y adjetivas de la Universidad, atendiendo lo establecido en su Estatuto General y a la legislación en materia de responsabilidades administrativas. — DÉCIMO TERCERO. Que por cuanto se refiere a Organismos Autónomos en la rama electoral, consideramos la pertinencia de estas adecuaciones normativas, toda vez que es parte de un conjunto de disposiciones jurídicas coordinadas de los Sistemas Nacional y Estatal Anticorrupción, que



son derivadas de la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Combate a la Corrupción. Sin desconocer lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución Federal, la presente reforma no implica una modificación legal fundamental que afecte el actuar de esos Organismos ni mucho menos el proceso electoral 2018, es decir, no existen motivos para considerar que se afecta de alguna forma la certeza en la regulación del proceso electoral que se realizará a nivel federal y local por lo que se considera viable, oportuna y enfocada en materia de combate a la corrupción.— En consecuencia, se establece que los titulares y personal de los Órganos Internos de Control, actuarán con base en los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad, objetividad y los demás previstos en la legislación en materia de Responsabilidades Administrativas, sin intervenir o interferir en forma alguna en el desempeño de las facultades y ejercicio de atribuciones de naturaleza electoral que la Constitución y este Código confieren a los funcionarios de los Organismos Autónomos en la rama electoral.— DÉCIMO CUARTO. Que en general, con la Iniciativa que se estudia, se otorga a los Órganos Internos de Control la autonomía técnica y de gestión, lo que generará independencia e imparcialidad al momento de investigar y sancionar faltas administrativas, lo que resulta fundamental para su organización interna y su funcionamiento a fin de fortalecer sus atribuciones de control, fiscalización y de combate a la corrupción, sin embargo el Organismo Autónomo deberá destinar recursos necesarios para el funcionamiento y cumplimiento del objeto del Órgano Interno de Control.— DÉCIMO QUINTO. Que en ese tenor y de acuerdo a lo expresado en el Dictamen de mérito, quienes integramos la Comisión que dictamina, a partir del análisis y estudio de la Iniciativa en referencia, consideramos pertinente su aprobación.—POR TODO LO EXPUESTO, ESTE CONGRESO, HA TENIDO A BIEN EXPEDIR EL SIGUIENTE:

DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE LOS DERECHOS HUMANOS, DEL CÓDIGO ELECTORAL, DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL ELECTORAL, DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y DE LA LEY ORGÁNICA DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA, TODAS DEL ESTADO DE HIDALGO.

Artículo Primero. Se reforma... adiciona... deroga la Ley de Derechos Humanos del Estado de Hidalgo...

Artículo Segundo. Se reforman... se adiciona ... Código Electoral del Estado de Hidalgo ...

Artículo Tercero. Se reforman ... se adiciona... Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo...

Artículo Cuarto. Se reforma ... se adiciona... la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Hidalgo...

Artículo Quinto. Se reforma la fracción III del artículo 49: y artículo 50; se adiciona el artículo 50 Bis; artículo 50 Ter; artículo 50 Quater y artículo 50 Quinquies a la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, para quedar como sigue:

(...)"

De lo transcrito se advierte, como se apuntó *ut supra*, que la finalidad de las reformas a la estructura orgánica de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, es incluirla dentro del sistema nacional anticorrupción creado por mandato del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que consiste en 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 la fiscalización y control de recursos públicos; sistema que debe ser establecido en los Estados que integran la Federación.

Para tal efecto, la potestad legislativa local consideró que los organismos autónomos de esta entidad realizan funciones específicas del Estado, aunado a que ejercen recursos públicos y son operados por servidores públicos, lo que hace necesaria la modificación de su estructura organizacional, con la finalidad de crear órganos internos de control, quienes se encargarán de vigilar el estricto cumplimiento de las normas legales que integran el marco jurídico del sistema estatal anticorrupción.



En consecuencia, entre otras legislaciones orgánicas, se determinó reformar la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, con la finalidad de crear el órgano interno de control, con las facultades que se prevén en las normas legales cuya constitucionalidad se cuestiona en la vía de amparo indirecto; órgano cuyo titular debe ser designado mediante el proceso condigno a cargo de la legislatura estatal, en términos del artículo segundo transitorio del Decreto que dio origen a las reformas legales objeto de nuestra atención.

También se advierte, que la potestad legislativa atribuyó a la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo un carácter que no tiene; aunado a que confundió la naturaleza jurídica de la citada institución con la de los órganos constitucionales autónomos, lo que permite destacar un primer vicio de inconstitucionalidad.

Ciertamente, si la finalidad de las reformas que a la postre dieron origen a la reforma de la estructura organizacional de la Universidad, es ajustar su marco normativo y operacional a los sistemas nacional y estatal anticorrupción, entonces queda de manifiesto que el legislador local partió de una premisa errónea, porque los citados sistemas no pueden tener como destinataria a la universidad pública.

El artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es del tenor siguiente:

“Artículo 113. El Sistema Nacional Anticorrupción 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. Para el cumplimiento de su objeto se sujetará a las siguientes bases mínimas:

I. El Sistema contará con un Comité Coordinador que estará integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana;

II. El Comité de Participación Ciudadana del Sistema deberá integrarse por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción y serán designados en los términos que establezca la ley, y

III. Corresponderá al Comité Coordinador del Sistema, en los términos que determine la Ley:

a) El establecimiento de mecanismos de coordinación con los sistemas locales;

b) El diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan;

c) *La determinación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno;*

d) *El establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos;*

e) *La elaboración de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia.*

Derivado de este informe, podrá emitir recomendaciones no vinculantes a las autoridades, con el objeto de que adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno. Las autoridades destinatarias de las recomendaciones informarán al Comité sobre la atención que brinden a las mismas.

