



9

Presentación y aprobación, en su caso, del documento: *Gratuidad de la Educación Superior como derecho humano en el sistema mexicano. Anotaciones de la ANUIES sobre su interpretación y efectividad.*

GRATUIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR COMO DERECHO HUMANO EN EL SISTEMA MEXICANO

Anotaciones de la ANUIES sobre su interpretación y efectividad

1. PUNTO DE PARTIDA

Las presentes notas tienen como finalidad delimitar –en una primera aproximación– los alcances de la gratuidad de la educación superior en México.

En primer término, corresponde situarnos en el marco constitucional. El 15 de mayo de 2019 se reformó el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), con alcances trascendentes en el ámbito de la educación superior. De dicha reforma se deriva que la educación superior, además de obligatoria, será universal, inclusiva, pública, **gratuita** y laica.

Una vez reconocida la gratuidad de la educación superior en el texto constitucional, corresponde garantizarla y hacerla efectiva a partir del rango que le es inherente como derecho humano.

Del plano constitucional –en el que se consagra el derecho humano– se deriva la manera de garantizarlo y de hacerlo efectivo, para lo que es necesario acudir a la ley reglamentaria respectiva: la Ley General de Educación Superior (LGES) y las demás disposiciones legales existentes en el sistema jurídico mexicano que posibilitan ese derecho humano. Son estas medidas legislativas necesarias para que el ejercicio de este derecho supere cualquier tipo de escrutinio sobre su constitucionalidad, según los precedentes establecidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), máximo tribunal del país.¹

2. MARCO DE ANÁLISIS

La educación superior ha sido establecida como un derecho humano en la CPEUM a partir de la entrada en vigor de la reforma del 15 de mayo de 2019. Por efecto del artículo 1º constitucional, la educación superior queda amparada por el parámetro

¹ Según lo dispuesto, entre otras, en la tesis: 1a./J. 37/2008, SJFyG, Novena Época, Libro 40, t. I, marzo de 2017, p. 174, registro 169877, de rubro: IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESTRICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS). Este criterio exige que “siempre que la acción clasificadora del legislador incida en los derechos fundamentales garantizados constitucionalmente, será necesario aplicar con especial intensidad las exigencias derivadas del principio de igualdad y no discriminación”. Por su parte, la tesis P./J. 120/2009, SJFyG, Décima Época, t. XXX, diciembre de 2009, p. 1255, registro 165745, de rubro: MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS, según la cual, en ciertos casos, la Corte debe realizar un análisis poco estricto de la labor del legislador “con el fin de no vulnerar la libertad política del legislador”.

de control de la regularidad constitucional establecido por la SCJN en 2011 y conformado, en este caso, por la propia Constitución, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (PIDESC), la LGES y el resto de las normas protectoras de este derecho que se encuentren en los tratados internacionales ratificados por el Senado mexicano. Además, así lo exige el párrafo segundo del artículo 1° constitucional que establece que las normas de derechos humanos deben interpretarse a la luz de los tratados de la materia. Por extensión, y en razón de lo establecido por la contradicción de tesis 293/2011, debe considerarse que las observaciones generales emitidas por el Comité PIDESC (CPIDESC), órgano del tratado que cumple la función de intérprete autorizado del mismo, constituyen también parte de ese mismo parámetro de control de la regularidad constitucional.

3. NATURALEZA DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR Y CRITERIOS DE CUMPLIMIENTO

El derecho a la educación superior se considera, en el Derecho internacional de los derechos humanos lo mismo que en la doctrina mexicana, como un derecho social. Cabe señalar que, si bien durante casi todo el siglo XX se consideró a estos derechos como “programáticos” o “de satisfacción progresiva”, dada la diversa consideración que entonces prevalecía entre los derechos civiles y políticos, la doctrina contemporánea no hace más esa distinción. La principal diferencia entre la consideración tradicional de los derechos sociales y la actual radica en que antes era el propio Ejecutivo quien decidía cómo y en qué momento se satisfacían, y hoy, las personas titulares de esos derechos poseen medios a su alcance para exigirlos y judicializarlos.

