

VII. LA FISCALIZACIÓN DEL PATRIMONIO DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS AUTÓNOMAS.	
AMPARO EN REVISIÓN 317/2001	85
1. ANTECEDENTES	85
2. JUICIO DE AMPARO 800/2000 INTERPUESTO POR LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE TAMAULIPAS	85
3. RECURSO DE REVISIÓN	88
a) Agravios relativos a la interpretación de los preceptos constitucionales	89
4. OPINIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN	93
a) Materia del amparo en revisión	93
b) Autonomía universitaria y la capacidad de autogobierno sobre los recursos económicos. Análisis del artículo 3o., fracción VII, constitucional	94
c) Análisis del artículo 74, fracción IV, de la Constitución Federal	97
d) Subsidios otorgados a las universidades y el Presupuesto de Egresos de la Federación	104
5. TESIS DERIVADA DE LA RESOLUCIÓN	112

VII. LA FISCALIZACIÓN DEL PATRIMONIO DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS AUTÓNOMAS. AMPARO EN REVISIÓN 317/2001

1. ANTECEDENTES

En este caso, el tema sustancial en materia constitucional, cuya resolución compete a la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, se circunscribe a la interpretación del principio de autonomía universitaria consagrado en el artículo 3o., fracción VII, en relación con el 74, fracción IV, ambos de la Constitución Federal, a fin de determinar si la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados (actualmente Auditoría Superior de la Federación) tiene facultades de fiscalización sobre la Universidad Autónoma de Tamaulipas con relación al ejercicio presupuestal del subsidio federal que recibe, o si las facultades de revisión de la cuenta pública se encuentran limitadas por el principio de autonomía universitaria.

2. JUICIO DE AMPARO 800/2000 INTERPUESTO POR LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE TAMAULIPAS

El 8 de diciembre de 2000, la Universidad Autónoma de Tamaulipas, a través de su representante, promovió juicio

de amparo, el cual fue admitido por el Juez Primero de Distrito en ese Estado, con residencia en Ciudad Victoria.

El demandante señaló como violados en su perjuicio los artículos 3o., 14, 16, 73, 74 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y formuló los conceptos de violación contra las siguientes autoridades y actos reclamados:

A) De la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión: la resolución que determinó incluir a la Universidad Autónoma de Tamaulipas como ente o entidad sujetos a la fiscalización de la cuenta de la hacienda pública federal, correspondiente al ejercicio de 1999.

B) De la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión: la orden de dicha Cámara a la Contaduría Mayor de Hacienda para incluir a la Universidad Autónoma de Tamaulipas en la revisión de la cuenta de la Hacienda Pública Federal correspondiente al ejercicio de fiscalización de 1999.

C) De la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión: la orden y revisión de la cuenta pública de 1999 que se pretende realizar a la Universidad Autónoma de Tamaulipas, así como las consecuencias derivadas de dichos actos a que se refiere el oficio controlado administrativo OCMH-FR-3335/00 de fecha 14 de noviembre de 2000, firmado por el Contador Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

El 12 de febrero de 2001, la Universidad Autónoma de Tamaulipas amplió la demanda de amparo, señalando como nuevos actos reclamados los siguientes:

a) De la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, se reclama que, invadiendo la competencia de la Cámara de Diputados Federal, sin fundamento legal alguno y contraviniendo el artículo 1o. del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio de 1999, y el artículo décimo cuarto transitorio, fracción IV, del mismo presupuesto, con fecha 31 de octubre del 2000, autorizó, en lo general, un Programa de Auditorías para la Revisión de la cuenta pública de la Hacienda Pública Federal, correspondiente al Ejercicio 1999 del Ejecutivo Federal, en el que se incluyó a la quejosa.

b) Del Contador Mayor de Hacienda, hoy Auditor Superior de la Federación, se reclama el proceder a la auditoría de la quejosa para la revisión de la cuenta pública de la Hacienda Pública Federal de 1999, sin que la Cámara de Diputados Federal se lo hubiera autorizado expresamente, contraviniendo el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio de ese año, decretado por su superior Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Por acuerdo de 13 de febrero de 2001, el Juez Primero de Distrito en el Estado de Tamaulipas, con residencia en Ciudad Victoria, tuvo por ampliada la demanda de amparo y, sustanciado el juicio en todos sus trámites legales, dictó sentencia definitiva el 27 de marzo de 2001 en la que sobreseyó en el juicio respecto de la autoridad Cámara de Diputados y negó el amparo contra los actos de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

3. RECURSO DE REVISIÓN

Inconformes, la quejosa Universidad Autónoma de Tamaulipas, por conducto de su representante, así como la Contaduría Mayor de Hacienda, actualmente Auditoría Superior de la Federación, por conducto de su director general jurídico, interpusieron recursos de revisión.