Las entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.

Por su parte, el numeral 152 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, dispone, en términos casi idénticos que la Constitución Federal, lo siguiente:

Artículo 152. El Sistema Estatal Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades locales y municipales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades

administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Para el cumplimiento de su objeto se sujetará a las siguientes bases mínimas:

I. El Sistema contará con un Comité Coordinador que estará integrado por los titulares de la Auditoría Superior del Estado de Hidalgo; de la Fiscalía Especializada en Delitos de Corrupción; de la Secretaría de Contraloría; del Tribunal de Justicia Administrativa; del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública Gubernamental y Protección de Datos Personales del Estado; así como por un representante del Consejo de la Judicatura del Estado, otro del Comité de Participación Ciudadana, quien lo presidirá y por lo menos tres titulares de las instancias municipales designadas para tal efecto;

II. El Comité de Participación Ciudadana del Sistema deberá integrarse por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción y serán designados en los términos que establezca la ley, y

III. Corresponderá al Comité Coordinador del Sistema, en los términos que determine la Ley:

a. La operación de mecanismos de coordinación con el Sistema Nacional Anticorrupción;

b. El diseño y promoción de políticas estatales integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan;

c. La determinación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno;



d. El establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos;

e. La elaboración de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia.

f. Derivado de este informe, podrá emitir recomendaciones no vinculantes a las autoridades estatales y municipales, con el objeto de que adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno. Las autoridades destinatarias de las recomendaciones informarán al Comité sobre la atención que brinden a las mismas.

Tales sistemas se entienden como aquellos mecanismos que el Estado ha tenido que implementar con motivo del fenómeno de la corrupción que vive el país, dentro de las actividades que se desarrollan con motivo del servicio público, y con motivo del manejo de recursos públicos. Por ende, dentro de las instancias de coordinación que se han implementado para la detección y sanción de responsabilidades administrativas, se entiende que los destinatarios de los sistemas aludidos son los órganos estatales y los agentes y servidores públicos que participan en la amplia gama de actividades estatales.

Visto de ese modo, es inconcuso que la estructura orgánica de la quejosa no puede ser

modificada con la finalidad de implementar un órgano interno de control que, al tenor del sistema estatal anticorrupción vigile, evalúe y confirme el cumplimiento de las funciones sustantivas y adjetivas de la institución, y que además asuma la función de prevenir, investigar, substanciar, calificar y corregir actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la Universidad.

Lo anterior, en primer lugar porque las actividades de la escuela pública están circunscritas y condicionadas a su finalidad, es decir, impartir docencia, realizar investigación, difundir cultura y todas aquellas que tengan como fin satisfacer de manera plena y efectiva el derecho a la educación superior; y aunque es verdad que la universidad despliega gestiones internas y externas que involucran actuaciones de índole administrativo, también es verídico que ello no la aleja de su esencia académica.

Por ende, la autonomía universitaria, en todas sus vertientes, no se corresponde con el concepto de actividad política, propia de los organismos de la administración pública, o con la actividad política-administrativa para satisfacer los requerimientos de la sociedad en su conjunto.

Es cierto que el Alto Tribunal del país ha considerado autoridad a la universidad autónoma, en



ciertos casos en que ejecuta actos bajo su propio imperio. Ergo, eso no significa que pueda considerarse como una autoridad política-administrativa que pueda ser destinataria de los sistemas anticorrupción, ya que debe insistirse, las facultades de autorregulación y autogobierno siempre tendrán como norte el ofrecimiento de una mejor educación superior bajo criterios estrictamente académicos, lo que nada tiene que ver con la esfera administrativa cuyas actividades sí deben ser analizadas a tenor de los mecanismos anticorrupción.

Además, los sistemas anticorrupción no pueden ser compatibles con el quehacer universitario, en tanto que los beneficiarios directos de éste son los integrantes de la comunidad universitaria, quienes incluso, como se vio, forman parte de los órganos de gobierno de la Universidad, pero eso no significa que puedan ser considerados como servidores públicos que puedan ser sometidos a los regímenes de responsabilidad administrativa.

Ahora, no debe confundirse la universidad pública con los órganos constitucionales autónomos, porque aunque tienen el mismo rango constitucional, la autonomía que se les ha atribuido no es idéntica para todos ellos. No debe soslayarse que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido el carácter especial de la autonomía de la universidad pública, pero

lo ha hecho atendiendo al contenido educativo que la envuelve, dándole valor en la medida que optimice y satisfaga el derecho a la educación superior.

Así se advierte de la jurisprudencia 1a./J. 119/2017 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se vuelve a transcribir para un mejor entendimiento de lo que se razona.