Sin embargo, es importante decir que las decisiones jurisdiccionales sobre cómo y cuándo debe la autoridad cumplir con estos derechos están sujetas a criterios preceptivos. Por una parte, el CPIDESC ha desarrollado un conjunto de contenidos para los derechos sociales —y ciertamente para el derecho a la educación, que incluye a la educación superior— que fijan criterios mínimos de cumplimiento una vez que el Estado los ha reconocido. Estos contenidos son los siguientes: a) disponibilidad; b) accesibilidad; c) aceptabilidad y d) adaptabilidad. Dentro del contenido de accesibilidad se consideran a su vez tres tipos: 1) accesibilidad sin discriminación; 2) accesibilidad material y 3) accesibilidad económica. Es en este último rubro en el que se establece la gratuidad.

De acuerdo con el propio CPIDESC, estos contenidos están a su vez sujetos a un conjunto de principios que orientan su aplicación y están establecidos también en el artículo 1° de la CPEUM, a saber: universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Entre ellos, es particularmente importante el principio de progresividad porque fija el mínimo del que se parte para evaluar el progreso en la instauración de un derecho humano. Con base en este principio, y dado el poco desarrollo que en materia de derechos sociales hay en el continente, el CPIDESC ha reconocido las dificultades económicas y políticas involucradas en la satisfacción de los DESCAs, razón por la cual ha establecido obligaciones que funcionan como aproximaciones a su cumplimiento pleno. Estas obligaciones se consideran como

“de proceso o comportamiento” y “de resultado”, lo que significa que son valoradas en dos vertientes: por los procesos que conducen al cumplimiento del derecho, y por el resultado que esos procesos producen con la consecución del derecho.

3.1 La construcción del camino hacia la gratuidad: obligaciones de proceso o comportamiento de las IES y sugerencias de cumplimiento.

En tanto que las Instituciones de Educación Superior no son responsables únicas en el proceso de consecución plena de la gratuidad de la educación superior, sólo pueden contribuir a ello en la medida de sus posibilidades económicas y en el ámbito de sus respectivas competencias, por lo que, en todo caso, sólo les son exigibles obligaciones de “proceso” o “comportamiento”, dado que las de “resultado” dependen de que el Estado cumpla con el otorgamiento de los fondos necesarios para su plena realización. Así las obligaciones de “proceso o comportamiento” exigibles a las IES, solo pueden materializarse en fases o pasos en la construcción hacia la gratuidad. Esas obligaciones y algunos ejemplos sobre como cumplirlas se proponen en el siguiente cuadro.

Obligación	Definición	Medidas sugeridas para cumplirla	Ejemplos concretos
Adoptar medidas inmediatas	En un tiempo breve y razonable, la autoridad debe realizar múltiples acciones tendentes al cumplimiento de sus obligaciones y fundamentar por qué las ha elegido.	Prohibición de cobros por servicios o materiales que debe otorgar la Universidad, o que, en todo caso, pueden conseguirse de manera libre en el mercado.	Prohibir la venta de cursos de nivelación o de actualización, o cursos o diplomados de titulación, con la finalidad de que el estudiantado los compre para regularizar su situación en la universidad, o bien para facilitarle los procesos de obtención de certificados o títulos que por ley la institución está obligada a expedir mediante procedimientos estrictamente académicos.
			Prohibir expresamente la venta de equipos, materiales y accesorios —como batas, equipos de laboratorio, reactivos, libros, antologías— con la intención de que el estudiantado los compre de manera obligatoria en la universidad o con personal de la misma.
		Programas de exención de pagos mediante el otorgamiento de becas, o bien modificación de los existentes	Mediante acuerdo del Consejo Universitario implementar un programa para otorgar un cierto número de becas para la exención de pagos por inscripción o colegiaturas para quienes obtuvieron los puntajes más altos en el examen de admisión, o bien, mediante un estudio socioeconómico, sencillo, para quienes se encuentren en situaciones económicas desfavorables.
			Si estos programas ya existen, establecer mediante un acuerdo del Consejo Universitario un compromiso para incrementar semestral o anualmente el número de estas becas (5 becas más en cada periodo).
		Programas de reducción progresiva de los montos de cuotas ya establecidas	Sancionar ante el Consejo Universitario un acuerdo para que, a partir de 2022, se vayan reduciendo las cuotas de uso de laboratorios, bibliotecas, centros de cómputo y otros servicios en porcentajes semestrales de, por ejemplo, el 5% hasta alcanzar su total eliminación.
			Establecer becas "paquete" que exenten del pago de todos los servicios que se cobran durante un semestre, a estudiantes de bajos recursos o con un desempeño de excelencia en el periodo anterior.
	Establecer programas de eliminación progresiva de cuotas conforme se avanza en la carrera: semestres 1 y 2 pagan 100%; semestres 3 y 4 pagan 75%; semestres 5 y 7, ya solo pagan 50%		
	Programas de becas dirigidos a jóvenes pertenecientes a poblaciones históricamente vulneradas.	Implementar mediante el Consejo Universitario programas de exención de cuotas para estudiantes que provengan de poblaciones originarias, que vivan con alguna discapacidad, que sean madres o padres solteros	
		Establecer procedimientos para el ingreso sin pago de cuotas de primer ingreso por acción afirmativa a sectores económicamente vulnerados.	
Asegurar niveles	Se trata de la implementación de	Cursos gratuitos de actualización, educación continua, diplomados,	Por acuerdo del Consejo Universitario, establecer un programa semestral o anual de cursos gratuitos de educación continua para las y los estudiantes