Por resolución de 29 de junio de 2001, el Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito se declaró legalmente incompetente para conocer del recurso de revisión interpuesto por la Universidad Autónoma de Tamaulipas, y ordenó remitir el expediente y los escritos de expresión de agravios a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Presidente de este Alto Tribunal admitió los recursos de revisión interpuestos y ordenó el envío del presente asunto a la Segunda Sala.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se declaró competente para conocer y resolver el recurso de revisión interpuesto por la Universidad Autónoma de Tamaulipas, de acuerdo con los fundamentos legales procedentes, en virtud de que se interpone en contra de una sentencia dictada por un Juez de Distrito, en la audiencia constitucional, de un juicio de amparo en el que se realizó la interpretación directa de preceptos constitucionales, concretamente del artículo 3o., fracción VII, en relación con el 74, fracción IV, subsistiendo en dicho recurso el problema de interpretación constitucional planteado.

a) *Agravios relativos a la interpretación de los preceptos constitucionales*

Los agravios que la sentencia del Juez de Distrito le causa a la quejosa, fueron expuestos por la Universidad Autónoma de Tamaulipas a través del amparo en revisión número 317/2001, en los siguientes términos generales:

- La sentencia viola los artículos 76, 77, 78, 192 y 193 de la Ley de Amparo al interpretar en forma equivocada los artículos 3o., fracción VII, y 74, fracción IV, párrafos cuarto y quinto, de la Constitución Federal, así como diversas disposiciones de otros ordenamientos.

- El Juez de Distrito se equivoca al considerar que la revisión ordenada por la Contaduría Mayor de Hacienda no infringe la garantía constitucional de autonomía, ni que ésta es una intervención en la administración y control del patrimonio universitario, bajo el argumento de que lo ordenado se pretende con base en las atribuciones conferidas por la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda y la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, cuando, al contrario, no pueden oponerse leyes secundarias a la autonomía universitaria, al estar prevista y consagrada por la propia Constitución Federal.

- El Juez de Distrito hace una interpretación subjetiva del artículo 3o. constitucional, fracción VII, al considerar que la facultad y responsabilidad ahí concedidas a las universidades, se supedita a que los ingresos de éstas puedan ser objeto de control por parte del gobierno, en la medida que reciben un subsidio de éste.

- La Universidad Autónoma de Tamaulipas no está comprendida en el Presupuesto de Egresos federal, ya que las contribuciones que recibe se las otorga directamente la Secretaría de Educación Pública, la cual tiene el mandato de establecer mecanismos para contribuir a que las instituciones de educación superior, sin menoscabo del principio de autonomía, aseguren el uso racional y transparente de su presupuesto, por lo que la quejosa, a través de los convenios celebrados con la mencionada secretaría, ha dado el debido cumplimiento a ellos, informándole oportuna y fielmente de la aplicación de recursos.

- El Juez de Distrito, para sustentar sus asertos, invoca el artículo 78 del Estatuto de dicha Universidad, en el que se reconoce que ésta tiene la más amplia libertad para administrar su patrimonio, pero señala también que esto es con las limitaciones que imponga la Constitución Federal o del Estado y el propio Estatuto, y que de esa supuesta limitación nace la facultad para que la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados hubiere ordenado la revisión reclamada.

- El precepto del Estatuto Universitario mencionado es de fecha muy anterior a la reforma constitucional del artículo 3o., fracción VII, que consagró el principio de autonomía universitaria, por lo que lejos de robustecer los razonamientos del Juez de Distrito, sustentan la ilegalidad de los actos reclamados por pretender invadir la esfera de revisión y fiscalización que, en aras de dicha autonomía, compete en forma exclusiva al Patronato y la Asamblea Universitarias.

- El Juez de Distrito tergiversa al decir que si la Universidad recibe un subsidio o recurso de orden federal, no se agota

su deber de informar y justificar ante la Secretaría de Educación el uso racional y transparente de su presupuesto, porque esta acción deriva de un convenio que sólo liga jurídicamente a las partes y, por tanto, no tiene posibilidad jurídica de sustituir al imperio de la ley y menos de la Constitución, que es de donde emana la facultad de la autoridad responsable.

- La autonomía universitaria deriva de un mandato constitucional; que en acatamiento a dicho mandato, la propia ley que decretó el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1999 determinó que el ejercicio y control del gasto público federal para ese ejercicio debería realizarse conforme a las disposiciones de dicho decreto; que en el tercero de sus artículos transitorios faculta a la Secretaría de Educación Pública Federal para establecer mecanismos de contribución a las instituciones de educación superior, sin menoscabo del principio de autonomía, y establece la mecánica de concertación. Por tanto, el deber de informar y justificar que tienen las Universidades Autónomas ante la Secretaría de Educación Pública no deriva de un convenio que recoja sólo la voluntad entre las partes, sino de una concertación entre dos entidades públicas, que se efectúa por mandato legal y en respeto a una garantía constitucional.