“AUTONOMÍA UNIVERSITARIA. CONSTITUYE UNA GARANTÍA INSTITUCIONAL DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR, POR LO QUE NO PUEDE SER UTILIZADA PARA RESTRINGIRLO. La autonomía universitaria es una garantía institucional del derecho a la educación superior, es decir, tiene un carácter exclusivamente instrumental y no conforma, per se, un fin en sí misma, por lo que es valiosa si y sólo si -y en la medida en que- maximiza el derecho humano a la educación superior. En este sentido, no debe confundirse la autonomía universitaria, en cuanto garantía institucional que se predica de una persona jurídica de derecho público -la universidad autónoma-, con los derechos fundamentales de las personas físicas que la integran: el derecho a la educación superior y sus distintos haces normativos, como el derecho a la libre investigación y discusión de las ideas, el derecho a la libertad de cátedra, entre otros. Esto es, el hecho de que la autonomía universitaria tenga una relación instrumental con la maximización de derechos individuales, no implica que ésta sea a su vez un derecho humano de una persona jurídico-colectiva que deba ponderarse con los derechos humanos de sus miembros. La autonomía universitaria, en definitiva, está subordinada a la maximización del derecho a la educación, por lo que, por regla general, el ejercicio legítimo de aquélla no puede incluir la restricción de

aspecto alguno del derecho a la educación.”

En consecuencia, no puede haber contradicción entre los fines, las funciones, las obligaciones y las responsabilidades constitucionales establecidas para los órganos constitucionales autónomos y las universidades públicas, porque éstas además tienen diversas responsabilidades de carácter social, que no pudieran ser compatibles con aquéllos órganos. Esto es:

La universidad es una institución democrática;

Es una institución solidaria con los principios e ideales nacionales;

Es una institución con la función social de estudiar los problemas nacionales y hacer propuestas de solución y de búsqueda de desarrollo; y,

Es una institución forjadora de profesionistas con cierta crítica y compromiso social;

De manera que el perfil de la universidad corresponde a una institución a la que la Constitución le asigna una función básica y trascendental que es la preparación y formación de profesionistas con conciencia y compromiso social; lo que es distinto a las

atribuciones de los órganos constitucionales autónomos.

Al respecto se invoca, en lo conducente, la jurisprudencia P./J. 46/2015 (10a.) del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 26, Enero de 2016, Tomo I, página 339, Décima Época, que es del tenor siguiente:

“ESTADO REGULADOR. EL MODELO CONSTITUCIONAL LO ADOPTA AL CREAR A ÓRGANOS AUTÓNOMOS EN EL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. De la exposición de las razones del Constituyente Permanente en relación con la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2013, se observa que el modelo constitucional adopta en su artículo 28 la concepción del Estado Regulador, entendido como el modelo de diseño estatal insertado para atender necesidades muy específicas de la sociedad postindustrial (suscitadas por el funcionamiento de mercados complejos), mediante la creación de ciertas agencias independientes -de los órganos políticos y de los entes regulados- para depositar en éstas la regulación de ciertas cuestiones especializadas sobre la base de disciplinas o racionalidades técnicas. Este modelo de Estado Regulador, por regla general, exige la convivencia de dos fines: la existencia eficiente de mercados, al mismo tiempo que la consecución de condiciones equitativas que permitan el disfrute más amplio de todo el catálogo de derechos humanos con jerarquía constitucional. Ahora, la idea básica del Estado Regulador, busca preservar el principio de división de poderes y la cláusula democrática e innovar en la ingeniería constitucional para insertar en órganos autónomos competencias cuasi legislativas, cuasi



jurisdiccionales y cuasi ejecutivas suficientes para regular ciertos sectores especializados de interés nacional; de ahí que a estos órganos se les otorguen funciones regulatorias diferenciadas de las legislativas, propias del Congreso de la Unión, y de las reglamentarias, concedidas al Ejecutivo a través del artículo 89, fracción I, constitucional. Este diseño descansa en la premisa de que esos órganos, por su autonomía y aptitud técnica, son aptos para producir normas en contextos de diálogos técnicos, de difícil acceso para el proceso legislativo, a las que puede dar seguimiento a corto plazo para adaptarlas cuando así se requiera, las cuales constituyen reglas indispensables para lograr que ciertos mercados y sectores alcancen resultados óptimos irrealizables bajo la ley de la oferta y la demanda. Pues bien, al introducirse el modelo de Estado Regulador en la Constitución, se apuntala un nuevo parámetro de control para evaluar la validez de los actos y normas de los órganos constitucionales autónomos, quienes tienen el encargo institucional de regular técnicamente ciertos mercados o sectores de manera independiente únicamente por referencia a racionalidades técnicas especializadas, al gozar de una nómina propia de facultades regulatorias, cuyo fundamento ya no se encuentra en la ley ni se condiciona a lo que dispongan los Poderes clásicos.”

De igual forma, se invoca la diversa P./J. 12/2008, del Pleno de aquél Alto Tribunal, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, Febrero de 2008, página 1871, Novena Época, de rubro y texto siguientes:

“ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS. Con motivo de la evolución del concepto de distribución del poder público se han introducido en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales, órganos autónomos cuya actuación no

está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial), a los que se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales; sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, ya que su misión principal radica en atender necesidades totales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Ahora bien, aun cuando no existe algún precepto constitucional que regule la existencia de los órganos constitucionales autónomos, éstos deben: a) estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; b) mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; c) contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y, d) atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.”

La jurisprudencia P./J. 20/2007, de la misma alta instancia judicial, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, Mayo de 2007, página 1647, Novena Época, que cita:

“ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de los órganos constitucionales autónomos ha sostenido que: 1. Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los



tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado. 2. Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado. 3. La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Atento a lo anterior, las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son: a) Deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal; b) Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación; c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y d) Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

Y la tesis aislada del mismo órgano, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXXVIII, página 322, Quinta Época, que dice:

“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 función 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."