esenciales del derecho	acciones positivas para garantizar el derecho y de la no comisión de acciones que obstaculicen su acceso.	preparación para exámenes, etc., asociados a contenidos de los programas educativos de licenciatura que se imparten en la Universidad	Implementar por acuerdo del Consejo Universitario, un programa semestral o anual de cursos de nivelación, actualización o de acceso a la titulación para estudiantes rezagados en sus estudios.
		Dotar de insumos para el desempeño académico de las y los estudiantes o bien, mediante compras consolidadas, conseguir precios subsidiados para la compra de esos insumos por parte del estudiantado a través de la universidad	Proveer de internet gratuito en las instalaciones universitarias al menos para el estudiantado y profesorado
		Programas gratuitos de "universidad paralela"	Adquirir membresías o suscripciones a bases de datos y repositorios para el acceso a libros, revistas, documentos y otros materiales disponibles en la red y dotar al estudiantado y profesorado de licencias para acceder a estos recursos
			Establecer programas de compra consolidada de equipos de cómputo, impresoras, insumos, para la venta con descuentos o a plazos, sin fines de lucro y más bien con el objetivo de facilitar a su adquisición para estudiantes y personal docente
		Programas tipo "Universidad para adultos y personas mayores" donde estas personas puedan cursar materias a elección y ritmo propio y obtener los certificados de estudio correspondientes de acuerdo con los créditos que vayan logrando	Semestres "cero" gratuitos para las y los jóvenes que no logren ingresar a la universidad
Progresividad y prohibición de regresividad del derecho	Implica optimizar el disfrute del derecho para ampliar su cobertura y no realizar actos que desmejoren la situación de la que ya gozaban las personas titulares del derecho	No incrementar las cuotas existentes	Comprometerse mediante el Consejo Universitario a mantener los montos actuales de las cuotas de inscripción y colegiaturas por los próximos cinco años.
		Eliminar cuotas que puedan considerarse innecesarias o prescindibles	Comprometerse mediante el Consejo Universitario a eliminar la inscripción o las colegiaturas en el momento en el que se reciban los presupuestos destinados a fondearlas
			Por acuerdo del Consejo Universitario determinar que la totalidad de los documentos electrónicos que expida la Universidad (constancias, certificados, títulos) deben ser gratuitos
			Por acuerdo del Consejo Universitario, eliminar para el estudiantado el cobro por la expedición de credenciales, los cobros por afiliaciones a clubes, fundaciones, equipos deportivos o grupos culturales
		Eliminar la posibilidad de cobro de cuotas en el futuro	Por acuerdo del Consejo Universitario, eliminar para las y los estudiantes, el cobro por el acceso a eventos académicos, culturales, artísticos o deportivos organizados por la universidad.
Establecer mediante un acuerdo del H. Consejo Universitario que no se establecerán más cuotas en el futuro			

En tanto que nos aplican también las obligaciones generales constitucionales de respeto, protección, promoción y garantía de derechos humanos conviene, además de la adopción de las medidas a implementar, tener en consideración lo siguiente:

- Con la obligación general de **respeto** cumplimos con instaurar mediante reformas normativas y acuerdos del Consejo Universitario en nuestros marcos jurídicos las medidas tendientes a conseguir la gratuidad y si nos abstenemos de violar las medidas implementadas
- Con la obligación general de **protección** cumplimos si no permitimos que otras personas violen esas medidas, lo que implica establecer mecanismos de recepción de quejas a las instancias correspondientes (contralorías, defensorías, etc.) para garantizar que se investiguen y en su caso se sancionen esas violaciones y que se reparen los daños producidos por ellas.
- Con la obligación general de **promoción** cumplimos dando a conocer con el detalle necesario las medidas a implementar, por ello sugerimos que, además de los procesos de legitimación de las mismas, se elaboren documentos que las hagan del conocimiento público por los medios convencionales y las redes sociales.
- Con la obligación general de **garantía** cumplimos al poner en práctica las medidas construyendo los procedimientos para el acceso a ellas. Se trata de facilitar que el estudiantado obtenga el beneficio sin complicaciones y del modo más rápido que sea posible.