- Lo único que cuenta es el texto vigente del artículo 3o., fracción VII, de la Constitución Federal, que consagra la facultad de las universidades para gobernarse a sí mismas y administrar su patrimonio, sin que exista algún otro precepto constitucional emitido en forma posterior a dicha reforma que indique lo contrario, ni ley secundaria que lo contradiga.

- El Juez indebidamente señala que la Secretaría de Educación Pública, conforme a lo previsto por el artículo 38

su deber de informar y justificar ante la Secretaría de Educación el uso racional y transparente de su presupuesto, porque esta acción deriva de un convenio que sólo liga jurídicamente a las partes y, por tanto, no tiene posibilidad jurídica de sustituir al imperio de la ley y menos de la Constitución, que es de donde emana la facultad de la autoridad responsable.

- La autonomía universitaria deriva de un mandato constitucional; que en acatamiento a dicho mandato, la propia ley que decretó el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1999 determinó que el ejercicio y control del gasto público federal para ese ejercicio debería realizarse conforme a las disposiciones de dicho decreto; que en el tercero de sus artículos transitorios faculta a la Secretaría de Educación Pública Federal para establecer mecanismos de contribución a las instituciones de educación superior, sin menoscabo del principio de autonomía, y establece la mecánica de concertación. Por tanto, el deber de informar y justificar que tienen las Universidades Autónomas ante la Secretaría de Educación Pública no deriva de un convenio que recoja sólo la voluntad entre las partes, sino de una concertación entre dos entidades públicas, que se efectúa por mandato legal y en respeto a una garantía constitucional.

- Lo único que cuenta es el texto vigente del artículo 3o., fracción VII, de la Constitución Federal, que consagra la facultad de las universidades para gobernarse a sí mismas y administrar su patrimonio, sin que exista algún otro precepto constitucional emitido en forma posterior a dicha reforma que indique lo contrario, ni ley secundaria que lo contradiga.

- El Juez indebidamente señala que la Secretaría de Educación Pública, conforme a lo previsto por el artículo 38

de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, no tiene facultades de fiscalización y que, sin embargo, éstas sí corresponden a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados Federal, de ordenárselo así a su Comisión de Vigilancia y que, inclusive, tales facultades son con carácter de contraloría, las cuales no corresponden a la Secretaría de Educación Pública, quien no puede sancionar responsabilidades, ya que tales atribuciones de contraloría llevan a conminar en sanciones para obligar a volver al orden jurídico, de advertirse una conducta desviada, lo que no pueden efectuar la aludida secretaría ni los órganos internos del gobierno universitario, insistiendo que sus facultades se limitan al tenor constitucional acorde a lo establecido en el artículo 78 de su Estatuto; de tales argumentos, es obvio que las funciones de la Secretaría de Educación Pública Federal no son de contralor, pero en el caso concreto, por un mandato de la propia Cámara de Diputados Federal y precisamente en relación al Presupuesto de Egresos que se pretende revisar, es a dicha secretaría a quien compete verificar el uso racional y transparente del presupuesto ejercido por las universidades, lo que en el caso concreto fue cumplido.

- En cuanto a las hipotéticas consideraciones del juzgador sobre sanciones o volver al orden jurídico, en ninguna parte está demostrado que éste se hubiere violado, ni que los órganos universitarios no hayan cumplido correctamente con su deber, resultando gratuita la afirmación que las funciones de administración y control del patrimonio universitario no puedan ser ejercidas por el Patronato Universitario y la Asamblea Universitaria y que, además, las limite el artículo 78 de su propio Estatuto.

- Las hipótesis expuestas por el Juez se destruyen con sólo advertir que dicho ejercicio ya fue examinado y aprobado por las autoridades universitarias; que la Secretaría de Educación Pública Federal, en la esfera de su competencia, no efectuó observaciones; y que el artículo 78 del Estatuto Universitario, en cuanto a su texto de limitaciones constitucionales, es anterior a la reforma constitucional que dio plena vigencia y reconocimiento a la autonomía universitaria.

- Concluye el quejoso que los erróneos razonamientos de la sentencia recurrida, en lugar de subsanar las violaciones a los artículos 3o., 14 y 16 constitucionales, hacen que éstas persistan en perjuicio de ella.

4. OPINIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

a) *Materia del amparo en revisión*

Al analizar las consideraciones de la sentencia recurrida y de los agravios mencionados, el Alto Tribunal rescata que la *litis* en materia constitucional a la que debe avocarse, se circunscribe a la interpretación del principio de autonomía universitaria consagrado en el artículo 3o., fracción VII, de la Carta Magna, en relación con el artículo 74, fracción IV, de la propia Constitución Federal, a fin de determinar si la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados (actualmente Auditoría Superior de la Federación) tiene facultades de fiscalización sobre la Universidad Autónoma de Tamaulipas en relación con el ejercicio presupuestal del subsidio federal que recibe, o si las facultades de revisión de la cuenta pública se encuentran limitadas por el principio de autonomía universitaria.

b) Autonomía universitaria y la capacidad de autogobierno sobre los recursos económicos. Análisis del artículo 3o., fracción VII, constitucional

El artículo 3o., fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone:

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 ingresos, 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.

El principio de autonomía universitaria fue producto de la reforma al artículo 3o. de la Carta Magna, efectuada mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de junio 1980.

Del análisis de la exposición de motivos y de las manifestaciones de algunos miembros de la Cámara de Origen y de la Revisora sobre la reforma citada, el Tribunal Supremo advirtió

que el principio de autonomía universitaria elevado a rango constitucional fue claramente expresado por el Constituyente Reformador como la facultad de autogobierno de las universidades, su independencia respecto de los órganos de poder del Estado, su libertad para decidir sus planes de estudio y métodos de trabajo, para designar a sus autoridades, administrar su presupuesto, libertad de cátedra, pero con la aclaración expresa de que la autonomía no significaba soberanía ni "...fórmula de enfeudamiento que implique un derecho territorial por encima de las facultades primigenias del Estado...", por lo que las universidades deben responder a la sociedad, al Estado y al pueblo al cual sirven no sólo con el cumplimiento de las funciones, sino también desde el punto de vista económico, pues aun cuando no son dependencias directas del Estado, reciben de éste la mayoría de los recursos económicos que permiten su funcionamiento, por lo que tienen el deber de rendir cuentas ante la Cámara de Diputados, como representante del pueblo, acerca del uso adecuado de los fondos federales que el Estado le entrega a nombre del pueblo, sin que lo anterior implique, desde luego, injerencia alguna en su autogobierno.

En este sentido, el Tribunal en Pleno retomó lo manifestado al resolver, por unanimidad de diez votos, el amparo en revisión 1195/92, promovido por Julio Óscar Trasviña Aguilar, en sesión de 14 de noviembre de 1996, donde sostuvo que los organismos descentralizados reflejan una forma de organización administrativa del Estado, no ajena a éste, que presenta una autonomía para efectos de gestión y para lograr un desarrollo eficaz y eficiente de las funciones que tienen encomendadas y que la autonomía de las universidades constituyó así una fórmula para tal fin, configurada como una auténtica garantía institucional.

Sustentada en los argumentos expresados en el debate de la reforma al artículo 3o. y en lo expuesto en la tesis del caso antes mencionado, la Suprema Corte resolvió que el principio de autonomía de las universidades consagrado en el artículo 3o., fracción VII, constitucional no puede ser interpretado en los términos pretendidos por la mencionada universidad, pues es claro que tal principio, tanto de los términos expresos en que fue establecido en dicho precepto de la Carta Magna, como del análisis de la voluntad del Constituyente Reformador que lo elevó a rango constitucional expresada en el proceso legislativo que le dio origen, significa el autogobierno de tales instituciones, lo que implica su independencia del gobierno del Estado a través de su libertad de cátedra, de planes de estudio y métodos de trabajo, de administración de su presupuesto y designación de sus autoridades, pero no el que no estén obligadas a rendir cuentas al pueblo y justificar el correcto uso de los subsidios que se les otorgan, concretamente tratándose de recursos federales, a la Cámara de Representación Popular y, concretamente, a la Contaduría Mayor de Hacienda, actualmente Auditoría Superior de la Federación, como órgano de dicha Cámara encargado de la revisión de la cuenta pública, conclusión que además deriva de la interpretación congruente y relacionada de los artículos 3o., fracción VII, y 74, fracción IV, de la Constitución Federal, en tanto este último dispositivo no establece excepción alguna en cuanto a la revisión de la cuenta pública que corresponde realizar a la Cámara de Diputados, por lo que no es dable excluir de tal fiscalización a los recursos económicos que a través de subsidios se otorgan a las universidades públicas.

c) Análisis del artículo 74, fracción IV, de la Constitución Federal

En efecto, el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Federal, en su texto aplicable a la revisión de la cuenta pública del año de 1999 dispone:

Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

...IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la cuenta pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de ley de ingresos y el proyecto de presupuestos de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los Secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

La revisión de la cuenta pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y

las partidas respectivas del Presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley.