A mayor abundamiento, en este fallo se ha explicado de manera suficiente el principio de la autonomía universitaria; y a partir de tales exposiciones ahora toca razonar por qué las normas legales



cuestionadas vulneran dicho axioma, en cuanto a sus facultades de autogobierno y autorregulación.

Este juzgador transitorio por ministerio de ley advierte inconstitucionales dichas previsiones legales, porque al tenor del bloque de constitucionalidad no es admisible que el Estado intervenga de ninguna manera en la vida interna de la Universidad quejosa. Se explica:

El autogobierno de la universidad autónoma implica la existencia de mecanismos e instrumentos que sirven para que las autoridades universitarias tomen decisiones institucionales, tanto al interior como en sus relaciones externas. Así, en la legislación universitaria la institución establece su forma de gobierno, que va desde el sistema de elección de autoridades, cuánto duran en el cargo, cuáles son sus facultades y competencias, cómo es su esquema de funcionamiento, cómo operan las reglas de responsabilidad y de sanciones universitarias, entre otras.

Claro está, que el sistema de gobierno interno siempre debe estar vinculado a los aspectos académicos, es decir, con los fines propios de la universidad, porque como se razonó en párrafos precedentes, el quehacer universitario no puede verse involucrado con los aspectos político-administrativos de otros órganos estatales.

Al respecto, se invoca la tesis aislada 2a. XXXVI/2002 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, Abril de 2002, página 576, Novena Época, que se inserta a continuación:

“AUTONOMÍA UNIVERSITARIA. ORIGEN Y ALCANCE DE LAS ATRIBUCIONES DE AUTOGOBIERNO CONFERIDAS A LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS. *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, a través del cual se les confiere independencia académica y patrimonial para determinar, sujetándose a lo dispuesto en la Constitución General de la República y en las leyes respectivas, 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 tanto, la capacidad de decisión que conlleva esa autonomía está supeditada a los principios constitucionales que rigen la actuación de cualquier órgano del Estado y, en el ámbito de las actividades específicas para las cuales les es conferida, único en el que puede desarrollarse aquélla, deben sujetarse a los principios que la propia Norma Fundamental establece tratándose de la educación que imparta el Estado.”*

Lo anterior no significa que la universidad pueda llevar a cabo un ejercicio arbitrario y desmedido de su facultad de autogobierno ni que el poder público pretenda evitar, arrogándose facultades propias del Estado-Policía, mediante normas legales como las que



se combaten, conductas ilícitas o contrarias a la finalidad de la autonomía universitaria. Esto, porque la nobleza de éste principio a su vez implica que la universidad, al aceptar la facultad de autogobernarse también asume la obligación correlativa de respetar los principios constitucionales a que está sujeto todo órgano e institución del Estado. Por ende, la universidad debe respetar el principio del Estado de Derecho Constitucional y Democrático, así como el respeto de los derechos fundamentales y humanos, en términos del artículo 1 constitucional, lo que no escapa ni siquiera al ámbito de las relaciones entre particulares.

Por las razones que la informan se invoca la tesis aislada I.4o.A.194 A del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo V, Febrero de 1997, página 809, Novena Época, que a la letra dice:

“UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO. LA AUTONOMIA DE QUE GOZA NO LA EXCLUYE DE LA APLICACION DE LAS LEYES QUE CONFORMAN EL ESTADO DE DERECHO. La autonomía de que goza la Universidad Nacional Autónoma de México significa que queda en libertad de nombrar a sus autoridades, elaborar sus planes y programas dentro de los principios de libertad de cátedra e investigación, así como administrar su patrimonio sin la injerencia del Estado, pero tal albedrío no puede extenderse al grado de suponer que la institución no está sujeta al régimen jurídico del país, es decir, que pueda conducirse con absoluta

independencia, ya que ello podría provocar anarquía y arbitrariedad; por lo que si entre la diversidad de actos emitidos por los funcionarios universitarios se encuentran aquellos que reúnen los atributos esenciales del proceder autoritario, como la unilateralidad, imperatividad y coercitividad, que se traducen en la posibilidad de actuar sin el consenso de los particulares y aun en contra de su voluntad imponer sus determinaciones, dichos actos son susceptibles de ser analizados a través del juicio de amparo, y la sentencia que se pronuncie, cualquiera que sea su sentido, dejará intocada la autonomía de la Universidad, ya que obviamente podrá continuar ejerciendo la libertad de autodirigirse, con la única salvedad de que como ente integrante de nuestra sociedad deberá respetar los derechos constitucionales que rigen en nuestro país; consecuentemente, los actos de la Universidad Nacional Autónoma de México que ostentan las cualidades para considerarlos como actos de autoridad para efectos del juicio de amparo, pueden ser examinados a través de éste, sin perjuicio de la autonomía de que goza tal institución.”

Lo anterior, aunado a que en su facultad de autorregulación la universidad debe tener en cuenta los principios de transparencia y acceso a la información, de rendición de cuentas y el de responsabilidades de la comunidad universitaria, en cuanto a los aspectos académicos que sea necesario controlar.

De ahí que el principio de legalidad previsto en la Constitución también irradia al interior de la institución universitaria, en la medida que sus autoridades sólo pueden hacer lo que su legislación interna les permite.