Finalmente, en lo que concierne a la adopción de medidas, consideramos importante hacer algunas observaciones sobre éstas:

- Las obligaciones de “proceso” o de “comportamiento” constituyen, como se ha dicho, las acciones positivas con las que las IES contribuyen, según sus recursos y atribuciones, con la consecución de la gratuidad. Pero la realización plena de este componente del derecho a la educación superior depende de otras acciones igualmente positivas que corresponden a instancias de los poderes legislativo y ejecutivo, tanto en el nivel federal, como en el local. Las medidas sugeridas constituyen acciones concretas en ese sentido.
- Estas medidas son sólo ejemplos cuyo objetivo es orientar a las IES sobre cómo avanzar, en el ámbito de sus propios recursos y respectivas competencias, hacia la gratuidad. No son limitativas, por lo que a esta lista de sugerencias pueden añadirse todas las que las y los titulares de las IES consideren que contribuyen al fin de construir el camino hacia la gratuidad en sus respectivas instituciones.
- Vale la pena tener en cuenta que es conveniente implementar la mayor

cantidad de medidas posible dentro de cada una de las obligaciones de “proceso” o “comportamiento” señaladas en el cuadro.

- En algunos casos, será necesario el establecimiento en ley de estas medidas, por lo que, a la aprobación del Consejo Universitario debe seguirse el compromiso de reforma normativa que corresponda.
- Finalmente, no basta con enunciar las medidas, sino que hay que ejecutarlas efectivamente; es deseable también documentar con evidencia empírica su implementación, porque todo ello contribuye además a argumentar en casos en los que se presenten nuevos amparos, solicitudes de información y cualquier otro mecanismo que cuestione el compromiso de las IES con la realización plena de la gratuidad.

3.2 La gratuidad de la educación superior como derecho social

La gratuidad es uno de los principios –no el único– que integran el derecho humano a la educación superior, situado en la categoría de derecho social.

Hacemos especial referencia a esa categoría porque en el conjunto de los derechos humanos existen diferencias conceptuales y alcances diversos en su regulación y en la manera de hacerlos valer. Y porque cada categoría conlleva diferentes ámbitos de actuación por parte de la autoridad, tanto para acatar su cumplimiento como para hacerlos efectivos.

Por ejemplo, no es exigible a la autoridad el mismo nivel de actuación e inmediatez para hacer valer el derecho humano a la libertad, ante una detención arbitraria, que la actuación correspondiente para garantizar el derecho a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad; el derecho a una vivienda digna; o el derecho a la protección de la salud, y otros de similar configuración consagrados en la CPEUM. Estos últimos son derechos sociales, al igual que el derecho humano a una educación de excelencia, obligatoria, universal, inclusiva, pública, **gratuita** y laica.

Los derechos sociales tienen un carácter progresivo. Están destinados a cubrir la esfera individual y a la colectividad. En otras palabras, cuando se garantiza que todas las personas, de acuerdo a sus capacidades, tengan acceso a una educación de excelencia y que su situación económica no sea un impedimento, se favorece a la persona y se favorece a la sociedad, la cual recibe los beneficios de la profesión correspondiente.

Este tipo de derechos representan el carácter del constitucionalismo moderno que asume a la democracia y a los derechos desde una concepción amplia, diversa y profunda de la persona, de la sociedad, así como del rol que le corresponde al poder público. A diferencia de otro tipo de derechos, no es suficiente que la autoridad se abstenga de hacer algo, sino que, por el contrario, debe orientar los recursos necesarios para que el derecho fundamental se cumpla; y que suceda bajo el contexto, circunstancias y realidad prevalecientes.

Así, además de su evolución jurídica, estos derechos representan profundas transformaciones sociales y políticas.² No se pueden entender sin comprender los procesos históricos que les anteceden. Ese es el caso de la educación en México, derecho consagrado en el artículo 3º de la CPEUM, hacia cuyo cumplimiento se da un paso de suma relevancia con su más reciente reforma.