La cuenta pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Nación dentro de los diez primeros días del mes de junio.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la cuenta pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el secretario del despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven.

El anterior precepto constitucional fue reformado por decreto promulgado el 27 de julio de 1999, concretamente la fracción IV en análisis, párrafo quinto, para quedar en los siguientes términos:

Para la revisión de la cuenta pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley.

Mediante el mismo decreto se reformó también, entre otros, el artículo 79 de la Carta Magna para quedar en los siguientes términos:

Artículo 79. La entidad de Fiscalización Superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.

Esta Entidad de Fiscalización Superior de la Federación tendrá a su cargo:

I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley.

También fiscalizará los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los Municipios y los particulares.

Sin perjuicio de los informes a que se refiere el primer párrafo de esta fracción, en las situaciones excepcionales que determine la ley, podrá requerir a los sujetos de fiscalización que procedan a la revisión de los conceptos que estime pertinentes y le rindan un informe. Si estos requerimientos no fueren atendidos en los plazos y formas señalados por la ley, se podrá dar lugar al fincamiento de las responsabilidades que corresponda.

II. Entregar el informe del resultado de la revisión de la cuenta pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de su presentación. Dentro de dicho informe se incluirán los dictámenes de su revisión y el apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, que comprenderá los

comentarios y observaciones de los auditados, mismo que tendrá carácter público.

La Entidad de Fiscalización Superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda los informes a que se refiere este artículo; la ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición.

III. Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos, y

IV. Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de esta Constitución, y presentar las denuncias y querellas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley.

La Cámara de Diputados designará al titular de la Entidad de Fiscalización por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. La ley determinará el procedimiento para su designación. Dicho titular durará en su encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Podrá ser removido, exclusivamente, por las causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida

para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de esta Constitución.

Para ser titular de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación se requiere cumplir, además de los requisitos establecidos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, los que señale la ley. Durante el ejercicio de su encargo no podrá formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.

Los Poderes de la Unión y los sujetos de fiscalización facilitarán los auxilios que requiera la entidad de fiscalización superior de la Federación para el ejercicio de sus funciones.

El Poder Ejecutivo Federal aplicará el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias a que se refiere la fracción IV del presente artículo.

En los artículos transitorios del decreto de reformas aludido se dispuso:

...Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo lo dispuesto en los siguientes transitorios.

Segundo. La Entidad de Fiscalización Superior de la Federación iniciará sus funciones el 1 de enero del año 2000. La revisión de la cuenta pública y las funciones de fiscalización a que se refieren las fracciones I a IV del artículo 79 reformado por este Decreto, se llevarán a cabo, en los

términos del propio decreto, a partir de la revisión de la cuenta pública correspondiente al año 2001.

La entidad de fiscalización superior de la Federación revisará la cuenta pública de los años 1998, 1999 y 2000 conforme a las disposiciones vigentes antes de la entrada en vigor de este Decreto.

Las referencias que se hacen en dichas disposiciones a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, se entenderán hechas a la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación.

Tercero. En tanto la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación no empiece a ejercer las atribuciones a que se refiere este Decreto, la Contaduría Mayor de Hacienda continuará ejerciendo las atribuciones que actualmente tiene conforme al artículo 74, fracción IV, de la Constitución, su Ley Orgánica y demás disposiciones jurídicas aplicables vigentes hasta antes de la entrada en vigor del presente Decreto.

Los servidores públicos de la Contaduría Mayor de Hacienda no serán afectados en forma alguna en sus derechos laborales con motivo de la entrada en vigor de este Decreto y de las leyes que en consecuencia se emitan.

Una vez creada la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, todos los recursos humanos, materiales y patrimoniales en general de la Contaduría Mayor de Hacienda, pasarán a formar parte de dicha entidad.

Cuarto. El Contador Mayor de Hacienda será titular de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación hasta el 31 de diciembre de 2001; podrá ser ratificado para continuar en dicho encargo hasta completar el período de ocho años a que se refiere el artículo 79 de esta Constitución.

Según se observa de las disposiciones transitorias transcritas, al caso analizado resultan aplicables las disposiciones vigentes antes de la entrada en vigor del decreto de reformas, en virtud de que el acto impugnado en el juicio de amparo se refiere al ejercicio de 1999.

Sin embargo, resulta ilustrativo para efectos del punto materia de la *litis*, a saber, si las facultades de revisión de la Contaduría Mayor de Hacienda se encuentran limitadas en cuanto a los subsidios federales que reciben las universidades públicas, en virtud del principio de autonomía universitaria.