Es así que ninguna autoridad puede señalar, sugerir o imponer a la universidad lo que debe legislar ni cómo ejercer su gobierno; menos puede la potestad legislativa introducir en la organización de la institución órganos de control o fiscalizadores ajenos, designados por órganos políticos, porque el poder legislativo tiene vedado regular la forma de gobierno de la universidad pública; sobre todo cuando, en apego al orden jurídico constitucional existen órganos de control propios de la institución, que tienen como finalidad velar por el cumplimiento de las máximas constitucionales que ésta está llamada a cumplir.

Tan es así que, en términos de la legislación universitaria, la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo tiene sus propios órganos de gobierno y de transparencia y rendición de cuentas, como son el Consejo Universitario, la Junta de Gobierno, el Patronato y su propia Contraloría General, cuya existencia está prevista en el artículo 50 de su ley orgánica, anterior a las reformas que dieron origen a la impugnación motivo de nuestra atención.

De ahí que, incluso, las medidas legislativas adoptadas tampoco encuentran cabida en el principio de proporcionalidad que el creador de la norma debió observar antes de intervenir el principio de autonomía universitaria, porque si la Universidad quejosa ya contaba con órganos de gobierno que cumplen con los

mismos fines que los sistemas anticorrupción, entonces no se justifica la necesidad de implementar un nuevo órgano interno de control designado por decisión parlamentaria.

Por otro lado, atendiendo también a la facultad de autogestión administrativa, la universidad tiene el libre manejo del presupuesto asignado por el Poder Legislativo y de los ingresos por sí misma generados; administración que igualmente debe realizar con plena observancia de las disposiciones en materia de rendición de cuentas y de transparencia en la información, tanto al interior como al exterior de la institución universitaria.

En ese sentido, no hay que soslayar que el patrimonio universitario no está conformado exclusivamente por recursos públicos que el Estado tiene obligación de proveer, sino que también se integra por otros bienes que no provienen de fuentes estatales y que por tanto no son susceptibles de ser fiscalizados por el órgano interno de control que se pretende implementar. Tal es el caso de los legados, donaciones o aportaciones de dinero y fideicomisos; cuotas de los propios alumnos y otros bienes precisados en el artículo 55 de la legislación orgánica que rige su vida interna.

Por tanto, los recursos de naturaleza distinta a la pública no podrían ser fiscalizados, controlados o



vigilados por el Estado, y es por eso que la Universidad tiene la facultad de administrar su propio patrimonio, sin injerencia del poder público. Máxime, porque también debe tenerse en cuenta que el patrimonio de la universidad pública también se integra por la producción científica, tecnológica y artística generada por su personal académico en el ejercicio de sus funciones, así como las patentes, marcas y derechos de autor, todo lo cual es indisponible para el Estado.

En otro aspecto, teniéndose en cuenta la finalidad de los sistemas anticorrupción y quiénes son sus destinatarios, las reformas sobre ese tópico no pueden alcanzar el régimen interior bajo el cual se desarrolla el quehacer universitario, ya que como se razonó al analizar la legitimación de la quejosa para acudir a esta instancia constitucional, el sistema de control que el legislador responsable pretende implementar no es compatible con la forma de gobierno interna de la Universidad.

Se dice lo anterior, porque ninguna de las personas que ejercen los cargos de autoridad universitaria pueden considerarse servidores públicos y por ende ninguno de ellos puede ser sujeto de responsabilidad administrativa.

En efecto, los artículos 10, 11, 12, 13, 14 y 15 de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, son del siguiente tenor:

“Artículo 10. El Honorable Consejo Universitario se integrará por Consejeros ex-oficio y por Consejeros electos.”

“Artículo 11. Son Consejeros ex-oficio, con voz y voto:

I. El Rector de la Universidad;

II. Los Directores de escuelas, escuelas superiores e institutos dependientes de la Universidad;

III. El Secretario General del Sindicato de Personal Académico de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo;

IV. El Secretario General del Sindicato Único de Trabajadores y Empleados de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo;

V. El Presidente del Consejo Estudiantil Universitario del Estado de Hidalgo; y

VI. Los presidentes de las sociedades de alumnos de cada escuela, escuela superior o instituto dependiente de la Universidad.”

“Artículo 12. Son Consejeros ex-oficio, únicamente con derecho a voz:

I. El Secretario General de la Universidad;

II. Los coordinadores de división; y

III. El Decano Universitario.”

“Artículo 13. Son Consejeros electos:



I. Un maestro por cada escuela y escuela superior;

II. Un maestro por área académica de cada Instituto;

III. Un alumno por cada escuela y escuela superior; y

IV. Un alumno por área académica de cada Instituto.”

“Artículo 14. Para ser consejero maestro electo se requiere:

I. Ser mexicano por nacimiento;

II. Poseer título universitario debidamente legalizado; y

III. Ser catedrático titular con más de tres años de servicios académicos ininterrumpidos en el área académica de la escuela, escuela superior o instituto que represente, salvo que sea de reciente creación, en cuyo caso, la elección se hará entre los fundadores.”