Ahora bien, precisamente en la naturaleza prestacional de este tipo de derechos se encuentra el gran desafío de su garantía y efectividad, pues si sólo se anuncian, pero no se diseñan los instrumentos normativos que los posibiliten, suelen convertirse en meras aspiraciones. En ese sentido, además del derecho normado, es necesario regular cómo, cuándo y quiénes lo deben hacer efectivo. Tales aspectos deben anticiparse en la propia ley primaria, la CPEUM, y regularse con mayor detalle en la ley secundaria. Como más adelante se precisa, tal seguimiento se verifica en el caso de la gratuidad en la educación superior en el sistema mexicano.

4. PAUTAS PARA SU INTERPRETACIÓN

Hacer efectivo un derecho requiere previamente de su adecuada interpretación, la cual va más allá de la comprensión literal del precepto: exige un ejercicio sistemático e integrador del orden jurídico.

La gratuidad en la educación superior, como objeto de análisis, obliga a situar su entendimiento e interpretación a la luz de los postulados emanados de la propia CPEUM —sobre todo del artículo 1º—, de los instrumentos internacionales aplicables y del marco legislativo que de ella se deriva. A tal estudio también le deben acompañar los principios y técnicas de interpretación derivados de las construcciones teóricas.

² La CPEUM fue de las primeras en el mundo en consagrar este tipo de derechos.

Así, la interpretación del artículo 3° constitucional debe ser integral, sistemática y conforme con la CPEUM. Es decir, debe atender al texto principal del artículo y considerar asimismo el texto de los artículos transitorios como parte integral del propio artículo 3°; debe considerar que no haya contradicción entre lo dicho en ambas partes sino complementariedad y también debe hacerse a la luz de otras normas integrantes del parámetro de regularidad constitucional, especialmente del artículo 1° de la CPEUM y del PIDESC, así como de los criterios de interpretación del órgano autorizado (el CPIDESC), como se apuntó arriba.

En el artículo 1° constitucional se encuentran las obligaciones generales del Estado respecto a todos los derechos humanos; en el artículo 3° constitucional están las obligaciones específicas en materia del derecho a la educación superior; lo mismo que en los artículos transitorios de la reforma al propio artículo 3° (y desde luego en los de la LGES), así como en la observación general número 3 elaborada por el CPIDESC.

Es importante considerar que el propio artículo 1° constitucional limita el ámbito de las obligaciones a la competencia de los servidores públicos –y por ende de las instituciones– que las tienen. Ello significa que para dichos servidores e instituciones el marco de obligaciones es exigible sólo en el ámbito de la propia competencia.

Bajo esa óptica, a continuación se destacan algunos principios y criterios aplicables a la interpretación del precepto que nos ocupa; desde luego, no son los únicos, pero para efectos de este documento son relevantes los siguientes:

- **Principio de interpretación *pro persona*:** Implica interpretar las normas de derechos humanos en el sentido que más favorezca a los derechos de las personas.
- **Principio de interdependencia:** Conlleva un entendimiento en el que todos los derechos humanos se encuentran vinculados entre sí, con el mismo valor. De esa manera, le corresponde al Estado garantizar la aplicación integral de los mismos.

Para el caso al que nos referimos, el nivel de interdependencia tiene dos alcances. Un alcance general, al vincular el derecho a la educación en un plano unidimensional con otros como la salud, la alimentación, el acceso al agua, entre otros.

El otro nivel de interdependencia se encuentra en la configuración de los atributos del derecho humano a la educación: que sea de excelencia, obligatoria, universal, inclusiva, pública, **gratuita** y laica.

Este nivel de interdependencia tiene un efecto: otorga al derecho humano a la educación la justa dimensión y preponderancia que debe tener en un Estado democrático que ubica a la persona y a la sociedad con todas sus necesidades y prioridades.

- **Principio de indivisibilidad:** Significa que todos los derechos humanos poseen un rango intrínseco a la persona; son inseparables de ella, de tal manera que, al ejercerse, correlativamente se deriva el ejercicio de otros. Se trata de una interrelación no susceptible de alterarse.

El juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Eduardo Ferrer Mac-Gregor, ha explicado algunas características de los derechos humanos en los siguientes términos: “De acuerdo con la interdependencia – dependencia rec íproca–, el disfrute de unos derechos depende de la realización de otros, mientras que la indivisibilidad niega cualquier separación, categorización o jerarquía entre derechos para efectos de su respeto, protección y garantía”.³

- **Principios de idoneidad, proporcionalidad y razonabilidad:** La efectividad de los derechos humanos no se logra con su mera enunciación en las constituciones y su efectividad no se propicia de manera justa con su aplicación *per se*, sin considerar el nivel de idoneidad de acuerdo a las posibilidades reales. Ante la diversidad de circunstancias, también deben aplicarse de manera proporcional atendiendo, por ejemplo, a criterios de inclusión y equidad. Por su carácter prestacional, los derechos sociales deben hacerse valer de manera razonable de forma que su aplicación no transgreda otros, o haga nugatoria su efectividad debido a la imposibilidad real de su cumplimiento.

Tales principios son aplicables al momento de hacer efectiva la gratuidad de la educación superior. Se trata de un paso histórico de singular magnitud que comprende diversas aristas. Su efectividad amerita un esfuerzo presupuestal, un sentido de corresponsabilidad, así como la sincronía y el alineamiento de políticas públicas desde diversos ámbitos.

Esta exigencia reclama el ejercicio coordinado, no excluyente, de las facultades de cada uno de los órganos del Estado involucrados. Es decir, de las administraciones públicas federal y local, y de las correspondientes a las universidades e instituciones de educación superior.

- **Principio de progresividad:** Al considerar los alcances de los principios de interdependencia e indivisibilidad para hacer efectiva la gratuidad en la educación superior, y la exigencia de consumirla de manera idónea, proporcional y razonable, resulta necesario apelar al principio de progresividad. La progresividad conlleva la obligación de transitar en un plano ascendente para hacer valer el derecho humano en cuestión. Lleva el

³ Voto concurrente del juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot a la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Suárez Peralta vs. Ecuador*, de 21 de mayo de 2013.

imperativo de nunca retornar, la exigencia de encontrar los mecanismos idóneos para ir siempre hacia adelante.

Tal principio conlleva exigencia y prudencia; esfuerzo y racionalidad en la regulación jurídica, en el diseño de políticas públicas y en la toma de decisiones por parte de las autoridades. Exige ubicar el *deber ser* de la norma en una situación y una realidad concretas. De no hacerlo así, se corre el riesgo de normar o aplicar ciegamente criterios que pueden llegar al extremo de violar derechos humanos bajo la pretensión de su defensa.

En el caso particular, la propia reforma referida del artículo 3º de la CPEUM así lo dejó en claro, particularmente en el texto de los artículos décimo cuarto y décimo quinto transitorios que a la letra dicen:

“Artículo Décimo Cuarto. La legislación secundaria, en los aspectos que así lo ameriten, determinará la gradualidad para la implementación de lo contenido en este Decreto y, la Cámara de Diputados anualmente, en el presupuesto de Egresos de la Federación, aprobará las provisiones presupuestarias necesarias para el cumplimiento progresivo de las mismas”.

“Artículo Décimo Quinto. Para dar cumplimiento al principio de obligatoriedad de la educación superior, se incluirán los recursos necesarios en los presupuestos federal, de las entidades federativas y de los municipios, en términos de las fracciones VIII y X del artículo 3º de esta Constitución; adicionalmente, se establecerá un fondo federal especial que asegure a largo plazo los recursos necesarios para garantizar la obligatoriedad de los servicios que se refiere este artículo, así como a la plurianualidad de la infraestructura”.

Nótese cómo en el transitorio décimo cuarto se da la pauta para que en la legislación secundaria se regule la aplicación gradual en todos los ámbitos de la reforma. Sobre la naturaleza normativa de los artículos transitorios, el Poder Judicial Federal ha establecido su carácter plenamente obligatorio, así como la improcedencia de la suspensión en el amparo contra lo que éstos disponían para la implementación de la reforma educativa.⁴

Es relevante destacar que la aplicación de los principios debe hacerse de forma armónica y siempre en un sentido que favorezca a los derechos humanos. De esa manera, con base en el principio de interdependencia antes referido, la progresividad regulada en el artículo décimo quinto transitorio abarca el principio de gratuidad y otros más, pues precisamente el carácter obligatorio del derecho a la educación superior para el Estado va encaminado a hacer valer todos los atributos de la educación consagrada en el precepto

⁴ PC.XXI. J/11 A (10a.), SJFyG, Décima Época, Libro 48, t. II, noviembre de 2017, p. 1464, registro 2013954, de rubro: SERVICIO PROFESIONAL DOCENTE. ES IMPROCEDENTE OTORGAR LA SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO PROMOVIDO CONTRA LOS ACTOS EMITIDOS EN UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO QUE TENGAN POR EFECTO LA SEPARACIÓN COMO DOCENTE DEL GRUPO A SU CARGO O LA APLICACIÓN DE ALGUNA SANCIÓN POR NO SUJETARSE AL PROCESO DE EVALUACIÓN PREVISTO EN LA LEY GENERAL RELATIVA.

constitucional en cuestión. En otras palabras, el artículo 3° constitucional no obliga al Estado a brindar educación superior en abstracto, sino que la obliga, concretamente, a hacerlo de manera universal, inclusiva, pública, gratuita y laica. Y el fondo regulado en el transitorio citado es para tal fin.

Desde luego que lo estipulado en el transitorio referido es insuficiente para abarcar todo lo que conlleva la efectividad de la gratuidad –y los demás atributos– de la educación superior consagrados en la reforma constitucional mencionada. Se requiere de la legislación que lo posibilite, lo cual se hace patente en el artículo sexto transitorio de la reforma constitucional aludida el cual otorga un plazo para el diseño de la ley de la materia, lo cual ya sucedió con la publicación el 20 de abril de 2021 de la LGES en el Diario Oficial de la Federación.

- **Principio de equidad.** El artículo 3° constitucional exige que, a la par del derecho a la educación, se garanticen también los principios de igualdad sustantiva, así como el de equidad (párrafo tercero y fracción II, incisos c y e). Lo anterior exige maximizar el derecho a la educación superior de calidad, de forma equitativa y plena a fin de que se otorgue prioridad a personas pertenecientes a grupos vulnerables, hasta el máximo disponible de la disponibilidad presupuestal.

5. REGULACIÓN LEGISLATIVA PARA SU EFECTIVIDAD

La LGES, entre otras cualidades, se caracteriza por diseñar cuidadosamente la aplicación progresiva, idónea, proporcional y razonable de los atributos –entre ellos la gratuidad– consagrados en la reforma al artículo 3° de la CPEUM en materia de educación superior del 15 de mayo de 2019. En honor a la verdad, constituye un buen ejemplo de cómo garantizar la efectividad de un derecho humano de carácter social. Regula los ámbitos de aplicación modal, institucional y temporal. Es decir, precisa los cómo, los quiénes y el cuándo.

De esa manera:

- Se crea un **fondo federal** especial para la **obligatoriedad y gratuidad** de la educación superior (artículo 6).
- En el principio de la gratuidad se hace expreso que comprende acciones que promueva el Estado para **eliminar progresivamente** los cobros de las instituciones públicas de educación superior a estudiantes por conceptos de inscripción, reinscripción y cuotas escolares ordinarias, así como para fortalecer la situación financiera de las mismas, ante la disminución de ingresos que se observe derivado de la implementación de la gratuidad (artículo 6).

- Regula el **cumplimiento progresivo de la gratuidad**, en un plano de corresponsabilidad y concurrencia en el ámbito financiero, entre la federación y las entidades federativas, para lo cual se considerarán las necesidades nacionales, regionales y locales (artículo 62).
- Para la integración de los presupuestos correspondientes, a fin de posibilitar la obligatoriedad y la equidad, también se precisa que se tomen en cuenta criterios de equidad, inclusión y excelencia (artículo 63).
- Se establece el imperativo de que los impactos financieros que conlleva la gradualidad de los servicios de la educación se establezcan mediante un **fondo especial**, el cual deberá regularse en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal que corresponda. Y en ningún caso dicho fondo deberá ser considerado como sustitutivo total o parcial de los montos que corresponden a los recursos ordinarios (artículo 64).
- Se hace patente que la transición gradual hacia la gratuidad en la educación superior, en ningún caso afectará los fines educativos consagrados en el artículo 3º de la CPEUM (artículo 66).
- **Exhorta a las universidades e instituciones de educación superior autónomas**, a partir de su disponibilidad presupuestaria, a proponer mecanismos para la transición gradual hacia la gratuidad de los servicios educativos, sin que en ningún caso se afecte el cumplimiento de sus fines ni las finanzas institucionales (artículo 66). También regula la posibilidad de llevar a cabo –con apoyo de la SEP– programas y acciones para incrementar recursos, así como para ampliar y diversificar sus fuentes de financiamiento, sin menoscabo del principio constitucional de gratuidad (artículo 67).
- En cuanto a la **temporalidad** para iniciar el cumplimiento progresivo de la gratuidad de la educación superior, se establece que será en función de la suficiencia presupuestal a partir del ciclo 2022-2023, lo cual deberá reflejarse en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2022 y subsecuentes, así como anualmente en los correspondientes presupuestos de egresos de las entidades federativas (artículo tercero transitorio).

6. PRINCIPALES ARGUMENTOS DE LOS TRIBUNALES FEDERALES EN LOS JUICIOS DE AMPARO PROMOVIDOS CON MOTIVO DE LA GRATUIDAD Y LA POSTURA DE LA ANUIES

Con motivo de la publicación de la reforma constitucional al artículo 3º en el DOF, se han interpuesto demandas de amparo mediante las cuales se solicita que la justicia de la unión ampare y proteja al quejoso en el sentido de hacer efectiva la gratuidad de la educación superior. Al respecto, los tribunales federales han

concedido el amparo a las personas quejasas, presentando en sus sentencias de amparo los siguientes argumentos (se indican en cursivas y enseguida la opinión):

1. *La reforma al artículo 3° constitucional (15 de mayo de 2019) no se sujetó a un régimen temporal para la transición gradual y progresiva y para hacer efectiva e inmediata la gratuidad de la educación superior, ya que en el primer artículo transitorio se precisó que dicha reforma iniciaría su vigencia al día siguiente de su publicación en el DOF.*

Al respecto, debe señalarse que la propia reforma estableció un régimen de artículos transitorios (que incluye no sólo el artículo Primero) que obliga a todas las autoridades involucradas a la realización de determinadas previsiones que permitan su aplicación. La reforma entró en vigor y, con ella, la obligación de aplicación progresiva establecida en los artículos Décimo Cuarto y Décimo Quinto transitorios. Corresponde entonces a la legislación secundaria –que goza de la presunción de constitucionalidad– regular la gradualidad de la implementación de lo contenido en el propio Decreto.

2. *El derecho humano a la educación superior gratuita vincula obligatoriamente a todos los poderes públicos y entes del Estado, grupos y personas, sin que sea necesaria una ley secundaria que desarrolle sus alcances.*

Si bien es cierto que el derecho humano resulta vinculatorio de forma inmediata, los principios de progresividad y no regresividad de los derechos humanos exigen el concurso de las acciones de distintos órganos del Estado para satisfacerlo. Tales acciones deben ser coordinadas por la Ley, pues fue el propio Constituyente Permanente quien así lo determinó. Entre otras razones, esa coordinación se justifica por la necesidad de que importantes recursos públicos se destinen a ese fin. Asimismo, porque el principio de legalidad garantiza que la actuación de las autoridades se corresponda con lo que exige garantizar el derecho humano.

3. *Se reconoció que la educación superior impartida por el Estado debe ser obligatoria (con cargo al propio Estado), universal, inclusiva, pública, gratuita y laica.*

Este argumento se encuentra relacionado con el señalado en primer lugar. Al respecto, debe nuevamente hacerse notar que los artículos transitorios, en su conjunto, son de obligatorio cumplimiento. Asimismo, que exigen una implementación inmediata pero gradual, lo que resulta conforme con los principios de progresividad y el de legalidad que regula el quehacer de la administración pública. Lo anterior, para que se lleven a cabo las acciones presupuestales necesarias para garantizar de forma efectiva este derecho.

4. *La autonomía universitaria se orienta funcionalmente a maximizar el alcance y la tutela del derecho a la educación superior. Las facultades de autogobierno, autonormación y libre administración del patrimonio se deben interpretar de*

conformidad con el nuevo marco constitucional del derecho a la educación superior y el principio de gratuidad.

En efecto, corresponde a las universidades públicas que gozan de autonomía cumplir el marco constitucional por lo que, efectivamente, la autonomía universitaria no se ve vulnerada con la gratuidad de la educación superior. De lo que se trata es de realizar las acciones tendientes a la implementación de este derecho en el marco de los principios de interdependencia, indivisibilidad, así como el cumplimiento progresivo de la gratuidad, a partir de los procedimientos derivados del marco constitucional y legal, particularmente, en sus respectivos artículos transitorios.

CONSIDERACIÓN FINAL

Para la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior la reforma constitucional y legal en materia de educación superior representa un avance histórico de gran relevancia.

Garantizar la gratuidad de la educación superior indudablemente nos convoca a sumar esfuerzos y voluntades, a fin de cumplir integralmente el mandato constitucional y hacerlo en las condiciones propicias. Las instituciones educativas que conformamos esta noble asociación anteponemos ese compromiso.