Las expresas atribuciones que se otorgan en la fracción I del actual artículo 79 constitucional a la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, para fiscalizar el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los Municipios y los particulares, dentro de los que se encuentran comprendidas las universidades públicas que reciban recursos económicos de la cuenta pública federal, la faculta para la fiscalización de tales organismos descentralizados y no quebranta el principio de su autonomía consagrado en el artículo 3o. constitucional.

Lo anterior se advierte claramente de lo señalado tanto en el Dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Origen, así como de la intervención de diversos diputados en relación al proyecto de decreto de reformas al artículo 74, fracción IV, constitucional.

Así, las citadas reformas constitucionales, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de julio de 1999, tuvie-

ron como finalidad mejorar el esquema de control y supervisión de la gestión pública federal, al crear instrumentos más efectivos para la fiscalización del uso honesto y eficiente de los recursos federales, como es la ampliación de facultades de la entidad encargada de la revisión y fiscalización de los recursos federales, la que, como expresamente se señala en el Dictamen de la Cámara de Origen, incluye la fiscalización de todos los organismos que reciban financiamiento público, incluso aquellos con autonomía e independencia para el desempeño de sus propias funciones sustantivas, como es la Universidad Nacional Autónoma de Tamaulipas, lo que corrobora que el principio de autonomía universitaria consagrado en el artículo 3o., fracción VII, de la Carta Magna no significa que tales organismos no deban rendir cuentas de los recursos federales que se les otorgan.

Lo anterior llevó a determinar infundado el agravio de la quejosa contra la sentencia recurrida, ya que el acto de revisión ordenado, en ninguna forma interviene en la administración y control del patrimonio universitario y, por tanto, en su autonomía.

d) Subsidios otorgados a las universidades y el Presupuesto de Egresos de la Federación

Por otro lado, la institución educativa recurrente utiliza el argumento de que los subsidios que reciben las universidades públicas no pueden ser objeto de control por parte del gobierno, porque no están comprendidas en el Presupuesto de Egresos Federal de 1999, el cual en su artículo décimo cuarto transitorio le da el mandato a la Secretaría de Educación Pública de establecer mecanismos para contribuir a que las

instituciones de educación superior aseguren el uso racional y transparente de su presupuesto, sin menoscabo del principio de autonomía.

Además, la referida universidad afirma que jamás ha pretendido no ser objeto de fiscalización, pues de hecho lo ha venido siendo por la Secretaría de Educación Pública respecto de las aportaciones económicas recibidas por ésta en cumplimiento a los convenios que con ella se han celebrado, a los que indebidamente el Juez de Distrito desestima al determinar que éstas no relevan de la orden de revisión reclamada; la existencia de tales convenios nace y deviene de la ley, concretamente del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1999, que manda a la secretaría citada establecer mecanismos para el uso racional de las contribuciones a las instituciones de educación superior, sin menoscabo del principio de su autonomía, por lo que es a aquella a quien compete la revisión y no a la Contaduría Mayor de Hacienda, la que carece de facultades para fiscalizarla en virtud del principio de autonomía, sin que obste a lo anterior lo señalado por el Juez a quo en el sentido de que las facultades de revisión de la Secretaría de Educación Pública no son con carácter de contraloría ni puede sancionar responsabilidades, pues tales afirmaciones carecen de sustento al no encontrarse demostrado en autos que se hubiere quebrantado el orden jurídico y que los órganos universitarios no hayan cumplido correctamente con su deber, máxime que el ejercicio de 1999 fue examinado y aprobado por las autoridades universitarias y la referida secretaría no efectuó observaciones.

Por último, la Universidad Autónoma de Tamaulipas sostiene que el artículo 78 de su Estatuto, que le otorga la más

amplia libertad para administrar su patrimonio con las limitaciones que imponga la Constitución Federal, la de dicho Estado y el propio Estatuto, es de fecha anterior a la reforma constitucional que consagró el principio de autonomía universitaria, razón por la cual no puede sustentar la legalidad del acto reclamado.

Los razonamientos de la universidad recurrente a partir de la premisa de que la fiscalización de los subsidios federales que reciban las universidades públicas atenta contra el principio de autonomía universitaria elevado a rango constitucional, es incorrecta, porque tal principio significa la facultad de autogobierno de las universidades, su independencia respecto de los órganos de poder del Estado, su libertad para decidir sus planes de estudio y métodos de trabajo, para designar a sus autoridades, administrar su presupuesto, su libertad de cátedra, pero no el que no deban rendir cuentas al pueblo de las aportaciones económicas que de éste reciben, rendición de cuentas que en modo alguno significa intromisión a su libertad de autogobierno y autoadministración, sino sólo el supervisar que efectivamente se hayan destinado al fin para el cual fueron otorgados y no se haya hecho un uso inadecuado o se haya incurrido en desvío de los fondos relativos.