“Artículo 15. Para ser consejero alumno electo se requiere:

I. Ser mexicano por nacimiento;

II. Estar inscrito como alumno regular;

III. Tener un promedio mínimo total no menor de ocho en sus calificaciones en el área académica de la escuela, escuela superior o instituto en que se encuentre inscrito; y

IV. No haber cometido faltas graves contra la disciplina escolar, que hubieren ameritado sanción.”

Como se ve, todos los miembros del Consejo Universitario son miembros de la comunidad

universitaria y son designados atendiendo a sus méritos obtenidos durante las actividades académicas. Además, dentro de la junta de gobierno figuran aquellos que hayan sido rectores de la institución, lo que evidencia que no realizan alguna actividad administrativa dentro de la misma.

Luego, se reitera, el sistema anticorrupción y el régimen de responsabilidades administrativas no pueden penetrar en la vida interna de la universidad quejosa, porque en términos del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aquéllos sólo están dirigidos a quienes figuren como servidores públicos, que son los representantes de elección popular, los miembros de los Poderes Judiciales, los funcionarios y empleados y, en general, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en los Poderes Legislativos o en la Administración Pública, así como a los servidores públicos de los organismos a los que la Constitución otorgue autonomía, quienes como ya se vio son distintos a las universidades públicas.

Siguiendo con el estudio de los conceptos de violación, la quejosa también tiene razón en cuanto a que las normas legales impugnadas son inconstitucionales, porque previo a su emisión debió tomarse en cuenta la opinión de la comunidad universitaria.

Así se estima, porque dentro de la facultad de autogobierno que genera el principio de autonomía universitaria concurre la conformación de la voluntad de su comunidad y su manifestación tanto al interior como al exterior de la institución.

Cierto, ya ha quedado explicado que dentro de los órganos de gobierno de la universidad participan miembros de la comunidad tanto académica como estudiantil. Esto se debe a que la legislación interna establece los mecanismos para la toma de decisiones institucionales, con repercusión jurídica interna y externa. Asimismo, se precisa quiénes están autorizados para aprobar una decisión, sobre qué materias, cuándo hacerlo y cómo hacerlo.

De esa guisa, la intervención tanto del personal académico como estudiantil configura la voluntad universitaria, pues se trata de decisiones que obligan jurídicamente a la Universidad y a toda su comunidad. Por tanto, debe tenerse en consideración que un baluarte fundamental en la vida universitaria lo es la conformación y actuación de sus órganos colegiados. Lo son para determinar el rumbo académico y para elegir a quienes serán responsables de la dirección académica-administrativa institucional.

Los órganos colegiados representan el equilibrio en el rumbo académico de la Universidad, al

decidir sobre planes de estudio, concursos de oposición, aprobación de informes de actividades académicas, reconocimientos académicos. Igualmente, representan la medida en la designación de las autoridades académicas y administrativas.

Consecuentemente, para mayor legitimidad de la decisión colectiva se aplica el principio de las mayorías, consistente en que los acuerdos aprobados por la mayoría del órgano colegiado son obligatorios para todos sus integrantes.

Es por eso que resulta importante que en las decisiones de las autoridades universitarias se refleje el sentir de la comunidad, porque es ésta la que debe prevalecer en las decisiones finales adoptadas por quienes tengan la facultad de conducir la vida interna de la universidad, ya que de lo contrario se generaría una debilidad jurídica en la libre determinación de las decisiones universitarias y una afectación al esquema de las voluntades colegiadas, sobre el que descansan de manera sustancial y preponderante el funcionamiento de la universidad pública.

De acuerdo con estos razonamientos, es incuestionable que la ausencia de voluntad de la comunidad universitaria, para permitir una intervención del Estado, mediante la implementación de un órgano interno de control externo y designado por decisión



legislativa, constituye una muestra más de la vulneración del principio de autonomía universitaria.

Finalmente, aunque pareciera un aspecto ajeno al derecho fundamental a la educación superior, la autonomía universitaria, como garantía institucional, también tiene como finalidad proteger derechos de carácter laboral, porque del correcto desempeño del personal académico, quien como se dijo, también interviene en el gobierno interno de la Universidad, también depende la plena satisfacción de aquél derecho fundamental.

Visto de ese modo, no es correcta la implementación de un régimen de responsabilidades administrativas al interior de la Universidad quejosa, en la medida que su personal académico y administrativo tampoco desempeña funciones propias de un organismo público, sino que su relación con la institución es de índole estrictamente laboral y está sujeta al régimen previsto en el apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ciertamente, al analizar los antecedentes histórico legislativos del artículo 3, fracción VII, de la Constitución General de la República, cuya reforma se publicó el nueve de junio de mil novecientos ochenta, se encuentra que para dar completitud y eficacia al

principio de autonomía universitaria, y que este no se viera obstaculizado, el Poder Constituyente estimó necesario sujetar las relaciones laborales de los empleados de las universidades públicas a un marco jurídico específico y compatible con aquélla y con los fines de las instituciones de educación superior.

De manera que un régimen laboral regulado bajo el contexto del apartado A, implica que las actividades del personal docente y administrativo no pueden distraerse de lo esencialmente académico, resultando conveniente la separación de cualquier regulación que permita considerar que el Estado, incluso como patrón, tiene injerencia en aspectos laborales; máxime que bajo el esquema del derecho laboral burocrático, los trabajadores están obligados a observar en el desempeño de sus funciones el principio de lealtad y ajustar su desempeño a los propósitos de la parte patronal, que en este caso es el Estado.

Así, las relaciones de trabajo entre los trabajadores administrativos y académicos, y las universidades e instituciones de educación superior autónomas por ley, sólo pueden estar sujetas a las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo y no a las de los sistemas anticorrupción o las del régimen de responsabilidades administrativas.



Y aunque es verdad que las universidades públicas están facultadas, entre otros aspectos, para fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico, eso no significa que la relación laboral pueda verse afectada por aspectos administrativos cuya vigilancia y cumplimiento pueda atribuirse a un órgano interno de control.

Es así que se arriba a la conclusión de que las normas legales impugnadas son contrarias al orden jurídico constitucional, porque al tenor de lo razonado en este fallo y de los criterios nacionales e internacionales que ya han sido definidos acerca del principio de autonomía universitaria, el suscrito estima que la intervención del Estado en las actividades de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, específicamente en sus facultades de autogobierno, autorregulación y autogestión administrativa, no está legalmente justificada; antes por el contrario, constituye una seria vulneración a aquél principio, el cual se comprometió a respetar cuando constituyó a aquella institución educativa; de ahí que ahora no pueda volverse contra sus propios actos, y menos *so pretexto* de los sistemas nacional y estatal anticorrupción, porque es la misma Universidad quien en el ámbito educativo es la principal obligada a respetar el orden jurídico constitucional y los derechos fundamentales y humanos de toda su comunidad universitaria, razón por la cual no está justificada la implementación de un

órgano interno de control y menos que este sea designado por voluntad legislativa.

Y de ello es corolario la inconstitucionalidad de los artículos 50, 50 bis, 50 Ter, 50 Quater, y 50 Quinquies, de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Estado de Hidalgo; así como de los artículos transitorios PRIMERO, SEGUNDO, TERCERO, CUARTO, QUINTO, SEXTO y SÉPTIMO del Decreto 228, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, Tomo CL, el nueve de octubre de dos mil diecisiete; y del diverso 4 de la Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Hidalgo; lo que motiva que tales previsiones legales deban ser expulsadas de la esfera jurídica de la quejosa.

Luego, siendo sustancialmente fundados los conceptos de violación, se impone conceder la protección de la Justicia Federal que solicita la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, para el efecto de que las normas legales señaladas en el párrafo que antecede no le sean aplicadas, incluso en el futuro. Por ende, teniendo en cuenta el marco normativo constitucional al tenor del cual se emitieron las leyes que ahora se declaran inconstitucionales exclusivamente respecto de la quejosa, las autoridades responsables deberán abstenerse de intervenir en la vida interna de aquella institución, *so pretexto* de sujetarla a los sistemas nacional y estatal anticorrupción



y al régimen de responsabilidades administrativas; habida cuenta que no podrá vincularse a la quejosa a modificar sus estatutos, con la finalidad de incluir un órgano de control interno implementado por voluntad parlamentaria, por ser esto atentatorio de sus facultades de autogobierno y autorregulación que derivan del principio de autonomía universitaria.

Este proceder encuentra apoyo en la jurisprudencia P./J. 112/99 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, Noviembre de 1999, página 19, Novena Época, del tenor siguiente:

“AMPARO CONTRA LEYES. SUS EFECTOS SON LOS DE PROTEGER AL QUEJOSO CONTRA SU APLICACIÓN PRESENTE Y FUTURA. *El principio de relatividad de los efectos de la sentencia de amparo establecido en los artículos 107, fracción II, constitucional y 76 de la Ley de Amparo, debe interpretarse en el sentido de que la sentencia que otorgue el amparo tiene un alcance relativo en la medida en que sólo se limitará a proteger al quejoso que haya promovido el juicio de amparo. Sin embargo, este principio no puede entenderse al grado de considerar que una sentencia que otorgue el amparo contra una ley sólo protegerá al quejoso respecto del acto de aplicación que de la misma se haya reclamado en el juicio, pues ello atentaría contra la naturaleza y finalidad del amparo contra leyes. Los efectos de una sentencia que otorgue el amparo al quejoso contra una ley que fue señalada como acto reclamado son los de protegerlo no sólo contra actos de aplicación que también haya impugnado, ya que la declaración de amparo tiene consecuencias jurídicas en relación con*

los actos de aplicación futuros, lo que significa que la ley ya no podrá válidamente ser aplicada al peticionario de garantías que obtuvo la protección constitucional que solicitó, pues su aplicación por parte de la autoridad implicaría la violación a la sentencia de amparo que declaró la inconstitucionalidad de la ley respectiva en relación con el quejoso; por el contrario, si el amparo le fuera negado por estimarse que la ley es constitucional, sólo podría combatir los futuros actos de aplicación de la misma por los vicios propios de que adolecieran. El principio de relatividad que sólo se limita a proteger al quejoso, deriva de la interpretación relacionada de diversas disposiciones de la Ley de Amparo como son los artículos 11 y 116, fracción III, que permiten concluir que en un amparo contra leyes, el Congreso de la Unión tiene el carácter de autoridad responsable y la ley impugnada constituye en sí el acto reclamado, por lo que la sentencia que se pronuncie debe resolver sobre la constitucionalidad de este acto en sí mismo considerado; asimismo, los artículos 76 bis, fracción I, y 156, que expresamente hablan de leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y, finalmente, el artículo 22, fracción I, conforme al cual una ley puede ser impugnada en amparo como autoaplicativa si desde que entra en vigor ocasiona perjuicios al particular, lo que permite concluir que al no existir en esta hipótesis acto concreto de aplicación de la ley reclamada, la declaración de inconstitucionalidad que en su caso proceda, se refiere a la ley en sí misma considerada, con los mismos efectos antes precisados que impiden válidamente su aplicación futura en perjuicio del quejoso. Consecuentemente, los efectos de una sentencia que otorga la protección constitucional al peticionario de garantías en un juicio de amparo contra leyes, de acuerdo con el principio de relatividad, son los de proteger exclusivamente al quejoso, pero no sólo contra el acto de aplicación con motivo del cual se haya reclamado la ley, si se impugnó como heteroaplicativa, sino también como en las leyes autoaplicativas, la de ampararlo para que esa ley no le sea aplicada válidamente al particular en el futuro.”

Por lo anterior, considerando que los conceptos de violación que fueron estudiados fueron eficaces para alcanzar una concesión amplia, se estima innecesario pronunciarse sobre los restantes, porque ello no mejoraría el espectro que irradia del núcleo del amparo concedido.

Esta postura encuentra apoyo, por analogía, en la jurisprudencia P./J. 3/2005 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, Febrero de 2005, página 5, Novena Época, de rubro y texto siguientes:

“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN AMPARO DIRECTO. EL ESTUDIO DE LOS QUE DETERMINEN SU CONCESIÓN DEBE ATENDER AL PRINCIPIO DE MAYOR BENEFICIO, PUDIÉNDOSE OMITIR EL DE AQUELLOS QUE AUNQUE RESULTEN FUNDADOS, NO MEJOREN LO YA ALCANZADO POR EL QUEJOSO, INCLUSIVE LOS QUE SE REFIEREN A CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES. De acuerdo con la técnica para resolver los juicios de amparo directo del conocimiento de los Tribunales Colegiados de Circuito, con independencia de la materia de que se trate, el estudio de los conceptos de violación que determinen su concesión debe atender al principio de mayor beneficio, pudiéndose omitir el de aquellos que, aunque resulten fundados, no mejoren lo ya alcanzado por el quejoso, inclusive los que se refieren a constitucionalidad de leyes. Por tanto, deberá quedar al prudente arbitrio del órgano de control constitucional determinar la preeminencia en el estudio de los conceptos de violación, atendiendo a la consecuencia que para el quejoso tuviera el que se declararan fundados. Con lo anterior se pretende privilegiar el

derecho contenido en el artículo 17, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistente en garantizar a los ciudadanos el acceso real, completo y efectivo a la administración de justicia, esto es, que en los diversos asuntos sometidos al conocimiento de los tribunales de amparo se diluciden de manera preferente aquellas cuestiones que originen un mayor beneficio jurídico para el gobernado, afectado con un acto de autoridad que al final deberá ser declarado inconstitucional.”

Finalmente, se hace la aclaración de que la concesión del amparo debe hacerse extensiva a los actos que se atribuyeron al Director del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Hidalgo, al haber resultado inconstitucionales las leyes que publicó y que aquéllos no se impugnaron por vicios propios.

Por lo expuesto y fundado, se

R E S U E L V E:

PRIMERO. SE SOBRESEE en el presente juicio de amparo promovido por la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, por las razones precisadas en el considerando quinto de esta sentencia.

SEGUNDO. La Justicia de la Unión **AMPARA Y PROTEGE** a la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, contra los artículos 50, 50 bis, 50 Ter, 50 Quater, y 50 Quinquies, de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Estado de Hidalgo; así como



de los artículos transitorios PRIMERO, SEGUNDO, TERCERO, CUARTO, QUINTO, SEXTO y SÉPTIMO del Decreto 228, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, Tomo CL, el nueve de octubre de dos mil diecisiete; y del diverso 4 de la Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Hidalgo, por haber resultado inconstitucionales, por los motivos expuestos en el último considerando de este fallo, y para el efecto de que las normas legales señaladas no le sean aplicadas a la quejosa, incluso en el futuro. Además, las autoridades responsables deberán abstenerse de intervenir en la vida interna de aquella institución, so *pretexto* de sujetarla a los sistemas nacional y estatal anticorrupción y al régimen de responsabilidades administrativas; habida cuenta que no podrá vincularse a la Universidad a modificar sus estatutos, con la finalidad de incluir un órgano de control interno implementado por voluntad parlamentaria, por ser esto atentatorio de sus facultades de autogobierno y autorregulación que derivan del principio de autonomía universitaria.

Notifíquese personalmente.

Así lo resolvió y firma **Francisco Alberto García Ramírez**, secretario encargado del despacho del Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Hidalgo, por ministerio de ley, en términos del artículo 161 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, con las facultades a que alude la jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte

de Justicia de la Nación, de rubro: “**SECRETARIOS DE JUZGADO DE DISTRITO. LA AUTORIZACIÓN CONFERIDA POR EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL PARA SUSTITUIR AL JUEZ DURANTE SU PERIODO VACACIONAL, IMPLICA LA FACULTAD DE DICTAR EL FALLO DEFINITIVO TANTO EN JUICIOS DE AMPARO COMO EN PROCEDIMIENTOS DE DIVERSA MATERIA**”; quien actúa con **Verónica García Álvarez**, secretaria que autoriza y da fe, hasta hoy, veintiséis de enero de dos mil dieciocho, en que se terminó de engrosar esta sentencia.

El licenciado(a) Verónica García Álvarez, hago constar y certifico que en términos de lo previsto en los artículos 8, 13, 14, 18 y demás conducentes en lo relativo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en el ordenamiento mencionado. Conste.