Como se ha señalado, el principio de autonomía contenido en el artículo 3o., fracción VII, constitucional, en modo alguno se contradice con la revisión de los subsidios federales que se les otorguen a las universidades públicas para el cumplimiento de sus fines; por otra parte, de la voluntad del Constituyente Reformador expresada en el proceso legislativo, que dio origen a la consagración a nivel constitucional de

dicho principio, tanto en los dictámenes de las Cámaras de Origen y Revisora, como por la discusión del proyecto de reformas por parte de diversos diputados y senadores, se fundamenta la responsabilidad de las universidades autónomas en el cumplimiento de sus fines ante sus comunidades y el Estado, su sujeción a la ley y su obligación de rendir cuentas al pueblo de los subsidios que reciben para su funcionamiento; y, finalmente, de la interpretación congruente y relacionada de los artículos 3o., fracción VII, y 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto este último dispositivo no establece excepción alguna en cuanto a la revisión de la cuenta pública que corresponde realizar a la Cámara de Diputados (auxiliada del órgano relativo), no es posible excluir la fiscalización de los recursos económicos federales que a través de subsidios, se otorgan a las universidades públicas.

También es infundado lo sostenido por la recurrente en torno a que los subsidios que reciben las universidades no pueden ser objeto de control por parte del gobierno, porque las universidades no están comprendidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación y que, además, la revisión de los subsidios que reciben corresponde en exclusiva a la Secretaría de Educación Pública, sin embargo, el hecho de que en el Presupuesto de Egresos de la Federación de 1999, que es el ejercicio fiscal al que se refiere el acto de aplicación reclamado en el juicio de amparo, no se especifica a cada una de las universidades públicas a las que se otorgarán subsidios, ello no significa que no se trate de recursos comprendidos dentro del presupuesto de egresos y que, por lo mismo, deban formar parte de la cuenta pública, en tanto tales subsidios se encuentran comprendidos dentro de los recursos relativos al presu-

puesto de la Secretaría de Educación Pública, conforme se dispone en el artículo 67 y décimo cuarto transitorio de dicho Presupuesto en los siguientes términos:

ARTÍCULO 67.- El Ejecutivo, por conducto de la secretaría, autorizará la ministración y en su caso, podrá reducir, suspender o terminar los subsidios y las transferencias que con cargo a los presupuestos de las dependencias y autoridades se prevén en este Decreto.

Los titulares de las dependencias y entidades con cargo a cuyos presupuestos se autorice la ministración de subsidios y transferencia, serán responsables, en el ámbito de sus competencias, de que éstos se otorguen y ejerzan conforme a lo establecido en este Decreto y a las demás disposiciones aplicables...

DÉCIMO CUARTO.- Se mandata a la Secretaría de Educación Pública a fin de que, en concertación con los Gobiernos Estatales, impulsen el establecimiento de un solo sistema de Educación Básica en cada entidad federativa, a fin de acabar con la duplicidad de funciones, racionalizar la burocracia y posibilitar la simplificación administrativa, para reasignar recursos a los programas y áreas de importancia del sistema escolar; y que además permita:

...IV.- Establecer mecanismos que contribuyan a que las instituciones de educación superior, sin menoscabo del principio de su autonomía, aseguren el uso racional y transparente de su presupuesto, y...

Por tanto, es evidente que los subsidios federales que reciben las universidades públicas, se otorgan con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación y forma parte de

la cuenta pública, cuya remisión se encomienda en el artículo 74, fracción IV, de la Carta Magna, a la Cámara de Diputados que se auxilia a través del órgano especializado para ello, que es la Contaduría Mayor de Hacienda, actualmente Auditoría Superior de la Federación, sin que obste a lo anterior el que la Secretaría de Educación Pública sea responsable de que los subsidios que reciban las universidades públicas se utilicen para los fines conducentes y que, con base en ello, la universidad quejosa haya celebrado el convenio relativo con la Secretaría de Educación Pública, a quien rinde informes sobre el uso de los recursos económicos relativos, pues ello es con independencia y sin detrimento de la facultad que constitucionalmente se otorga a la referida Contaduría para revisar la cuenta pública.

Los artículos 1o. y 2o. del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1999 disponen:

ARTÍCULO 1.- El ejercicio y control del gasto público federal para el año de 1999, se realizará conforme a las disposiciones de este Decreto y a las demás aplicables en la materia.

ARTÍCULO 2.- Para efectos del presente Decreto, se entenderá por:

...II. Entidades: a los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritarias y a los fideicomisos públicos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o alguna entidad de las señaladas en esta fracción que de conformidad con las disposiciones aplicables sean consideradas entidades paraestatales.

Se entenderán como comprendidas en esta fracción las entidades que operen en su totalidad con recursos propios, así como aquéllas que reciban subsidios o transferencias; ...

De las disposiciones transcritas, en relación con el análisis realizado con anterioridad en torno a que el subsidio que se otorga a la universidad recurrente se encuentra comprendido dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación, deriva la plena aplicabilidad de lo dispuesto en dicho presupuesto a la quejosa, debiendo resaltarse la incongruencia de lo aducido por la recurrente en el agravio a estudio al señalar, por una parte, que no le resultan aplicables las disposiciones legales previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1999 y, por la otra, manifestar que con base en lo dispuesto en su artículo décimo cuarto transitorio, fracción IV, celebró el convenio relativo con la Secretaría de Educación Pública.

La falta de sustento que se aduce en torno a la afirmación contenida en la sentencia recurrida, en relación a las funciones de contraloría que realiza la Contaduría Mayor de Hacienda, es infundada porque, con independencia de si en autos se encuentra o no demostrado que la universidad quejosa recurrente se ajustó al orden jurídico al hacer uso del subsidio federal que le fue otorgado en el ejercicio de 1999, lo cierto es que el artículo 3o., fracciones III y IX, de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, actualmente abrogada, disponía:

La Contaduría Mayor de Hacienda revisará la cuenta pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal, *ejerciendo funciones de contraloría* y, con tal motivo, tendrá las siguientes atribuciones:

...III. Fiscalizar los subsidios concedidos por el Gobierno Federal a los Estados, al Departamento del Distrito Federal, a los organismos de la Administración Pública Paraestatal, a

los Municipios, a las instituciones privadas, o a los particulares, cualesquiera que sean los fines de su destino, así como verificar su aplicación al objeto autorizado.

En el caso de los Municipios la fiscalización de los subsidios se hará por conducto del Gobierno de la Entidad Federativa correspondiente.

...IX. Promover ante las autoridades competente el financiamiento de responsabilidades, y...

Por otro lado, con independencia de si el artículo 78 del Estatuto Orgánico de la Universidad Autónoma de Tamaulipas es anterior o posterior a la reforma aludida del artículo 3o. constitucional, la autonomía universitaria no significa inmunidad, ni extraterritorialidad, en excepción del orden jurídico pues, como se señaló en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y Educación Pública de la Cámara de Diputados, respecto de la iniciativa que propuso la reforma aludida "...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...", "...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. El ser universitario no implica una prerrogativa superior a los derechos del común de los ciudadanos, ni le excluye de los ordenamientos jurídicos que considera

a todo hombre igual frente a sus semejantes, frente a las autoridades y frente a la ley; ...", de lo que deriva que la autonomía de las universidades no las exime de sujetarse a la ley y al orden jurídico mexicano dentro del cual la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos constituye la ley suprema, por lo que, como se señala en el artículo 78, la libertad de administración de su patrimonio es con sujeción a la Constitución Federal y al régimen legal aplicable.

5. TESIS DERIVADA DE LA RESOLUCIÓN

Del amparo en revisión 317/2001, derivó la tesis aislada publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XVI, octubre de 2002, página 396, bajo el tenor siguiente:

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.— El artículo 3o., fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece el principio de autonomía universitaria como la facultad y la responsabilidad de las universidades de gobernarse a sí mismas, de realizar sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios consignados en el propio precepto, con libertad de cátedra e investigación y de examen y discusión de las ideas, de formular sus planes de estudio y de adoptar sus programas, así como de fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico y de administración de su patrimonio, pero dicho prin-

cipio no impide la fiscalización, por parte de dicha entidad, de los subsidios federales que se otorgan a las universidades públicas para su funcionamiento y el cumplimiento de sus fines, porque tal revisión no significa intromisión a su libertad de autogobierno y autoadministración sino que la verificación de que efectivamente las aportaciones económicas que reciben del pueblo se destinaron para los fines a que fueron otorgadas y sin que se hubiera hecho un uso inadecuado o incurrido en desvío de los fondos relativos. La anterior conclusión deriva, por una parte, de la voluntad del Órgano Reformador expresada en el proceso legislativo que dio origen a la consagración, a nivel constitucional, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de junio de mil novecientos ochenta, tanto del principio de autonomía universitaria, como de la responsabilidad de las universidades en el cumplimiento de sus fines ante sus comunidades y el Estado, su ejecución a la ley y la obligación de rendir cuentas al pueblo y justificar el uso correcto de los subsidios que se les otorgan.

2a. CXXI/2002

Amparo en revisión 317/2001.-- Universidad Autónoma de Tamaulipas.— 30 de agosto de 2002.— Cinco votos.— Ponente: Mariano Azuela Güitrón.— Secretaria: Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot.