

**AMPARO EN REVISIÓN 170/2016**  
**QUEJOSA: CINTHYA DANIELA ESPINO**  
**GARCÍA**  
**RECURRENTES: DELEGADO DEL**  
**RECTOR Y PRESIDENTE DEL H.**  
**CONSEJO UNIVERSITARIO Y DEL**  
**TESORERO DE LA UNIVERSIDAD**  
**MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE**  
**HIDALGO.**

**VISTO BUENO**  
**SR. MINISTRO**  
**PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA.**

**COTEJÓ**  
**SECRETARIO: ZAMIR ANDRÉS FAJARDO MORALES**  
**COLABORÓ: JORGE ENRIQUE TERRÓN GONZÁLEZ.**

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al día, emite la siguiente:

### **SENTENCIA**

Mediante la cual se resuelve el amparo en revisión 170/2016 promovido por **Miguel Ángel Pita Ramírez**, actuando como Delegado del Rector [Presidente del H. Consejo Universitario] y del Tesorero de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, en contra de la sentencia con fecha de engrose de seis de noviembre de dos mil catorce, dictada por el Juez Tercero de Distrito en el Estado de Michoacán, en el juicio de amparo indirecto **III-811/2014**.

### **I. ANTECEDENTES**

1. Como principales antecedentes del juicio de amparo, destacan los siguientes:

**A. Decreto 213.** El seis de agosto de dos mil diez, se publicó en la Quinta Sección, Número 69, Tomo CXLIX del Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, el Decreto número

## AMPARO EN REVISIÓN 170/2016

213, mediante el cual se reformaron y adicionaron los artículos 138 y 139 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo. Dicho Decreto establece principalmente lo siguiente:

“

**ARTÍCULO ÚNICO.** *Se reforman y adicionan los artículos 138 y 139 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo para quedar como sigue:*

**ARTÍCULO 138.** *Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado y sus Municipios están obligados a impartir educación preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior. Toda educación que el Estado imparta será gratuita.*

**ARTÍCULO 139.** [...]

*El Estado promoverá y atenderá la educación inicial, apoyará la investigación científica y tecnológica, asimismo, alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura y de nuestros valores.*

### TRANSITORIOS

[...]

**ARTÍCULO TERCERO.** *Las obligaciones derivadas del presente Decreto, serán cumplidas de manera gradual **progresiva, inicialmente la gratuidad implicará el pago de inscripción en las instituciones públicas de media superior y superior hasta el grado de licenciatura**, otros servicios como exámenes, cursos, certificados, credenciales, cartas de pasantía, titulación y constancias, se otorgarán de acuerdo a la disponibilidad presupuestal del Estado.*

[...]

**El Titular del Poder Ejecutivo del Estado, dispondrá se publique y observe.**

*DADO EN EL SALÓN DE SESIONES DEL PODER LEGISLATIVO, en Morelia, Michoacán de Ocampo, a los 10 diez días del mes de junio de 2010 dos mil diez.- - - -*

*ATENTAMENTE.- ‘SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCIÓN’.-  
PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA, DIP. CARLOS HUMBERTO  
QUINTANA MARTÍNEZ.- PRIMER SECRETARIO, DIP. ANTONIO  
GARCÍA CONEJO.- SEGUNDO SECRETARIO, DIP. JOSÉ TRINIDAD  
MARTÍNEZ PASALAGUA.- TERCER SECRETARIO, DIP. LUIS  
MANUEL ANTÚNEZ OVIEDO. (Firmados).*

**B. Convenio de colaboración.** El treinta de noviembre de dos mil once, el Gobierno del Estado de Michoacán celebró con la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo un Convenio de Colaboración para la implementación de la gratuidad de la educación media superior y superior, mediante el cual se comprometió a transferir los recursos económicos para cubrir los gastos de inscripción de todos los alumnos que se inscribieron en la Universidad en los niveles medio superior y superior durante los ciclos escolares de 2011-2012 y 2012-2012.<sup>1</sup>

De este convenio se destaca lo siguiente:

#### **ANTECEDENTES**

[...]

*II. Que en el mes de febrero de 2008, el titular del Poder Ejecutivo del Estado, envió al H. Congreso del Estado la Iniciativa de Decreto que reforma y adiciona los artículos 138 y 139 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, con el objeto de establecer la gratuidad de la educación en los niveles medio superior y superior. Dicha iniciativa fue turnada a las Comisiones de Puntos Constitucionales, Programación, Presupuesto y Cuenta Pública y de Educación, para su estudio, análisis y dictamen.*

*III. El dictamen de las Comisiones del Congreso, de fecha 01 de junio de 2010, aprobado en sesión plenaria el 10 de junio, sostiene acertadamente que la reforma constitucional materia de este dictamen, pretende establecer la gratuidad y obligatoriedad en la educación media superior y superior en el Estado de Michoacán y que congruentemente con el mandato constitucional de nuestra Carta Magna que establece en su artículo 3º fracción IV, que toda la educación que el estado imparta será gratuita; la presente reforma permitirá que los michoacanos que cursan la educación media superior y superior continúen desarrollando armónicamente todas sus facultades, adicionalmente se señala que se coincide con la importancia de impulsar reformas constitucionales que permitan el desarrollo de los habitantes del Estado.”*

*IV. Asimismo, se indica que educación es un derecho fundamental y que partiendo de esta premisa, el ejercicio pleno del mismo, implica una tarea de enorme responsabilidad y de toma de decisiones, que los poderes del Estado en su conjunto deben aspirar a que la educación sea una garantía tangible, es decir real, lo que significa que el Estado está obligado a contar con una oferta educativa gratuita, laica, libre y obligatoria; y contribuir para que cada persona ejerza su derecho a ser educado.*

[...]

#### **DECLARACIONES**

##### **I.- DE “EL EJECUTIVO DEL ESTADO”**

[...]

---

<sup>1</sup> Fojas 74 a 79 del juicio de amparo indirecto III-811/2014.

## AMPARO EN REVISIÓN 170/2016

***I.4 Que es su interés celebrar el presente convenio, en virtud de que las acciones que resulten del mismo, coadyuvarán a la implementación de la reforma de la gratuidad de la educación a nivel medio superior y superior en la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo y con ello al mejoramiento de las condiciones de vida familiar, social y productiva de Michoacán.***

**II.- LA 'UNIVERSIDAD MICHOACANA' DECLARA QUE:**

[...]

*II.2. Es una institución de servicio descentralizada del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, dedicada a la educación media superior y superior, a la investigación científica, la difusión de la cultura y la extensión universitaria, y de conformidad con los artículos 2º, fracción VII y 20 de su Ley Orgánica vigente, contenida en el decreto legislativo número 299, publicado en el Periódico Oficial del Estado el 03 de febrero de 1986, y sus reformas publicadas en el mismo Periódico Oficial con fecha 23 de junio y 18 de septiembre del mismo año, tiene atribuciones para celebrar convenios con otras instituciones públicas, a través de su rector, Dr. Salvador Jara Guerrero, en cuanto su representante legal.*

[...]

*II.4. La Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo se reconoce y respeta como una institución autónoma desde 1917. Es una Universidad de corte social, popular, humanista, con un claro compromiso con la colectividad y con la calidad. Una Universidad que define su vida interna y administra su patrimonio. Una Universidad que sufre una complicada situación financiera actual para lograr una adecuada operación, pero no obstante mantiene un firme compromiso social que es una de las razones de su existencia.*

[...]

### CLÁUSULAS

**PRIMERA. El presente instrumento jurídico tiene por objeto que de acuerdo a lo establecido en la reforma del artículo 138 de la Constitución Política del Estado Libre y soberano de Michoacán de Ocampo, 'LAS PARTES' asuman el compromiso de dar cumplimiento a la garantía social de gratuidad en la educación media superior y superior que imparta la casa de Hidalgo, en los términos de este convenio, durante los ciclos escolares 2011-2012 y 2012-2012.**

**SEGUNDA. COMPROMISOS DE 'EL EJECUTIVO DEL ESTADO':**

*I.- Reconocer y respetar la autonomía de la 'UNIVERSIDAD MICHOACANA'.*

*II.- Transferir a la 'UNIVERSIDAD MICHOACANA' los recursos económicos para cubrir los costos de la inscripción de todos y cada uno de los alumnos de nivel medio superior y superior de los ciclos escolares 2011-2012 y 2012-2012.*

**TERCERA. Compromisos de la 'UNIVERSIDAD MICHOACANA':**

*I.- Sumarse a la política de 'EL EJECUTIVO DEL ESTADO' para la gratuidad de la educación media superior y superior, comprometiéndose a no cobrar derechos de inscripción anual o semestral, según corresponda, para todos sus estudiantes de nivel medio superior y superior.*

*II.- Emitir los recibos correspondientes de inscripción de cada alumno en nivel medio superior y superior, con las cantidades correspondientes que por ese concepto apruebe el Consejo Universitario, imprimiendo la siguiente leyenda: **'El costo de la presente inscripción ha sido cubierto por el Gobierno del Estado de Michoacán, en cumplimiento de la gratuidad de la educación media***

superior y superior prevista por el artículo 138 de la Constitución Política del estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo’.

III.- Elaborar en conjunto con la Secretaría de Finanzas y Administración un plan de trabajo, en que se determine el mecanismo de entrega de recursos para los ciclos escolares 2011-2012 y 2012-2012.

IV.- Presentar a la Secretaría de Finanzas y Administración del Estado, los reportes de ingreso efectivo y de alumnos inscritos que al efecto se generen y entreguen.

V.- Entregar a las autoridades y órganos competentes del Estado, las copias de los recibos de inscripción entregando a todos y cada uno de sus alumnos inscritos en nivel medio superior y superior, procediendo de la misma manera con la información electrónica correspondiente.

**CUARTA. ‘LAS PARTES’** reconocen que los esquemas  
[...]

OCTAVA. El presente convenio estará vigente durante los ciclos escolares 2011-2012 y 2012-2012, surtiendo efectos desde el momento de su firma.” (Énfasis y subrayado añadidos)

**C. Vigencia del convenio de colaboración.** El Gobierno de Michoacán no renovó el convenio referido para los ciclos escolares 2012-2013 y 2013-2013. Sin embargo, la Universidad mantuvo el esquema de subsidio al pago de las cuotas de inscripción durante dichos ciclos.<sup>2</sup>

**D. Acuerdo del Consejo Universitario.** El subsidio al pago de las cuotas de inscripción no fue continuado por la Universidad en dos mil catorce, por lo que se reinició en dicha institución el cobro de cuotas de inscripción a partir del ciclo escolar “febrero 2014 - agosto 2014”, a los alumnos de los niveles medio superior y superior.

**E.** Antecedente de dicho cobro de cuotas de inscripción fue la sesión del Consejo Universitario de fecha veintinueve de agosto de dos mil trece, en la que se discutió el Informe del Ejercicio Presupuestal de Ingresos y Egresos del año fiscal 2012 y el Presupuesto de Ingresos y Egresos del 2013, que fijó el monto estimado a recibirse por cuotas a pagar por los alumnos y alude a supuestas dificultades financieras por las que atravesaba la Universidad. En dicha sesión, se explicó que aún no se había logrado la renovación del convenio señalado en puntos previos. La cuota semestral establecida por alumno fue de cuatrocientos veinte pesos con cero centavos moneda nacional.

---

<sup>2</sup> *Ibidem*, foja 26.

**F. Comunicado de la Tesorería.** El veintiuno de febrero de dos mil catorce, el Tesorero de la Universidad Michoacana de San Nicolás, Contador Público Horacio Guillermo Díaz Mora, informó lo siguiente:

***“A los integrantes. Comunidad de la Universidad Michoacana de San Nicolás Hidalgo.***

*El 6 de agosto de 2010 se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán la reforma aprobada por el Congreso del Estado de Michoacán a los artículos 138 y 139 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, con el objeto de establecer la gratuidad de la educación en los niveles medio, medio superior y superior de manera gradual, progresiva, dependiendo de la disponibilidad presupuestal del Gobierno del Estado de Michoacán.*

*Por lo anterior, con fecha 30 de noviembre de 2011, el Gobierno del Estado de Michoacán celebró con la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo un convenio de colaboración para la implementación de la gratuidad de la educación media superior y superior, mediante el cual se comprometió a transferir los recursos económicos para cubrir los costos de inscripción de todos los alumnos que se inscribieron en la Universidad en los niveles medio superior y superior durante los ciclos escolares de 2011-2012 y 2012-2012.*

*Debido a las dificultades financieras y presupuestales del Gobierno del estado de Michoacán, el mencionado convenio no se renovó para los ciclos escolares 2012-2013 y 2013-2013, sin embargo, la Universidad haciendo un enorme esfuerzo económico para apoyar a la comunidad estudiantil, mantuvo el esquema de subsidio al pago de las cuotas de inscripción durante dichos ciclos.*

*Sin embargo, dado que la situación del Gobierno del Estado de Michoacán no permite la renovación del convenio de colaboración y que la propia situación financiera de la Universidad no le permite continuar con el esquema de subsidio al pago de cuotas de inscripción, a partir del ciclo escolar febrero 2014-agosto 2014 se cobrarán las cuotas de inscripción a los alumnos de los niveles medio superior y superior en los términos del acuerdo del Consejo Universitario de fecha 29 de agosto de 2013.*

*Ahora bien, con el objeto de apoyar a las familias que no pudieran pagar las mencionadas cuotas de inscripción, la Universidad instalará un módulo de atención a estudiantes de escasos recursos que podrán solicitar se les exima parcial o totalmente del pago, previo el cumplimiento de los requisitos que se establezcan; información que estará disponible en la página [www.umich.mx](http://www.umich.mx) a partir del lunes 24 de febrero de 2014.”<sup>3</sup>*

**G. Precedente de esta Sala.** Vista la identidad substancial que guarda el presente asunto con el Amparo en Revisión 750/2015<sup>4</sup>, resuelto por esta Primera Sala en sesión del veinte de abril de dos mil dieciséis, dicho asunto se utilizará como precedente, en lo pertinente.

---

<sup>3</sup> *Ibidem*, foja 26.

<sup>4</sup> Amparo en Revisión 750/2015, resuelto por unanimidad de cuatro votos por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de veinte de abril de dos mil dieciséis. Ponente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

## II. TRÁMITE

2. **Demanda de amparo.** Por escrito presentado el veinte de agosto de dos mil catorce en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito de Morelia, Michoacán<sup>5</sup>, **Cinthya Daniela Espino García** demandó el amparo y protección de la Justicia de la Unión en contra de los actos y autoridades siguientes:

### AUTORIDADES RESPONSABLES:

- “1. El C. Gobernador Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo;
2. La Universidad Michoacana San Nicolás de Hidalgo por conducto del Rector como su representante legal.
3. El C. Tesorero de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.
4. El H. Consejo Universitario de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.”
5. El H. Congreso de Michoacán de Ocampo.

### ACTOS RECLAMADOS

- “1. De la autoridad precisada en el punto 1 del apartado anterior, reclamo la falta de previsión presupuestal para el ejercicio fiscal 2014, para continuar con la transferencia de recursos económicos que ya en el pasado reciente venía [sic] realizando, derivado de un ‘convenio de colaboración’ que signó el 11 de agosto de 2010 para implementar la gratuidad de la educación media superior y superior en la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo; por considerar que es violatorio de los artículos 1º. y 138 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.
2. De la autoridad señalada en el punto 2 del apartado anterior, reclamo la orden que le dio al Tesorero de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, para emitir el oficio sin número, de fecha 21 de febrero de 2014, dirigido ‘A los Integrantes Comunidad de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo’ (sic), mediante el cual da a conocer que a partir del ciclo escolar ‘febrero 2014-agosto 2014’ se cobrarán las cuotas de inscripción a los alumnos de los niveles media superior y superior en los términos del acuerdo del ‘Consejo Universitario’ (sic) de fecha 29 de agosto de 2013.
3. De la autoridad señalada en el punto 3 del apartado anterior, reclamo la emisión del oficio sin número, de fecha 21 de febrero de 2014, dirigido ‘A los Integrantes Comunidad de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo’ (sic), mediante el cual da a conocer que a partir del ciclo escolar ‘febrero 2014-agosto 2014’ se cobrarán las cuotas de inscripción a los alumnos de los niveles media superior y superior en los términos del acuerdo del ‘Consejo Universitario’ (sic) de fecha 29 de agosto de 2013.
4. De la autoridad señalada en el punto 4 del apartado anterior, reclamo:
  - a) El acuerdo de fecha 29 de agosto de 2013, mediante el cual, según lo afirma el Tesorero de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, se acordó el cobro de las cuotas de inscripción a los alumnos de los niveles

---

5 Juicio de Amparo III-811/2014, foja 2.

## AMPARO EN REVISIÓN 170/2016

*media superior y superior, y*

b) *El comunicado del 28 de febrero de 2014, mediante el cual se precisa que el día 14 de marzo de 2014 es la fecha en la que los alumnos a más tardar debemos inscribirnos en la Sección de Control Escolar de nuestra dependencia.*

*5. De la autoridad señalada en el punto 5 del apartado anterior, reclamo la omisión de no haber considerado en el Presupuesto de Egresos Estatal del ejercicio fiscal 2014 aprobado mediante el Decreto 284, una partida suficiente que cubriera la parte relativa en específico de las cuotas de inscripción de alumnos de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo para dicho periodo, situación que debió considerar a partir de la reforma que sufre el artículo 138 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo el 6 de agosto de 2010, considerando que con ello se violentan los artículos 1º y 138 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.*

**3. Preceptos que contienen los derechos humanos que se alegan violados.** La quejosa señaló que se actualizaban diversas violaciones a los artículos 1o. y 16 de la Constitución general de la República; 1o. y 138 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo; 13.2.c) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y 13 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”. Asimismo, narró los antecedentes de los actos reclamados y expresó los conceptos de violación que consideró pertinentes.<sup>6</sup>

**4. Trámite del juicio de amparo.** Mediante acuerdo de veintiocho de agosto de dos mil catorce, el Juez Tercero de Distrito en el Estado de Michoacán, con residencia en la ciudad de Morelia, admitió y ordenó el registro de la demanda con el número III-811/2014.<sup>7</sup>

**5.** La audiencia constitucional tuvo verificativo el veintiocho de octubre de dos mil catorce<sup>8</sup> y se dictó la correspondiente sentencia, misma que se terminó de engrosar el seis de noviembre del mismo año, en la que se determinó **sobreseer en el juicio exclusivamente** respecto del acto reclamado al Consejo Universitario de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, consistente en el comunicado de veintiocho de febrero de dos mil catorce, mediante el cual se precisó como fecha límite para

---

<sup>6</sup> *Ibidem*, fojas 4 a 13.

<sup>7</sup> *Ibidem*, fojas 36 a 38.

<sup>8</sup> *Ibidem*, fojas 121 a 161.

inscripción el catorce de marzo; y **conceder el amparo en contra de los demás actos reclamados**, precisados previamente, con el efecto de desincorporar a la quejosa de la obligación de cubrir la cuota de inscripción en el presente y los subsecuentes ciclos escolares, por lo que hace a los estudios que realice en el nivel superior, en aras de la protección del derecho humano a la educación<sup>9</sup>.

**6. Interposición del recurso de revisión.** Inconformes con dicho fallo, mediante escrito presentado el dos de diciembre de dos mil catorce en la oficialía de partes del Juzgado Tercero de Distrito en Morelia, Michoacán<sup>10</sup>, **Miguel Ángel Pita Ramírez**, Delegado del Rector [Presidente del H. Consejo Universitario] y del Tesorero de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, interpuso recurso de revisión, el cual fue turnado al Segundo Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, cuyo Presidente, por auto de seis de enero de dos mil quince, lo admitió y registró bajo el número 2/2015<sup>11</sup>.

**7. Solicitud y trámite de reasunción de competencia.** Mediante resolución de veintidós de abril de dos mil quince, los Magistrados integrantes del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito resolvieron solicitar a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ejercer su facultad de atracción para conocer del amparo en revisión **2/2015** de su índice, al considerar que el caso revestía interés y trascendencia suficientes.<sup>12</sup>

**8.** Mediante acuerdo emitido por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el cuatro de junio de dos mil quince y derivado del análisis de las constancias que obraban en autos, se dio trámite a la reasunción de competencia a la mencionada solicitud, ordenó su admisión bajo el número de expediente **70/2015** y lo turnó a la Ponencia de la

---

9 *Ibidem*, fojas 160 vuelta y 161.

10 Expediente del amparo en revisión 2/2015 del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, foja 3.

11 *Ibidem*, fojas 22 y 23.

12 *Ibidem*, fojas 27 a 113.

## AMPARO EN REVISIÓN 170/2016

Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas, para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

**9. Resolución de la solicitud de reasunción de competencia<sup>13</sup>.** En sesión de catorce de octubre de dos mil quince, esta Primera Sala determinó reasumir su competencia originaria para conocer del antes referido amparo en revisión **2/2015**.

**10.** En la resolución correspondiente, la Sala, dejando en plena libertad de jurisdicción al Ministro Ponente, estimó que en el análisis del recurso de revisión se podrían abarcar los siguientes cuestionamientos:

- a) ¿Cuál es el referente normativo que dota de contenido al derecho a la educación?
- b) ¿El reconocimiento de la educación gratuita a nivel medio superior y superior en una constitución local es exigible judicialmente?
- c) ¿El derecho a educación gratuita a nivel medio superior y superior reconocido en una constitución local es absoluto o puede limitarse, sin que implique violación al principio de progresividad previsto en el artículo 1o. de la Constitución Federal?
- d) De poder limitarse ¿se tiene que motivar dicha decisión?

**11.** Lo anterior, partiendo de que en el caso sujeto a revisión se argumenta que el acuerdo impugnado es inconstitucional por dos razones:

a) vulnera el derecho humano al acceso a la educación, ya que condiciona la inscripción o reinscripción en los niveles medio superior y superior, según sea el caso, al pago de una cuota, y b) transgrede el principio de progresividad de los derechos humanos, ya que el artículo constitucional local antes citado, a partir de la reforma de seis de agosto de dos mil diez, establece la gratuidad de la educación en todos sus niveles, incluyendo el de licenciatura.

---

<sup>13</sup> Cuaderno del Amparo en Revisión 170/2015, fojas 3 a 15 vuelta.

12. Además, en la resolución citada se señaló que el reasumir competencia permitiría a esta Primera Sala pronunciarse sobre temas como la exigibilidad judicial de derechos sociales, específicamente del derecho a la educación gratuita en los niveles medio superior y superior en los centros públicos de enseñanza, reconocidos a los gobernados en una Constitución Local, esto es, con mayor beneficio de lo previsto en la Constitución Federal; y, por ende, los alcances del principio de progresividad previsto en el artículo 1° de esta última.

13. Además, a fin de dar respuesta a los planteamientos de los recurrentes, se estimó que esta Suprema Corte tendría que pronunciarse respecto de la naturaleza jurídica de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo y de la autonomía universitaria.

14. Ello, con la finalidad de, en su caso, establecer pautas interpretativas a través de las cuales se pueda hacer un contraste entre la norma general reclamada y el propio derecho a la educación, a fin de decidir respecto a si la obligatoriedad del pago de la cuota de inscripción que prevé la norma, limita o no ese derecho. Y de limitarlo, si ello trae su inconstitucionalidad o es justificable en determinadas circunstancias.

15. Asimismo, podría llevar a esta Suprema Corte a pronunciarse sobre el principio de progresividad, circunscribiéndolo al derecho humano a la educación.

16. En particular, se estimó que todos estos aspectos de probable estudio, no sólo resultarían importantes para resolver el caso concreto, sino que además serían de trascendencia para la fijación de criterios jurídicos que solucionen posibles casos futuros que involucren el derecho humano a la educación gratuita en todos los niveles.

17. **Acuerdo de reasunción de competencia.** En atención a lo anterior, en acuerdo del veinticinco de febrero de dos mil dieciséis, este Alto

## AMPARO EN REVISIÓN 170/2016

Tribunal reasumió su competencia para conocer del recurso de revisión hecho valer por las autoridades recurrentes a través de su delegado.<sup>14</sup>

**18.** En dicho acuerdo el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó turnar el expediente para su estudio, al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.<sup>15</sup>

**19. Avocamiento.** Mediante acuerdo de veintiocho de abril de dos mil dieciséis, el Presidente de la Primera Sala dispuso que la misma se avocara al conocimiento del presente asunto y ordenó enviar los autos a la ponencia respectiva, a fin de que se formulara el proyecto de resolución y se diera cuenta con el mismo.<sup>16</sup>

### III. CONSIDERACIONES

**20. Competencia.** Esta Primera Sala tiene competencia legal para conocer del presente recurso de revisión, en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 83 de la Ley de Amparo; 21, fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 86 del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y puntos cuarto y décimo cuarto del Acuerdo General Plenario 5/2013, emitido el trece de mayo de dos mil trece, relativo a la determinación de los asuntos que el Pleno de este Alto Tribunal conservará para su resolución y el envío de los de su competencia originaria a las Salas y a los tribunales colegiados de circuito. Lo anterior, toda vez que del recurso de revisión en que se actúa, se advierte la subsistencia de una cuestión constitucional que fue motivo de estudio del juzgado de distrito que conoció del amparo indirecto respectivo y sobre el que este Alto Tribunal determinó reasumir su competencia.

---

<sup>14</sup> *Ibidem*, fojas 37 y 38.

<sup>15</sup> *Idem*.

<sup>16</sup> *Ibidem*, foja 61.

**21.** Cabe señalar que en el caso no se justifica la competencia del Tribunal Pleno para conocer de este asunto, en términos del punto segundo, fracción III, del Acuerdo General Plenario 5/2013, en virtud de que su resolución no reviste un interés excepcional, pues en principio, está focalizado al orden jurídico local del Estado de Michoacán, sin que ello obste para que el asunto pueda ser relevante para la fijación de criterios jurídicos que solucionen posibles casos futuros.

**22. Oportunidad y legitimación.** Este Alto Tribunal estima innecesario pronunciarse sobre estos aspectos, toda vez que los mismos fueron abordados por el Tribunal Colegiado de Circuito que previno sobre el asunto.<sup>17</sup>

#### IV. ESTUDIO

**23. Cuestiones necesarias para resolver el asunto.** Para efecto de establecer los puntos sobre los que versará el estudio del asunto, es conveniente destacar, en primer término, los argumentos formulados en la demanda de amparo, las consideraciones de la sentencia recurrida y los agravios que se hacen valer en el recurso.

**24. Conceptos de violación.** La quejosa en su demanda de amparo argumentó, en síntesis, lo siguiente:

- a) El acto que se reclama de las autoridades identificadas como responsables, en particular del C. Gobernador Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, es la omisión de no haber considerado en el proyecto de Presupuesto de Egresos Estatal del ejercicio fiscal 2014, sin que obste el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional, que señala que las obligaciones derivadas de éste serán cumplidas “de manera gradual progresiva, inicialmente la gratuidad implicará el pago de inscripción en las instituciones públicas de media superior y superior hasta el grado de licenciatura, otros servicios como exámenes, cursos, certificados, credenciales, cartas de pasantía, titulación y constancias, se otorgarán de acuerdo a la disponibilidad presupuestaria del Estado” (sic), porque el cobro de cuotas no depende de la disponibilidad presupuestal.
- b) Porque los actos reclamados violan el principio de progresividad previsto en el artículo 2.1 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en el artículo 26 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, así como los artículos 13.2.c) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y 13.2.c. del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos

---

<sup>17</sup> Véase cuaderno del Amparo en Revisión 2/2015 del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, fojas 29 vuelta y 30.

## AMPARO EN REVISIÓN 170/2016

Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; porque dicho principio establece que el goce y disfrute de los derechos siempre debe mejorar y prohíbe adoptar medidas regresivas, como en el caso, las reclamadas, mediante las cuales pretende violarse su derecho a la educación pública superior gratuita reconocido en el artículo 138 de la Constitución Local, mediante la reforma de 6 de agosto de 2010.

**25.** Conviene precisar que la quejosa solicitó la suspensión del acto reclamado para el efecto de que se le permitiera seguir asistiendo a clases como lo venía haciendo, en su momento se le pudiera evaluar y que la inscripción realizada en el año 2013, al ciclo escolar 2013-2014 sin haber efectuado pago alguno le fuera validada, en tanto se tramitaba y resolvía el juicio de amparo, amén que se le permitiera seguir inscrita hasta concluir sus estudios universitarios, en especial en el ciclo escolar 2014-2015, para lo cual, se abrió el incidente de suspensión respectivo<sup>18</sup>.

**26. Consideraciones de la sentencia recurrida.** El Juez Tercero de Distrito en el Estado de Michoacán con residencia en la ciudad de Morelia, concedió a la quejosa el amparo y protección de la Justicia Federal con base en las siguientes consideraciones<sup>19</sup>:

La actividad que desarrolla en cuanto organismo descentralizado por servicio, no se considera una actividad ajena al Estado, ya que la descentralización administrativa es una forma de organización que posibilita el cumplimiento de las atribuciones propias del Estado de mejor manera.

En México no existe propiamente una división de poderes sino de funciones, ello porque el Supremo Poder de la Unión es uno solo, único e indivisible, y se ejerce a través de las funciones del Estado; funciones que pueden ser analizadas desde dos puntos de vista; el formal y el material.

El criterio material para la clasificación de los actos de autoridad, atiende exclusivamente al contenido del acto, sin importar su origen o proceso de creación. En este sentido, la función administrativa puede definirse como la manifestación de la voluntad del Estado, por el cual crea, modifica, transfiere o extingue situaciones jurídicas concretas y particulares, para satisfacer con ello una necesidad de carácter colectivo.

Desde la óptica de la división de funciones (no de poderes) es fácil comprender los "temperamentos constitucionales" y la existencia de los organismos constitucionales autónomos.

En este orden la administración pública estatal es centralizada (integrada por gubernatura del Estado, las Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica) y paraestatal (compuesta por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal etcétera).

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado establece las bases de organización de ambas ramas de la administración. El artículo 46 de dicha Ley Orgánica regula la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la administración pública estatal, así como las relaciones del Ejecutivo o de sus dependencias con dichas entidades (en cuanto unidades auxiliares de la administración pública federal).

---

18 Juicio de Amparo III-811/2014, fojas 36 a 38.

19 *Ibidem*, fojas 131 a 161.

Las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal deben conducir sus actividades en forma programada, con base en las políticas establecidas por el Gobernador para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación del desarrollo Estatal conforme a lo dispuesto por el artículo 7 de la Ley Orgánica.

En este contexto se advierte como premisa legal que son entidades paraestatales las que con tal carácter se determinan en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, entre ellas, los organismos descentralizados, luego, si la Ley Orgánica de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo en su artículo 1o, establece que la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo es una institución de servicio, descentralizada del Estado, dicha universidad forma parte del Estado y aunque no exista una dependencia directa del Gobernador, forma parte del Poder Ejecutivo. Por lo que no asiste razón al rector de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo al afirmar que la casa de estudios no pertenece al poder ejecutivo.

Tampoco se conviene con el rector cuando dice que la pretendida autonomía, en cuanto a personalidad y patrimonio, genera un ente distinto y ajeno al Estado, pues el patrimonio de la universidad de cualquier forma que se obtenga sigue siendo público y está destinado a la consecución de los fines que legalmente fueron consignados en la ley.

Por tanto, dado que la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo en cuanto organismo descentralizado, forma parte del Estado, (Poder Ejecutivo) los artículos 137 y 138 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo<sup>20</sup>, sí le son aplicables.

Adicionalmente cabe recordar que en materia de derechos humanos, los compromisos que adquiere un Estado en particular pueden ser comprometidos no sólo por el Poder Ejecutivo, sino por cualquier autoridad pública o gubernamental, de índole nacional, regional o local, lo que incluye desde luego a los organismos públicos descentralizados.

Los organismos descentralizados se encuentran bajo el control y vigilancia del Ejecutivo, a través de las secretarías de Estado respectivas, por lo que existe una dependencia indirecta respecto de aquél.

Así, con independencia de que las relaciones entre el titular del Ejecutivo Federal, las dependencias centralizadas y las entidades de la administración pública paraestatal se den de manera directa o indirecta, inmediata o mediata, respectivamente, lo cierto es que tanto dependencias como entidades realizan funciones públicas en el ámbito administrativo con miras a cumplir con los objetivos que les corresponden en el marco de las leyes, los planes y programas del desarrollo que compete ejecutar, en el Estado de Michoacán, al Gobernador.

De no ser así, en el caso de los organismos descentralizados, esto es, si por ejemplo el órgano de gobierno o el director general respectivos no cumplen con las obligaciones que la ley les impone, el Ejecutivo, por conducto de la contraloría podrá imponer las sanciones que correspondan por la responsabilidad administrativa y puede actuar para subsanar las deficiencias y omisiones que advierta para la estricta observancia de las leyes, sin perjuicio de adoptar las medidas y fincar las responsabilidades a que hubiere lugar, todo lo cual evidencia la dependencia existente de aquéllos en relación con éste, para conducir sus actividades dentro del marco legalmente establecido.

Lo anterior es así porque el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto norma programática en materia de responsabilidades administrativas.

Dado que los organismos descentralizados sí forman parte del Poder Ejecutivo –en sentido amplio-, el que se ubiquen, organizacionalmente, fuera de la administración pública centralizada, no implica que queden excluidos de la administración pública estatal

---

20 (REFORMADO, P.O. 1 DE FEBRERO DE 1960)

**Artículo 137.-** La educación pública dependerá directamente del Gobernador del Estado, quien cuidará de fomentarla por todos los medios posibles.

(REFORMADO, P.O. 6 DE AGOSTO DE 2010)

**Artículo 138.-** Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado y sus Municipios están obligados a impartir educación preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior. Toda educación que el Estado imparta será gratuita.

## AMPARO EN REVISIÓN 170/2016

y, por ende, del liderazgo y control que sobre ellos ejerce el titular del Poder Ejecutivo, ya que en todo momento se encuentran dentro de su ámbito de actuación en la esfera administrativa, aun cuando dicha intervención la realice mediata e indirectamente, pues a fin de cuentas el ejecutivo conserva los poderes suficientes para mantener la unidad administrativa como lo es la fiscalización y la sanción de los funcionarios que ejercen el servicio público.

Tampoco es óbice el hecho de que los organismos descentralizados tengan personalidad jurídica y patrimonio propios, gocen de autonomía jurídica aun tratándose de las universidades que se regulan por sus propias leyes; ello es así, porque tales atributos no inciden en la circunstancia de que dichas entidades, de una manera u otra, se encuentran vinculadas y relacionadas con la administración pública estatal, a través de los controles y vigilancia respectivos; de manera que tales aspectos no son aptos para sostener que los organismos descentralizados se ubican fuera de la estructura estatal, aunque, en efecto, los atributos de referencia sí puedan tomarse en consideración para justificar esquemas jurídicos específicos, máxime si es la propia Constitución General la que estableció una autonomía especial tratándose de las universidades que son creadas por un acto formal y materialmente legislativo.

Aun cuando es verdad que la garantía institucional de la autonomía otorga facultades extraordinarias en relación con el resto de los organismos descentralizados incluso por sector, tales como la competencia normativa, ejecutiva, de fiscalización y supervisión incluso para-judiciales, ello no significa que las universidades autónomas queden excluidas de la estructura del Estado.

El atributo de la autonomía sólo le otorga facultades de autogobierno a la universidad, tanto en lo que se refiere a la elección de las autoridades como la facultad de reglamentar hacia el interior su actividad; sin embargo, dicho atributo no la disgrega del Estado ni la excluye del cumplimiento de las demás leyes como cualquier otro organismo.

De lo anterior se sigue que la autonomía universitaria –que sólo puede otorgarse por un acto formal y materialmente legislativo–, queda sujeta a lo dispuesto en la Constitución General de la República y en las leyes respectivas, en 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.

La autonomía universitaria no abstrae a las universidades del cumplimiento de la ley, ni del control judicial que el Poder Judicial de la Federación debe ejercer, ya que autonomía no es sinónimo de anarquía.

En este contexto, la Ley Orgánica de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, fue expedida por el Congreso del Estado de Michoacán, en tanto que la reforma de los artículos 137 y 138 de la Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo, se efectuó por un órgano superior al Congreso del Estado, esto es, por el Poder Reformador, el cual por su configuración tiene mayores facultades que el Congreso, incluso modificar el régimen de la propia Universidad, desaparecerla, o transformarla parcial o totalmente.

Sirve como criterio orientador la Observación General No. 3 del Comité de Derechos Humanos de la ONU, en lo atinente a la obligación de los Estados Parte de tomar las medidas necesarias "hasta el máximo de los recursos de que disponga" para garantizar los derechos reconocidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, inclusive la Educación.

En la especie, la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, no aportó ninguna prueba que demuestre que realizó alguna gestión para conservar la gratuidad en las inscripciones de los alumnos de educación media superior y superior.

Conforme al dictamen emitido por la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados del Congreso General, del siete de abril de dos mil diez, y que posteriormente fue incorporado al decreto de reformas por el Poder Reformador, el principio de Progresividad se traduce en la obligación del Estado de procurar todos los

medios posibles para su satisfacción en cada momento histórico y la prohibición de cualquier retroceso o involución de esta tarea.

En este contexto, si de manera previa la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, ya había iniciado con la gratuidad en lo que al proceso de inscripción se refiere, al haber adoptado la práctica, no podría por virtud de la garantía negativa que protege el principio de progresividad dejar de realizarla, a menos que justificara exhaustivamente tal necesidad.

No se contrapone a lo anterior el hecho de que el artículo 3o, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establezca la gratuidad como una garantía que protege el derecho humano a la educación, limitándolo hasta la media básica, sin aludir a la educación universitaria, pues como ya se estableció en el caso, el artículo 138, de la Constitución Política del Estado de Michoacán, al formar parte del sistema Constitucional Mexicano, debe ser aplicado, por establecer mayor protección pero, sobre todo, porque no contraviene ninguno de los principios establecidos en el citado artículo 3o, por el contrario amplía la protección mínima en él consignada.

El hecho de que el artículo 3º Constitucional y el 143 de la Constitución Local, consignen como atribución de las universidades autónomas la facultad de administrar su patrimonio (el concepto de patrimonio propio), en el contexto utilizado por los preceptos de la restricción general y la local, no significa que las universidades autónomas puedan hacer con el patrimonio lo que sea, sino que el quehacer consignado en sus objetivos sea sufragado de la mejor manera posible, otorgándoles por tanto libertad de administrar el patrimonio, con las limitantes previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la propia del Estado y sus leyes secundarias.

Independientemente de la forma que se haya utilizado para cumplir con las obligaciones que el artículo 138 de la Constitución Política del Estado de Michoacán impuso, la autonomía universitaria no significa abstracción ni de la estructura Estatal, ni de la posibilidad de fiscalizar los recursos que en cuanto públicos, se encuentran sujetos a los principios que rigen su ejercicio; en segundo lugar, porque el hecho de que se haya implementado la gratuidad en la Universidad Michoacana, revela una práctica que por virtud del principio de progresividad, no puede dejar de verificarse a menos que la universidad justifique fehacientemente que ya no existen las condiciones necesarias para ello, sin que en el presente caso se hayan aportado pruebas para tal efecto.

Respecto a la alegada colisión entre el derecho particular de la quejosa y el derecho general de la educación, mismo al que está destinado a brindar la Institución Educativa, el tribunal concluye que dicha colisión constituye una falacia, porque independientemente de que obra en autos el acto del consejo universitario, en que se hace alusión a los problemas financieros de la casa de estudios, lo cierto es que tal documento es insuficiente para poder apreciar si la involución en el cobro de cuotas satisface los principios constitucionales; esto es, no existe en autos un dictamen real y preciso del estado que guardan las finanzas de la universidad; tampoco obran los comprobantes con los que se justifique que los recursos que ha recibido dicho organismo público descentralizado, han sido canalizados con la debida eficiencia para hacer frente a las obligaciones vinculadas con el respeto a los derechos humanos, aspectos que debieron ser demostrados por parte de la universidad bajo el principio general de que la prueba incumbe a aquél que lo afirma.

El artículo 138 de la Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo, precisa que todo individuo tiene derecho a recibir educación; que el Estado de Michoacán y sus Municipios están obligados a impartir educación preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior y que toda educación que el Estado imparta será gratuita.

Del precepto constitucional el que debe ser interpretado de conformidad con los valores y principios que postula la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente en su artículo 3º, se advierte que el Poder Reformador del Estado de Michoacán, consideró pertinente ampliar las garantías que protegen el derecho humano a la educación reconocido por la constitución general.

Así, además de los principios fundamentales que rigen la educación en México, entre ellos la gratuidad, en el Estado de Michoacán se hizo extensiva, en una primera etapa, a las cuotas de inscripción en el sistema universitario hasta el nivel licenciatura, tal como se

## AMPARO EN REVISIÓN 170/2016

desprende del artículo tercero transitorio del decreto de reformas publicado en el Periódico Oficial del Estado el seis de agosto de dos mil diez.

Derivado de lo anterior el derecho humano de acceso a la educación reconocido tanto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como por la propia del Estado de Michoacán, establece varias garantías a la vez positivas y negativas, que se traducen en el deber jurídico a cargo del Estado, de cumplir con las obligaciones correlativas que la ley impone; entre ellas, impartir educación en todos los niveles desde el básico hasta el superior y de manera gratuita.

Gratuidad que se encuentra limitada a las cuotas de inscripción en las distintas escuelas y facultades del sistema universitario que como servicio público presta el organismo público descentralizado por servicio denominado Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, el cual en cuanto partícipe de la estructura organizacional del Estado de Michoacán, tiene el deber jurídico de respetar el derecho de todo ciudadano a recibir educación incluso superior en nivel licenciatura de manera gratuita.

En el caso de las constancias que obran agregadas a los autos a fojas quince y dieciséis, se advierte que **Cinthya Daniela Espino García**, es alumna regular inscrita en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, de ahí que tenga el carácter de sujeto activo del derecho humano en consulta.

Virtud de lo anterior, si en autos se acredita que la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo a partir del ciclo escolar dos mil catorce cobrará las cuotas de inscripción autorizadas por el acuerdo del Consejo Universitario, para aquellos alumnos que como la quejosa cursen la educación en sus niveles medio superior y superior, ello desconoce una de las garantías consagradas por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Michoacán, que protege el derecho humano de acceso a la educación, **procede otorgar el amparo y protección de la Justicia de la Unión solicitados.**

**27. Agravios.** En lo esencial, las autoridades recurrentes sustentan como conceptos de agravio la siguiente premisa:

*Al decretar que la Justicia de la Unión ampara y protege a la quejosa el Juez viola en perjuicio de la Universidad Michoacana, los artículos 1° y 3° fracción VII, 103 fracción I y 107 fracciones I, II y VII, de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, en relación con los artículos 1° y 138 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo del relacionado este último precepto con el artículo 9 de la Ley General de Educación, así como el artículo 3° Transitorio del Decreto número 213, emitido por el H. congreso del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, con fecha 6 seis de agosto del año 2010, dos mil diez mediante el cual se reforman y adicionan los artículos 138 139, de la mencionada Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, así como los Artículos 129 y 202, del Código Federal de Procedimientos Civiles, supletorio de la Ley de Amparo, todos los preceptos legales invocados por la inexacta aplicación que de los mismos hace la a quo, en el fallo que se combate, como se demostrara [sic] a lo largo de la presente exposición.*

**28.** Luego de exponer sus consideraciones legales generales sobre las temáticas implicadas en el presente asunto, las autoridades responsables plantean las siguientes:

“

### **CONSIDERACIONES LEGALES DE FONDO DEL ASUNTO EN CONCRETO.**

*Es conveniente entrar al estudio en forma muy concreta y sencilla del caso que nos ocupa a partir de la siguiente exposición de hechos.*

La **UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO** es una institución de servicio, descentralizada del Estado con personalidad jurídica y patrimonio propios, dotada de **AUTONOMÍA**, dedicada a la educación media superior y superior en sus diversos niveles y modalidades, la investigación científica, la difusión de la cultura y la extensión universitaria, y según lo dispone su ley orgánica goza de autonomía, entre otras, para elegir y remover libremente a sus autoridades, aprobar su estatuto y **sus reglamentos, incluyendo los de ingreso, permanencia y egreso de sus alumnos**, así como celebrar convenios que contribuyan al desarrollo de sus objetivos, preservar, incrementar y administrar su patrimonio con los fines que se propone y las demás atribuciones que su Ley Orgánica le confiere.

La Universidad requiere de AUTONOMIA, para poder cumplir la misión que motiva su creación, que es la educación, la investigación científica, la difusión de la cultura y la extensión universitaria, y para ello la única garantía es precisamente la AUTONOMÍA.

La barbarie, la violencia, las ambiciones del poder que se manifiestan en el abuso del poder público y en el populismo político, así como en el fanatismo ideológico, la demagogia, las inmoralidades y otras patologías sociales, acechan siempre el quehacer de la universidad pública, por ello es necesario que el Estado defienda y garantice la AUTONOMÍA de las universidades públicas y que le garantice el derecho a defenderse, que debe tener la Universidad, pues solo así podrá participar con éxito en la solución de las carencias sociales, políticas y económicas.

**Muchos entes sociales, políticos o jurídicos son amorfos**, las universidades públicas autónomas no son amorfas, **pues tienen forma definida, que las hacen reales, concretas**, precisas, **congruentes**, útiles, **esperanzadoras**, realistas, **son un medio de justicia económica y social, son centros de convergencia del pensamiento universal, son base de las conciencias críticas, son incluyentes, son garantes de la legalidad, del desarrollo y la transformación del medio y de la sociedad**, por ello es conveniente reflexionar lo que todos los universitarios sabemos, por lo que de la Universidad hemos recibido.

**Para mejor darnos a entender, nos permitimos señalar los siguientes puntos y muy respetuosamente solicitamos considerarlos al fallar el recurso de revisión que intentamos por este medio.**

**PRIMERO.** La educación en el individuo es un proceso de enseñanza-aprendizaje, que tiene por objeto instruirlo en la ciencia, la tecnología, el arte, la cultura, el conocimiento y la razón al individuo, tomando en cuenta sus capacidades físicas e intelectuales, para aprovecharlas y desarrollarlas, a fin de incorporarlo al ritmo de la sociedad universal, para que contribuya en la solución de los problemas de la propia sociedad, con su voluntad, inteligencia y capacidades, a fin de que la sociedad evolucione a planos superiores de bienestar social. **Por eso las universidades públicas son indispensables y su autonomía debe ser siempre la esencia de su existencia.**

**SEGUNDO.** El Estado es un ente jurídico, creado por la necesidad del bienestar social, es por ello que el individuo renuncia o consiente en limitar algunos de sus derechos, a cambio de vivir en sociedad; por otra parte recibe beneficios y satisfacciones que sólo en sociedad puede obtener, así por ejemplo, sólo en sociedad puede obtener una educación formal mediante las escuelas, y las universidades, ambas son instituciones que surgen en el seno de la sociedad, siendo reguladas por la Ley, aun siendo unas administradas por particulares, pero no son entes exógenos de la sociedad, ni las unas ni las otras, por tanto siempre son parte del Estado aunque con un régimen jurídico particular.

**TERCERO.** Las necesidades básicas del individuo tanto en lo individual como en lo colectivo, empiezan por la **alimentación**, sigue la **salud**, luego la **vivienda** y enseguida la educación, otra más como seguridad y justicia etcétera, y atender éstas y otra necesidades es obligación del Estado, para que siga existiendo como ente jurídico, lo que lo hace **SUJETO DEUDOR** del particular en el binomio de la relación **GOBIERNO GOBERNADO**, pero ni la obligación del gobierno es infinita, ni el derecho del gobernado es absoluto, por ello ambos sujetos deben contribuir para atender las necesidades.

**CUARTO.** La **alimentación** es un derecho humano y un derecho natural, que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero no significa que sea un derecho absoluto, si de todos, y el Estado debe garantizar el goce y ejercicio de tal derecho, pero para hacerlo requerimos hacer algún esfuerzo o trabajo aunque sea

## AMPARO EN REVISIÓN 170/2016

mínimo; quienes cuenta con aptitudes físicas y quieren, realizan actividades físicas e intelectuales, para producir los alimentos y prepararlos para que sean ingeridos, y, quienes no pueden o no quieren trabajar aun así para alimentarse hacen esfuerzos para tener los alimentos que comen. El estado reparte y sirve alimentos a los más pobres, sobre todo a menores de edad, ancianos, madres solteras, internos en los centros de readaptación social, a enfermos y minusválidos, pero a quienes pueden costear y atender sus necesidades de alimentación no se los da, aunque sí procura por medio del trabajo que obtengan los recursos necesarios para su manutención y la de sus familias, es lo **JUSTO, LO RACIONAL Y ES LÓGICO**.

**QUINTO.** La **salud** también es un derecho humano y natural, reconocido en la Constitución de nuestro país, pero tampoco es un derecho absoluto y el estado lo garantiza con lo básico y los recursos de que dispone en el sistema de salud nacional, por lo que el particular también en este caso, debe aportar esfuerzos y trabajo para contar con la salud requerida, así debe generalmente pagar por tener el servicio médico, con descuentos en sus percepciones salariales, o pagar una ficha a manera de consulta, si lo que pretende es ser atendido medicamente por algún centro de la Secretaría de Salud, comprar algunas medicinas que le hayan recetado, hacer ejercicio, asearse, lavar su ropa, cepillarse los dientes, cuidar su ambiente, preparar y consumir alimentos higiénicos y saludables, trasladarse a los centros de salud, esperar el tiempo que sea necesario para ser atendido por los médicos, ingerir o aplicarse los medicamentos aunque le sean desagradables al gusto, y más esfuerzos, lo que no significa que el derecho a la salud esté negado, solo que se proporciona según las posibilidades reales del Estado, pues es evidente que siempre se procura la salud del pueblo, aun sin ser plena y absoluta.

**SEXTO.** La **vivienda digna** es derecho humano y natural, y por ende el Estado debe ser el garante, pero el Estado participa en la medida de sus posibilidades, pues la mayoría nos creemos dignos de palacios, castillos, mansiones, haciendas, fincas suntuosas, y esos serian viviendas dignas, pero son en realidad las cosas que demuestran las diferencias y el poder económico entre ricos y pobres, entonces el Estado no puede dar a cada individuo la vivienda que desea, pero si crea leyes y reglamentos que permitan satisfactores mínimos de vivienda de las personas, ya que invierte y da recursos en infraestructura, de asentamientos humanos donde viven o vivirán personas de escasos recursos, reparte materiales de construcción para que las familias pobres construyan o mejoren su vivienda, pero no regala o reparte casas a diestra y siniestra y sin embargo, con todo lo que el Estado hace, aun sin ser suficiente, está garantizando la vivienda digna.

**SÉPTIMO.** La educación es un derecho humano y natural, y es obligación del Estado proporcionarla en forma gratuita, en los niveles preescolar, primaria, secundaria y media superior, por disposición del artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en el Estado de Michoacán, por disposición del artículo 138, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, debe ser gratuita, en los niveles preescolar, primaria, secundaria y media superior y **SUPERIOR, en la que imparta el Estado**.

**OCTAVO.** La gratuidad en los servicios que proporciona el Estado, en estricto sentido es sólo un vocablo, pues la verdad es que en el Estado Mexicano, los servicios, no son gratuitos, toda vez que son costeados por el pueblo mediante el pago de impuestos, los cuales por lo menos en teoría son proporcionales bajo el principio fiscal de que quien más gane y más tenga, que pague más, y es entonces que el Estado a través de la norma de derecho tributario, invierte el principio dando más a quien menos tiene, busca el justo reparto de la riqueza nacional, aquella que proviene de los recursos naturales que sean patrimonio de la nación, es decir del pueblo, y la parte de la riqueza que se genera mediante el trabajo de los mexicanos.

El Estado mediante la aplicación de medios y mecanismos hace lo posible por distribuir la riqueza con la idea de la equidad y la proporcionalidad, y así otorga servicios a la comunidad, de alimentación, de vivienda, de salud, de educación y otros muchos, por lo tanto no existe gratuidad real.

Puede existir gratuidad en servicios de educación o salud u otros en México, pero sería para extranjeros, que no son parte de la nación mexicana y que por lo tanto, no son dueños de los recursos naturales y no contribuyen al pago de impuestos.

**NOVENO.** El derecho ni es absoluto, ni es infinito, por consiguiente tampoco lo son las obligaciones; veamos un ejemplo, la obligación de dar alimentos, corresponde a los

padres y en ausencia de ellos a otros agnados o cognados del acreedor alimentista, y en el concepto de alimentos está incluida la comida, el vestido, la habitación, la asistencia en caso de enfermedad y **tratándose de menores los gastos necesarios para su educación.**

**Pues bien, en la obligación de dar alimentos, ésta debe ser proporcional a las posibilidades de quien debe darlos, y a la necesidad de quien debe recibirlos.**

Así, el Estado obligado a dar educación, no siendo su única obligación y considerando el principio de la contradicción social de la economía; **'RESOLVER ILIMITADAS NECESIDADES CON LIMITADOS RECURSOS'**, lo es hasta la medida de sus posibilidades conforme a LOS PRINCIPIOS DE GASTO RACIONAL Y EQUITATIVO, DE RECTOR Y DIRECTOR DE LA ECONOMÍA NACIONAL, que debe observar el Estado, por eso la educación como derecho de quien recibe la educación es conforme a su necesidad, es decir, debe haber un equilibrio entre dar y recibir, por razón lógica. El ser humano es resultado del equilibrio de la naturaleza y su salud depende de que se mantenga en equilibrio su organismo, y dentro de la sociedad sus derechos y obligaciones han de mantenerse en equilibrio, sobre todo para que no se hagan nugatorios los derechos, tanto los naturales, como los sociales.

**DÉCIMO.** LA UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO, por ser la primera universidad AUTÓNOMA de nuestro país; su origen se remontan al año 1540, cuando don Vasco de Quiroga fundara en la ciudad de Pátzcuaro el Colegio de San Nicolás Obispo; Carlos I de España, expidió una Cédula Real el 1° de mayo de 1543, en la que aceptaba asumir el patronazgo del colegio, se creaba para instruir y educar a los naturales del antiguo reino de Michoacán, por sentimientos humanistas, con lo que a partir de esa fecha, pasaba a ser el Real Colegio de San Nicolás Obispo.

Es sabido que Vasco de Quiroga, fue uno de los más grandes humanistas venidos de España y que por humanismo se convierte en defensor de los naturales de nuestro país, especialmente de los habitantes del antiguo reino de Michoacán, el humanismo es la esencia de los seres humanos que nos permite entender y comprender a nuestros semejantes, por lo que el humanismo sólo puede ser visto y reconocido, cuando no sólo se comprende sino que además auxilia de forma solidaria a la solución de las necesidades ajenas.

Vasco de Quiroga en su vida diaria mostró su humanismo a favor de los indígenas, frente al opresor que conquistó a la población aborigen, pero bien sabía Vasco de Quiroga que él no viviría eternamente y que tras su muerte seguiría existiendo el oprobio que aniquila y avasalla, especialmente a los ignorantes, es por ello que para alejar la ignorancia y establecer una educación formal en el Estado de Michoacán, creó el Colegio de San Nicolás Obispo, llevando ese nombre por el obispo humanista español de Madrigal de las Altas Torres.

Muchas agresiones y vicisitudes desde su origen ha enfrentado la educación en la Universidad Nicolaita, pero los mexicanos y los michoacanos de bien, que lograron formarse con valores y agradecimiento, que dan honra y prestigio a la nación han salido en su defensa. HIDALGO, MORELOS, OCAMPO y miles más son los buenos y agradecidos nicolaitas, con que nos enorgullecemos.

Pascual Ortiz Rubio, siendo gobernador de Michoacán, da el gran salto hacia la formalización de una Universidad moderna, crítica, independiente de la voluntad del gobernante en turno y establece la **UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO EL 15 DE OCTUBRE DE 1917, FORMADA CON EL COLEGIO DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO, LAS ESCUELAS DE ARTES Y OFICIOS, LA INDUSTRIAL Y COMERCIAL PARA SEÑORITAS, SUPERIOR DE COMERCIO Y ADMINISTRACIÓN, NORMAL PARA PROFESORES, NORMAL PARA PROFESORAS, MEDICINA Y JURISPRUDENCIA, ADEMÁS DE LA BIBLIOTECA PÚBLICA, EL MUSEO MICHOACANO, EL DE LA INDEPENDENCIA Y EL OBSERVATORIO METEOROLÓGICO DEL ESTADO**, dotándola de **AUTONOMÍA**. Y es que cada necesidad merece un trato y un planteamiento especial y único, y la **educación, la investigación científica y la difusión de la cultura y el arte**, el Estado en su ideal de bienestar y desarrollo de las condiciones humanas, establece como premisa la verdad científica, por ello se requiere la calidad y la certeza de la educación que sólo las instituciones autónomas y ajenas a la visceralidad de los agentes predominantes de la sociedad le puedan afectar.

**DÉCIMO PRIMERO.** La **AUTONOMÍA** es un concepto de la filosofía y la psicología evolutiva que expresa la capacidad para darse normas a uno mismo, sin que por ello quedemos fuera del tiempo, espacio y ente creador, sólo es para conducirnos sin influencia de presiones externas o internas. Se opone a heteronomía.

**El ser humano aprende a responsabilizarse, o a no hacerlo, desde la primera etapa de su vida y esa responsabilidad implica la solidaridad social, es decir contribuir con los demás para la solución de los problemas y esa solidaridad es participativa con el resto de la comunidad. 'EL NICOLAITA ES HUMANISTA, PORQUE ENTIENDE Y COMPRENDE A SUS SEMEJANTES' 'CUANDO MIS SEMEJANTES O LA UNIVERSIDAD ME NECESITE AHÍ ESTARÉ NO SOLO POR LO QUE ME DIO, SINO PARA QUE SIGA DANDOLES A OTROS'.**

El oportunismo es contrario a la moral, a la ética, y a la conciencia crítica, así eludir una responsabilidad por sentimientos y oportunidades generadas por el populismo y una mal entendida reforma de la Ley, es un acto encaminado a la depredación de la AUTONOMÍA universitaria.

Dice Savater que 'Educar no es fabricar adultos según un modelo, sino liberar en cada hombre lo que le impide ser el mismo'.

Por su parte Jack Lang señala: 'La autonomía es un requisito para la eficacia.'

Y Víctor Franc, dice que 'El hombre se autorrealiza en la misma medida en que se compromete al cumplimiento del sentido de su vida'.

En ejercicio de la **Autonomía** las normas que regula la conducta del individuo surgen del propio individuo. Autónomo es todo aquél que decide conscientemente qué reglas son las que van a guiar su comportamiento por ser capaz de hacer lo que cree que se debe hacer, pero no sólo eso. **También significa ser capaz de analizar lo que creemos que debemos hacer y considerar si de verdad debe hacerse o si nos estamos engañando.**

Somos autónomos cuando somos razonables: somos verdaderamente autónomos cuando usamos nuestra conciencia moral, fijándonos en la conexión causal entre las acciones y los efectos que producen, para que la conciencia de esa conexión nos lleve al concepto de **responsabilidad**, pero sólo siendo libres en el sentido positivo de la palabra, es decir, **autónomos, conscientes**, nos podemos dar cuenta de la repercusión de nuestras acciones y podemos ser responsables.

La **AUTONOMÍA** como facultad en el proceso para la toma de decisiones libres sustentadas en la propia conciencia de la persona, le permite establecer valores, derechos, principios, creencias, toda vez que la voluntad no es en sí misma una facultad intelectual, ni tampoco es una facultad irracional. Como dice Ferrater Mora "Los actos se ejecutan conforme a la razón. La voluntad pertenece al orden del intelecto.'

La **AUTONOMÍA** no es innata en la condición de Universidad, es un logro de la razón y la conciencia crítica para el progreso de la educación, la investigación científica, la difusión de la cultura, la extensión universitaria y las creaciones artísticas, para satisfacer las necesidades del ser humano, en su camino a la integración social. No partimos de la AUTONOMÍA, sino que llegamos a ella.

En la AUTONOMÍA UNIVERSITARIA existe un principio, interno a la propia conciencia de la comunidad universitaria, que lo ha interiorizado a través de un proceso de construcción progresivo, y para crear la regla producto de una decisión 'y digna de respeto en la medida que exista solidaridad. Por eso la responsabilidad es un valor que está en la conciencia de la persona, que le permite reflexionar, administrar, orientar y valorar las consecuencias de sus actos, los que deben ser siempre en el plano de lo moral, para aplicarlos en un plano ético siempre en pro del mejoramiento personal, laboral, social, cultural y natural.

**DÉCIMO SEGUNDO.** El concepto **AUTONOMÍA UNIVERSITARIA**, lo reconoce y valora con criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que ha establecido entre otras cosas que: '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...’, otorga atribuciones sólo a los Poderes Legislativos, Federal o Locales, para dar autonomía a las universidades; por tanto, los artículos 46 Bis y 46 Ter de la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí, que dan competencia al gobernador para que declare autónomas a las universidades mediante decreto, viola la mencionada disposición constitucional.*

*La propia Corte ha establecido que: ‘El artículo 3º., fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que ‘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... Como se advierte, la autonomía de las universidades quedó sujeta al principio de reserva de ley, motivo por el cual sólo puede establecerse a través de un acto formal y materialmente legislativo, similar a las leyes orgánicas expedidas por el Congreso de la Unión o las Legislaturas Estatales.’*

*También ha establecido la Suprema Corte, respecto de la autonomía ESPECIAL UNIVERSITARIA que: ‘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 suma la Suprema Corte de Justicia de la Nación deja muy en claro que:*

- a) Las Universidades Autónomas, solo pueden ser creadas por un acto legislativo, por consecuencia solo otro acto legislativo puede incidir en su autonomía, y ese acto es la Ley que debe involucrarla en forma clara y precisa, no valen subjetivismos ni suposiciones;*
- b) Que no puede un Gobernador establecer o retirar la autonomía a las universidades, y por lo tanto es ajeno a esta facultad no pudiendo ejercer ningún acto relativo a la misma;*
- c) Que la autonomía universitaria, permite la autonormación y el autogobierno 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; y,*
- d) Que la autonomía universitaria no significa disgregación del estado, sino todo lo contrario es parte especial por sus características.*

*A mayor abundamiento nos permitimos transcribir la fracción VII del artículo 3º constitucional:*

*‘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’.*

*La **autorregulación** permite que la universidad pública genere sus propias normas a fin de contar con marco jurídico que le permita regular sus relaciones internas, entendiendo que*

## AMPARO EN REVISIÓN 170/2016

*esta facultad ha de ejercerse con el requisito de que las normas que contengan su marco de regulación se inscriban y ajusten al orden jurídico nacional.*

*La facultad de **autogestión**, permite que por su autonomía la universidad maneje libremente el presupuesto que le asigna el poder legislativo tanto federal como local si se trata de una universidad de cualquier entidad federativa, y en esta facultad no sólo se administran los ingresos provenientes de las asignaciones presupuestales de los congresos, sino además los ingresos que por sí misma genera, claro es, siendo un ente especial del Estado debe ser auditada tanto por la Federación como por quien contribuya a su subsidio, en el caso de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, pueden auditarla la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Auditoría Superior de la Federación, pues la base de los ingresos de dicha Universidad proviene del Presupuesto que otorga la Federación, aunque también el Estado de Michoacán aporta recursos presupuestales siendo en un porcentaje mínimo, pero puede ser auditada por la Secretaría de Finanzas o la Auditoría Superior de Michoacán, ya que debe observar las disposiciones en materia de rendición de cuentas y de transparencia en la información, tanto al interior como al exterior de la Institución.*

*La **auto organización** académica como facultad dimanada de su autonomía permite que la Universidad fije sus planes de programas de docencia, de investigación y difusión de la cultura.*

*También otro aspecto de la autonomía universitaria valorado y analizado, es la del **autogobierno**, es decir, la facultad reconocida a la universidad pública de establecer su propio esquema de gobierno para la designación de sus autoridades.*

*La Suprema Corte de Justicia de la Nación, es garante en la defensa de la autonomía universitaria como la prueba la resolución del día 6 seis de febrero del año 2008 dos mil ocho, en que la Primera Sala del Máximo Tribunal, resuelve la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción número 28/2007-PL y en la que se señalan en forma clara y precisa los argumentos para sustentar el ejercicio de la facultad de atracción, pudiéndose distinguir en dicha argumentación por lo menos dos temas de fondo y uno más de carácter procedimental, y aunque los tres son importantes sobresale el interés por la autonomía universitaria consagrada y protegida por la Constitución Política de nuestro país.*

*Los derechos humanos de los miembros de la comunidad universitaria, no son menos importantes de ahí que deba encontrarse el justo equilibrio entre derechos y obligaciones.*

*Un tercer aspecto es la autogestión junto con la libertad académica, referidos a la razón de ser de la autonomía universitaria. Y si por parte esencial del sistema educativo nacional siempre tiene como referencia los **derechos de todos sus miembros** considerando en su más amplia acepción el derecho a la educación como derecho humano ante la universidad pública.*

*Sin lugar a dudas es compromiso por herencia, por moral y por Justicia estar alerta ante quienes, aprovechando los nuevos rumbos, desean hacer valer intereses particulares o de grupo por encima de los institucionales. Como dicen los distinguidos Juristas Luis Raúl González Pérez y Enrique Guadarrama López: '**La clave de defensa de la autonomía universitaria se encuentra en los cimientos sobre los que se erige la universidad pública**'.*

*La autonomía universitaria es producto de la razón, la conciencia, el valor, la dignidad, pero sobre todo es un elemento indisoluble para que la educación sea verdaderamente el instrumento de justicia para los necesitados y sin lugar a dudas el bien supremo del patrimonio de la universidad, pues de él depende el progreso y extensión de la ciencia, el arte y la cultura alejados del poder político o del poder económico, es pues el nutriente y merece que se preserve y se defienda ante la simpleza y la rudas equivocaciones de quien creyéndose conocedor del derecho busca anularla sin sentido y sin razón, es por ello que con lo que se viene argumentado esperamos y confiamos en que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuente con mayores elementos de valoración jurídicos respecto de lo que implica la autonomía universitaria.*

*El derecho como producto social atiende el entorno y a circunstancia, por eso es grave que el Juez en su resolución no considere la razón de ser del derecho y atribuya a los representantes de Rector de la Universidad, la intención del engaño, para inducir su criterio y en cambio se prejuzgue el quehacer universitario, suponiendo que las*

*manifestación son porque la comunidad confunde los términos autonomía y soberanía o porque nos crea inconscientes para que supongamos que la Universidad por ser autónoma es exógena del Estado.*

*Expuesto todo lo anterior desde este momento y por la trascendencia que tiene la autonomía en la universidad pública, muy concretamente por el estado crítico y lamentable no sólo de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo sino de otras diecinueve universidades y las restantes que van en dirección a una crisis económica, que con seguridad disminuirá la investigación científica, la difusión de la cultura, la creación artística, la tecnología y la calidad educativa, lo que sí vendrá a ser en realidad un daño irreparable a los derechos humanos, pues la simulación en la educación es una farsa y un engaño en contra de la juventud estudiosa, pues al ser su educación deficiente y nulo su conocimiento en ciencias, tecnología y arte, es como si no estudiaran, pues aunque lleguen a tener un título no tendrán las capacidades ni la preparación para incluirse en el mercado laboral y entonces el fracaso de las universidades será el fracaso del sistema educativo nacional con seguro estancamiento económico y con periodos de regresión de la economía, que al final de cuentas trascenderá a todas las estructuras sociales, a mayor desempleo mayor pobreza, mayor inseguridad, mayor desequilibrio económico, mayor desesperación social, esos y otros males que sólo con la educación de calidad, basados en la formalidad de la enseñanza universitaria se pueden superar.*

*Siguiendo los criterios jurisprudenciales del Máximo Tribunal, respecto de la resolución del 6 de febrero de 2008, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte, a la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción 28/2007-PL, en la que se exponen los argumentos para sustentar el ejercicio de la facultad de atracción. Son dos temas de fondo; la autonomía universitaria protegida por la Constitución, y el otro a la salvaguarda de los derechos humanos de los miembros de la comunidad universitaria. La Universidad en uso de su autonomía realiza su autogestión y libertad académica, así como con la facultad de autorregulación.*

*El alcance del derecho a la educación en términos del artículo 3° Constitucional, en relación directa con el artículo 138, de la Constitución particular del Estado de Michoacán, y su eventual vulneración por la fijación de un cobro por parte de la autoridad universitaria. De donde se desprende la interrogante si es o no valido [sic] cobrar cuota por la inscripción de la quejosa:*

*El artículo 138 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, no puede ser meta constitucional, pues ello afectaría a todo el sistema jurídico nacional y por lo tanto la a quo no puede darle un alcance que no tiene, recordando que toda norma tiene un ámbito de validez y aplicación y este principio no puede ser rebasado por el criterio del juez, pues si bien es cierto que tiene facultades para interpretar y aplicar la ley, dichas facultades están acotadas por la propia ley, pues el precepto que se invoca de la Constitución particular del Estado, tiene un destino, un destinatario y un límite de aplicación.*

***El destino es gratuidad en todos los niveles de educación que comprenden desde preescolar hasta licenciatura.***

***Destinatario lo es [sic] todos los alumnos que se inscriban en las instituciones educativas dependientes del ejecutivo, las cuales se enlistarán en líneas adelante.***

***El límite de aplicación de la norma lo es en las instituciones de educación superior dependientes directamente del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios.***

*Con respeto y admiración nos permitimos referirnos a algunas partes del texto extraordinario, obra de los juristas, Doctores Luis Raúl González Pérez y Enrique Guadarrama López, denominada 'AUTONOMÍA UNIVERSITARIA Y UNIVERSIDAD PÚBLICA EL AUTOGOBIERNO UNIVERSITARIO' que entre otras cosas se ocupan de darnos una definición a lo que debe entenderse por autonomía universitaria, señalando que: 'es el principio establecido en la Carta Magna, para otorgar una protección constitucional especial a la universidad pública, a fin de que pueda cumplir con la obligación constitucional y la responsabilidad social de proveer a los estudiantes universitarios de una educación superior de calidad.'*

*Igualmente hacen referencia los juristas mencionados al contenido del Diario de Debates con motivo de la Ley Orgánica de la UNAM, del 6 seis de enero de 1945 mil novecientos*

## AMPARO EN REVISIÓN 170/2016

cuarenta y cinco, en que se dio la actividad del legislador para reformar el artículo 3° Constitucional, quedando en forma muy clara que las universidades públicas gozarían de autonomía, elevada a rango constitucional, **con el propósito de que sus fines se dieran con las condiciones básicas inmodificables e intemporales.**

Dicen los juristas González Pérez y Guadarrama López que por condiciones básicas se entienden 'los requerimientos mínimos para el adecuado funcionamiento institucional educativo de la universidad pública', y que esas condiciones son para que la universidad en el ejercicio de su autonomía elija la forma de gobierno y de designación de las autoridades; el establecimiento de programas y planes de estudio, de investigación, líneas de cultura, y muy importante la libre administración de sus partidas presupuestales y la generación de ingresos propios.

Señalan también los propios juristas que las condiciones inmodificables, conllevan el que los requerimientos mínimos no pueden ser susceptibles de ser cambiados y mucho menos transgredidos por actos jurídicos o administrativos, y, que las condiciones intemporales dan a esos requerimientos mínimos la cualidad de ser permanentes y por tanto su observancia no caduca.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación en defensa de la legalidad, la justicia y la existencia de la universidad pública autónoma, reconoce la autonomía especial la cual ha estimado que radica en que la universidad pública está dotada de la facultad de autorregulación y de autogobierno para ofrecer una mejor educación superior y sustentar el quehacer universitario en la libertad de enseñanza y en criterios estrictamente ecdémicos para el logro de sus fines, señalados en nuestra Carta Magna.

Tengamos en cuenta la referencia que hacen los mencionados juristas González Pérez y Guadarrama López, al referirse a la propuesta del Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México Alfonso Caso quien propuso previo a la elevación de autonomía constitucional a dicha Casa de Estudios, tres principios básicos, uno, la autonomía como 'corporación pública'; dos, el carácter distintivo de las autoridades universitarias, y tres, la concepción de la universidad.

Así pues, la universidad pública autónoma es conforme a derecho una institución jurídica, conceptuada en el derecho, dotada de una autonomía **especial**, no comparable con otro tipo de autonomía administrativa, como lo pretende ver el Juez, para que cumpla tareas específicas que demanda la sociedad al Estado y esas tareas son la educación, la investigación científica y la tecnológica, la difusión y extensión de la cultura, las creaciones del arte, la preservación de las tradiciones, valores y conocimientos considerando el no permitir injerencias de factores, sectores o entes que tengan intereses particulares o de grupo a fin de salvaguardar los principios con que debe darse el proceso de enseñanza-aprendizaje, por eso es que el Máximo Tribunal de Justicia en nuestro país reconoce la facultad de autorregulación y autogobierno, todo como ya se dijo dentro del orden jurídico nacional.

**SOLO [sic] EL BUEN JUICIO DE LA LÓGICA SALVA LA BUENA FE DE LAS INSTITUCIONES QUE POR SUS FINES LA TIENEN Y SALVAGUARDAN LA AUTONOMÍA.**

Las erogaciones que la universidad pública autónoma lleva a cabo para cumplir sus tareas y funciones se dan como parte de la autonormación y autorregulación, por ello deben contar siempre con los recursos necesarios para todas sus actividades, dándose la libre determinación sobre el destino de las partidas presupuestales y de los ingresos autogenerados como resultado de los instrumentos (convenios y contratos) celebrados con los diversos sectores productivos, gubernamentales y privados.

Insistimos en preservar la autonomía, no por capricho sino para que en esa facultad toda actividad académica, científica, cultural o de difusión se dé conforme a la libertad de pensamiento, a la verdad científica, a la armonía, a la tolerancia, a la paz y a la justicia y en ello ha de contribuir la sociedad entera, empezando por defender la autonomía, evitando los riesgos de intromisiones, aunque es bien cierto que hay riesgos inevitables como cuando es necesario establecer una cuota de inscripción determinada por la autoridad universitaria para inscribir a sus alumnos, pues como en el caso concreto que nos ocupa se ha atraído, un criterio político sobrepasando al criterio académico y la necesidad de recursos que cada día son más indispensables para continuar con la

actividad universitaria, por ello se insiste en utilizar a la autonomía universitaria como mecanismo de defensa contra la insensibilidad y falta de cooperación.

La autonomía a la universidad pública, le obliga al ente a buscar la autosuficiencia pero siempre con la base en los presupuestos que el Estado ha de proporcionarle, especialmente la federación como es el caso de la Universidad Michoacana, pues para el Estado de Michoacán el más pobre en sus finanzas estatales en todo nuestro país, le sería imposible costear a la universidad.

Como parte de un autoanálisis reconocemos, que no sólo la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los demás tribunales de administración de justicia, son obligados a salvaguardar y garantizar la autonomía universitaria pues la garantía y salvaguarda empieza por la tarea de cumplir adecuadamente sus fines, con la calidad y la idoneidad que sea útil para su alumnado.

Reiteramos, que la autonomía universitaria es un instrumento, que permite y obliga a dar educación de calidad con principios científicos entendiendo que la ciencia es verdad y no simples dogmas o ideologías, por lo cual la autonomía universitaria es característica propia de la universidad pública como parte esencial que otorga la Ley Suprema de la Nación, comprendiendo derechos y obligaciones para cada uno los miembros de la comunidad siempre bajo un orden esquemático fundado en la democracia, la solidaridad, en los principios e ideales de la nación, siendo una institución formadora de profesionistas con conciencia y valores en bien de la sociedad.

Insistir en la autonomía universitaria es insistir en el sometimiento de todas las instituciones jurídicas al orden jurídico nacional, por ello cabe tener en cuenta la ejecutoria que enseguida se transcribe: **'UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. LA AUTONOMÍA DE QUE GOZA NO LA EXCLUYE DE LA APLICACIÓN DE LAS LEYES QUE CONFORMAN EL ESTADO DE DERECHO.- (...)**

La universidad pública autónoma como ente de buena fe debe contener un principio de voluntad, mismo que anima la formulación de sus estatutos, reglamentos, acuerdos, y todas aquellas disposiciones fundamentales para su operación; las cuales han de tener referencia y repercusión tanto interna como externa y por consiguiente habrán de generar tanto derechos como obligaciones ya que sólo así se podrá hablar de rectoría institucional por eso la voluntad se entiende como el deseo para llegar a una satisfacción.

Ya hemos señalado que los miembros de la comunidad universitaria lo mismo tienen derechos que obligaciones y que ni unos ni otros son infinitos, pero siempre la universidad pública debe actuar con respeto a los derechos humanos de todos y cada uno de sus miembros, tomando en cuenta el interés general de la universidad para que en una valoración razonada y equitativa se entienda siempre que el bien máximo es la universidad entendida en todas sus partes, tareas, normas, patrimonio y sujetos. En ese sentido conviene tomar en cuenta la tesis que en seguida se transcribe: **'SUSPENSIÓN EN EL AMPARO. DEBE NEGARSE CONFORME A LA TEORÍA DE LOS PRINCIPIOS, CUANDO EL INTERÉS CONSTITUCIONALMENTE TUTELADO, ES PREFERENTE AL DE LA QUEJOSA.- (...)**

Es necesario tomar en cuenta que todo miembro de la comunidad universitaria tiene derechos como ya antes dijimos y lo mismo obligaciones, así por ejemplo tienen derechos fundamentales como los que surgen de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos entre los que se haya la libertad de cátedra, la libre investigación, el derecho a la información, la igualdad a la libertad de expresión y manifestación de las ideas, a la seguridad jurídica, a la legalidad, a la justicia, y otros derechos de tipo académico y de participación en la vida institucional en términos de la normatividad.

La posibilidad, la necesidad o el deseo que generan expectativas de derechos como puede ser la gratuidad infinita en todos los niveles de educación y en todas las instituciones no puede ser exigida esa posibilidad a la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, porque no existen condiciones de que dicha Casa de Estudios pueda cumplir esas expectativas sin demeritar suya de por sí lamentable estado financiero y por consecuencia demeritar su oferta educativa y de servicios, a mayor abundamiento nos permitimos citar la siguiente tesis de jurisprudencia: **'IRRETROACTIVIDAD DE LAS LEYES, NO SE VIOLA ESA GARANTÍA CONSTITUCIONAL CUANDO LAS LEYES O ACTOS CONCRETOS DE APLICACIÓN SÓLO AFECTAN SIMPLES EXPECTATIVAS DE DERECHO, Y NO DERECHOS ADQUIRIDOS.- (...)**

## AMPARO EN REVISIÓN 170/2016

*Ser estudiante o receptor del derecho a la educación, no implica que no deba hacerse esfuerzo o sacrificio para educarse o para obtener un grado académico, pues siempre será necesario que el alumno invierta tiempo, para inscribirse, en la institución educativa que por interés y mérito le corresponde o en último caso en la que conforme a sus conocimientos le pueda ser permitido, luego el esfuerzo de asistir a las clases, de estudiar, de examinarse y así sucesivamente pero no son los únicos esfuerzos que ha de hacer el estudiante y la familia de que depende, pues requieren comprar ropa, uniformes, calzado, algunos libros, otros útiles escolares.*

*Los más de los estudiantes influenciados por la globalización y el consumismo de la economía, ponen como condición a sus padres que les compren ropa y zapatos de marca, equipos de cómputo, teléfonos de última generación, dinero para gastar en traslados y alimentos cerca de su escuela, y cuando esto no lo obtienen una altísimo número deserta, siendo el fracaso más evidente de los planes y proyectos de la política económica.*

*Quienes desean estudiar, no desertan ni dejan de ir a la escuela porque se les requiera una cuota de inscripción, como en el caso concreto se le llegó a solicitar la quejosa, y más aún hay miles de alumnos en la Universidad Michoacana, a los que nunca se les ha exigido pago de cuota alguna, sino se les dispensa tal exigencia y a muchos más aparte de que se les dispensa el pago de cuotas se les da albergue en Casas de Estudiantes, donde cuentan con lo más elemental, cama, cobijas, almohadas, alimentos, agua, luz, teléfono, computadoras y hasta apoyos económicos para gastos de pasaje y otros gastos elementales, aunados a un seguro de salud.*

*A la quejosa y a la generalidad de los alumnos se les ha exigido el pago de una cuota, en el caso concreto menor a quinientos pesos para poder ser inscritos, y cierto es que a la trivialidad y a la mente insulsa, le parecerá que el monto es lo de menos y que lo que importa es la legalidad del pretendido cobro, y si éste es constitucional o inconstitucional, pero las cuotas no es requisito indispensable para inscribirse en la Universidad Michoacana, "pues todos aquellos que no pueden pagar porque carecen de recursos y muchos también que teniéndolos fingen no tenerlos, logran su inscripción sin pago alguno. ¿Por qué se dispensa las cuotas a los estudiantes de escasos recursos? Porque la universidad es autónoma, porque es humanista, porque cuenta con la libertad de la libre administración de su presupuesto.*

*La universidad como institución refiere la existencia de un mundo simbólico, que vive una realidad, en la que se van cumpliendo sueños, metas y deseos en la medida que se van generando esos mismos simbolismos porque sin morir se renueva cada día pues las expresiones de los sentidos se dan en una cultura determinada en la que se codifican las relaciones de todos los miembros de su comunidad.*

*La socialización se da en actos y acciones que comprenden procesos básicos para posibilitar la incorporación social del individuo y su participación sea cual fuere su carácter en la misma sociedad por eso es que la universidad de forma natural vincula los deseos del sujeto con aspectos sociales permitidos y los opera en los niveles propios de su aspiración tomando en cuenta un orden fenomenológico y un orden metodológico.*

*La sociedad es acreedora del Estado, pues el Estado tiene el poder que el pueblo le otorga, por eso el Estado tiene obligación de invertir en la educación y lo hace en las universidades públicas autónomas la cual funciona gracias a los presupuestos que del Estado recibe, pero también es justo que quienes puedan pagar contribuyan al gasto universitario, y esta aseveración no es peregrina pues podemos encontrar en millones de páginas del internet cómo la mayoría de los estudiantes de todas las universidades aun siendo estudiantes pobres de recursos, son ricos en sentimientos de responsabilidad y solidaridad y la mayoría considera que se debe cobrar una cuota a todos los estudiantes para inscribirse aunque sea mínima, pues con razón o sin ella consideran que es necesario apoyar en algo a las universidades públicas.*

*Merced a su autonomía, la Universidad cuenta con un marco jurídico que regula su vida institucional para administrar su patrimonio y por consecuencia sus ingresos y egresos, buscando preservarlo e incrementarlo, tomando en cuenta sus condiciones propias y las de toda su comunidad.*

*Ahora bien, para entender el asunto del caso concreto es conveniente citar los hechos que dan origen a la demanda de amparo por parte de **CINTHYA DANIELA ESPINO GARCÍA,***

para ello es indispensable hablar de la UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO, por ser la primera universidad AUTÓNOMA de nuestro país; sus orígenes se remontan al año 1540, cuando don Vasco de Quiroga fundara en la ciudad de Pátzcuaro el Colegio de San Nicolás Obispo; Carlos I de España, expidió una Cédula Real el 1° de mayo de 1543, en la que aceptaba asumir el patronazgo del colegio, el que se creaba para instruir y educar a los naturales del antiguo reino de Michoacán, por sentimientos humanistas con lo que a partir de esa fecha, pasaba a ser el Real Colegio de San Nicolás Obispo.

Toda facultad, poder o derecho que adquirimos por derecho natural, por concesión o por disposición de la ley, ha de ejercerse con prudencia y responsabilidad, así la **AUTONOMÍA** como facultad intrínseca de la Universidad, su ejercicio entraña responsabilidad.

La **AUTONOMÍA** como facultad en el proceso para la toma de decisiones libres sustentadas en la propia conciencia de la persona, le permite establecer valores, derechos, principios, creencias, toda vez que la voluntad no es en sí misma una facultad intelectual, ni tampoco es una facultad irracional. Como dice Ferrater Mora, los actos se ejecutan conforme a la razón. La voluntad pertenece al orden del intelecto.

La **AUTONOMÍA** no es innata en la condición de Universidad, es un logro de la razón y la conciencia crítica para el progreso de la educación, la investigación científica, la difusión de la cultura, la extensión universitaria y las creaciones artísticas, para satisfacerla las necesidades del ser humano, en su camino a la integración social. No partimos de la AUTONOMÍA, sino que llegamos a ella.

En la **AUTONOMÍA UNIVERSITARIA** existe un principio, interno a la propia conciencia de la comunidad universitaria que lo ha interiorizado a través de un proceso de construcción progresivo y para crear la regla producto de una decisión libre, y digna de respeto en la medida que exista solidaridad. Por eso la responsabilidad es un valor que está en la conciencia de la persona, que le permite reflexionar, administrar, orientar y valorar las consecuencias de sus actos, los que deben ser siempre en el plano de lo moral, para aplicarlos en un plano ético siempre en pro del mejoramiento personal, laboral, social, cultural y natural.

¿POR QUÉ TODO LO ANTERIOR?.

La **UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO**, ha tenido una vida azarosa por ser un centro de convergencia del pensamiento universal, pero siempre humanista por tanto, es la primera en nuestro país en tener el rango de autónoma, para que sea la razón, la lógica, la ciencia, la justicia, la verdad, la conciencia, el nacionalismo y la solidaridad humana lo que modere sus tareas y desarrolle los valores y conocimientos de su comunidad, pero ello no sería posible, si, se vulnera la **autonomía**, pues muy pronto la educación caería víctima del populismo y de los fanatismos ideológicos, que siempre serán enemigos de la verdad y de la ciencia, los cuales habrá de defender siempre la universidad pública.

En el afán de comprender los alcances del atentado que el Juez Segundo (sic) de Distrito en el Estado de Michoacán hace contra la autonomía universitaria, hagamos los siguientes razonamientos:

I. **El derecho ni es absoluto, ni es infinito**, por consiguiente tampoco lo son las obligaciones, veamos un ejemplo, la obligación de dar alimentos, corresponde a los padres y en ausencia de ellos a otros agnados o cognados del acreedor alimentista, y en el concepto de alimentos está incluida la comida, el vestido, la habitación, la asistencia en caso de enfermedad y tratándose de menores los gastos necesarios para su educación.

Respecto a la obligación de dar alimentos, éstos deben ser proporcionales a la proporcionalidad de quien debe darlos y a la necesidad de quien debe recibirlos.

El obligado a dar educación lo es hasta la medida de sus posibilidades y el derecho de quien recibe la educación es conforme a su necesidad, es decir, debe haber un equilibrio entre dar y recibir, por razón lógica y sencilla, el ser humano es resultado del equilibrio de la naturaleza y su salud depende de que se mantenga en equilibrio su organismo, y dentro de la sociedad sus derechos y obligaciones han de mantenerse en equilibrio, sobre todo para que no se hagan nugatorios los derechos tanto los naturales como los sociales.

*En la demanda de amparo la quejosa dice que la universidad no debe requerirle de pago alguno para poderse inscribir en un nuevo ciclo escolar, y alega en defensa de su negativa, que por reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo se reformaron los artículos 138 y 139, ordenamientos que establecen el derecho de las personas a recibir educación por parte del Estados y sus Municipios en los niveles, preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior, y, que el artículo tercero transitorio de la reforma de los precepto invocados señala como obligaciones que serán graduales y progresivas, y que inicialmente la gratuidad se aplicaría en el pago de inscripción en las instituciones públicas de media superior y superior hasta el grado de la licenciatura, lo cual es cierto pero el artículo 138 que se cita, **señala el derecho de los individuos a recibir educación del Estado y sus Municipios, pero termina diciendo: ‘Toda educación que ‘el Estado imparta será gratuita’, de donde se infiere que la palabra ‘Estado’ se refiere al Estado de Michoacán en su administración pública directa o desconcentrada, pero no en el sector paraestatal autónomo, y esto es claro en la intención de la iniciativa del entonces Gobernador Leonel Godoy Rangel, la cual fue catalogada en su momento por la mayoría de la sociedad michoacana como una medida populista y de política irracional, pues todos sabíamos los problemas que se enfrentaría el sector educativo, pero no supusimos que tal iniciativa pudiera afectar la vida institucional de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo y para ello nos referiremos concretamente al Convenio de Colaboración para la Implementación de la Gratuidad de la Educación Media Superior y Superior en la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, celebrado entre la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo y el Gobierno del Estado, el cual es un verdadero concierto de voluntades, que da origen a derechos y obligaciones por lo pactado en el mismo y como obligación del Gobierno del Estado, es que la administración estatal haga entrega de recursos para que se dé la gratuidad de inscripción de alumnos en nuestra casa de estudios para los ciclos escolares 2011-2012 y 2012-2012, comprometiéndose además a reconocer y respetar la autonomía de la Universidad Michoacana y por consiguiente, su esencia y sus fines.***

*Así pues, el convenio a que nos referimos al párrafo anterior, es muy concreto y tiene vigencia por dos ciclos escolares, los cuales ya se cumplieron y por lo tanto se encuentra liquidado dicho convenio, el cual por su naturaleza goza del principio de la buena fe, y no existe prueba en contrario que ponga en duda sus términos y condiciones. Además, no existe ningún interés de renovarlo, independientemente de que el Gobierno del Estado haya o no cumplido su obligación con la universidad, por tanto la invocación del convenio por parte de la quejosa y el reconocimiento que del mismo hace el a quo en su resolución, carecen de sustento, pues la dicha fuente de obligaciones ya no lo es toda vez que fue para crear derechos temporales los cuales se cumplieron, como bien lo reconoce la demandante de amparo cuando dice que no hizo pago de inscripciones anteriores.*

*Si la pretendida reforma a la Constitución Particular del Estado de Michoacán, a favor de establecer la gratuidad plena y total de la educación, abarcando la administración y el quehacer de la Universidad Michoacana, hubiera sido la intención del Gobernador del Estado de ese tiempo o de los legisladores, seguramente habrían pensado en reformar la Ley Orgánica de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, y así habría quedado contenido en el artículo 138 o en el 139 o en algún otro numeral en la constitución reformada, pero al no hacerlo es por demás evidente que nunca se contempló que lo dispuesto en los artículos mencionados, se incluyera a la Universidad Michoacana, pues ésta es un ente jurídico especial e investido de autonomía y personalidad jurídica que si bien no es elemento exógeno del Estado, si es un ente sui generis que por sus tareas y esencia es una institución de buena fe como enseguida lo veremos.*

*En efecto, la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, por ser una institución de educación, goza del principio de la buena fe y desde sus orígenes y hasta nuestros días, busca preservar y acrecentar los valores del humanismo, como prueba de ello, es que siempre ha sido receptora de todos los individuos especialmente jóvenes, que buscan en la educación un instrumento y un medio para lograr desterrar su ignorancia y sus carencias, a fin de alcanzar mejores condiciones de vida y la justicia social como el anhelo constante reiterado de los miembros de la sociedad mexicana.*

*Es por ello que a todos aquellos aspirantes que han sido rechazados de instituciones de nivel medio superior y superior, de sus lugares de origen, porque no acreditaron un examen de conocimientos para ser admitidos, o porque no tiene para pagar altas cuotas de las instituciones educativas a las que desearían ingresar, en la Universidad*

*Michoacana se les recibe y se les alberga en Casas del Estudiante donde no viven con lujos ni se derrochan recursos, pero si cuentan con un techo bajo el cual tienen cama, colchón, cobijas, sábanas, cocinas y comedores, donde cocineras pagadas por la universidad les preparan y sirven sus alimentos diarios, tres veces durante el día, tienen además agua potable, baños, regaderas, materiales de limpieza y aseo personal, servicio de teléfono, internet, computadoras y algunos materiales escolares, incluyendo pequeñas bibliotecas, y todo gratis y aún muchos de ellos reciben alguna cantidad de dinero a manera de beca, para ayuda de transporte y algunos gastos personales, todo limitado al presupuesto escasísimo de la Federación y más el del Estado, por tanto quien no puede pagar ni costear su educación la universidad con sus recursos tan escasos, atiende a quienes necesitan y por tanto jamás se les requiere pago alguno, sólo ocasionalmente cuando reprueban materias, deben realizar un pago por derechos de exámenes extraordinarios o extraordinarios de regularización, y eso sí en la mayoría de los casos deben hacer un pago para la obtención de su título y cédula profesional, pero es justo que quien pueda contribuir a costear su educación lo haga aunque sea en forma mínima, pues lo contrario implica dañar más a la economía general de la población y a la particular de la universidad.*

*Por todo lo anterior, es que la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo desde siempre ha atendido a quienes no teniendo posibilidades para invertir en su educación, reciban la oportunidad, sin necesidad ni de leyes, ni de decretos, ni de acuerdos, ni de convenios, ni de reformas, ni proclamas, ni pactos de quién sabe dónde, ni convenciones de quién sabe dónde, la Universidad Michoacana por su autonomía administra sus ingresos los cuales provienen esencialmente de la federación y un pequeño porcentaje del gobierno del Estado (sic) de Michoacán.*

*Cabe señalar el alto costo que tiene proporcionarle (sic) educación media superior y superior a una persona, así por ejemplo una institución privada cobra en promedio a sus alumnos ciento diecisiete mil pesos por año, entre inscripciones, pago de colegiaturas mensuales, pago de derechos de biblioteca, aportaciones de materiales didácticos, pago de fortalecimiento a las instituciones, prácticas, uso de laboratorios e instrumentos.*

*La Universidad Nacional Autónoma de México de su presupuesto de egresos promedia por alumno un costo de cincuenta y nueve mil trescientos pesos por año, y requiere por tanto que sus estudiantes aporten recursos monetarios para poder solventar los gastos de su administración u operación. En el Estado de Michoacán la Máxima Casa de Estudios de nuestro país ha tenido a bien establecer un campus en la ciudad de Morelia, Michoacán, donde se ofertan, diversas licenciaturas, maestrías, especialidades, cursos de capacitación y adiestramiento y otros diversos servicios educativos y de extensión universitaria, que viene a favorecer la educación en el Estado, y aunque se imparte en este Estado pues no puede ser que se le quiera aplicar también lo que dispone los artículos 138 y 139 de la Constitución particular del Estado y tenemos que defender los michoacanos la presencia y el quehacer de la Universidad Nacional Autónoma de México en su esencia y valores, porque lo necesitamos.*

*La Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo destina de sus recursos presupuestarios poco más de treinta y ocho mil pesos por alumno al año, reconociendo que existen carreras o licenciaturas con muy alto costo y otras menor al promedio, pero ahí estriba el equilibrio del gasto y su racionalidad, por lo tanto no es mucho ni poco sino es simplemente una inversión para producir cultura, educación y arte para la sociedad, siendo por ello que si una gran parte de su alumnado puede contribuir al gasto, lógico es que lo haga.*

*La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo en su artículo 138, establece que: 'Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado y sus Municipios están obligados a impartir educación preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior. Toda educación que el Estado imparta será gratuita'.*

*Sin prejuzgar, si la iniciativa y si la aprobación de la misma fueron decisiones populista [sic] o no lo fueron o si fueron oportunas o no lo fueron.*

*La realidad es que existe tal ordenamiento, pero es muy claro que no afecta y ni debe afectar la vida institucional de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, como enseguida lo veremos.*

## AMPARO EN REVISIÓN 170/2016

*El Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, conforme a la ley es rector y director de la educación, ello por analogía del artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por consiguiente cuenta con una estructura a partir de una secretaría estatal de educación pública, en que quedan comprendidos y sectorizados los sistemas y subsistemas que corresponden al Estado.*

*Tal vez el juez natural del amparo del que se deduce el fallo que se revisa, desconoce que el gobierno del Estado de Michoacán tiene en su estructura educativa instituciones de educación preescolar, de educación primaria, de educación secundaria, de educación media superior en su nivel bachillerato, en su nivel licenciatura y hasta posgrados, por lo cual queda más que claro que el precepto constitucional invocado en el párrafo anterior establece la gratuidad, si en todos los niveles, pero que corresponda al sector educativo sobre el que dispone y administra el poder ejecutivo del estado, así por ejemplo tenemos que existen:*

- Más de ocho mil instituciones de preescolar,
- Más de diez mil de nivel primaria;
- Más de cuatro mil instituciones de nivel secundaria;
- Más de dos mil instituciones de nivel medio superior; y,
- Más de sesenta instituciones de nivel superior con licenciaturas y especialidades.

*Todas directamente dependientes del Ejecutivo del Estado y sectorizadas a la Secretaría de Educación Pública, como referencia diremos que existen pues escuelas de educación preescolar o Kinder Garden, primarias, secundarias, Colegio de Bachilleres, EMSADS, CEBETIS, CEBETAS, CONALEP, Telebachillerato Michoacán, Telebachillerato Comunitario, universidades tecnológicas, universidad virtual que oferta cinco carreras actualmente y una maestría, tecnológicos en seis municipios, que ofertan veintiséis licenciaturas, maestrías y especialidades. Sobre todas ellas se da la facultad del gobernador del Estado para administrarlas toda vez que el artículo 7 de la Constitución Política del Estado señala que el gobernador podrá crear, modificar o extinguir, mediante decreto o acuerdo administrativo, conforme al Presupuesto de Egresos del Estado, organismos descentralizados y desconcentrados, así como empresas de participación estatal, comisiones, comités, patronatos y entidades de la administración pública paraestatal, independientemente de la denominación que se les dé, y asignarles las funciones que estime conveniente. En el caso de los fideicomisos, su constitución se sujetará a lo que establezcan las leyes respectivas.*

*Así pues es claro que al margen de las razones que tuvo el Gobernador Leonel Godoy para reformar la Constitución Particular del Estado, y establecer la gratuidad en la educación, y que el Congreso aprobó dicha iniciativa mediante senda decreto número doscientos trece de fecha seis del mes de agosto del año dos mil diez, el alcance de dicha reforma está relacionado única y exclusivamente a los servicios educativos que presta el estado y sus municipios, no así a la Universidad Michoacana, que se sustenta en un subsidio proveniente de la federación y el cual alcanza más del ochenta por ciento del gasto que se genere en la operación y administración de la universidad.*

*Para ser más claros y precisos y demostrar que el artículo 138 de la Constitución Particular del Estado ni en su iniciativa de creación reformista, ni en la actividad legislativa de la Cámara de Diputados que la aprobó se pensó en involucrar a la Universidad Michoacana y tampoco conculcar su autonomía es que el Estado y la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo concertaron un convenio, preciso y determinado mediante el cual por los ciclos escolares 2011-2012 y 2012-2012, la universidad no cobraría cuotas de inscripción y el posible ingreso que implicó el no cobro, sería resarcido por aportaciones de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado a la Universidad Michoacana.*

*La pregunta lógica es si quien formuló la iniciativa y quien la aprobó en su aspecto de gratuidad en los servicios de educación en el Estado, hubiera pretendido también incluir a la Universidad Michoacana, lo lógico es que hubiera hecho referencia precisa en dicho precepto reformado, o a lo largo del decreto incluyéndolo en algún artículo transitorio, cosa que no existe, y es por ello la firma del convenio a que hacemos referencia en líneas precedentes, como tampoco ocurre en los lineamientos para el otorgamiento de apoyos a las instituciones públicas de educación media superior y superior, obligadas a proporcionar la gratuidad de los servicios educativos, acto en el cual no aparece mención alguna de la Universidad Michoacana.*

*Por consiguiente se dispensó el pago de inscripciones a los alumnos que cursaron estudios de nivel medio superior y superior en la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo por los ciclos 2011-2012 y 2012-2012, pero toda vez que las obligaciones y derechos aun de terceros fueron cumplidos y agotados, no se existe razón alguna para pretender que el artículo 138 de la Constitución Particular del Estado o el convenio que se menciona, impidan que la Universidad Mexicana de San Nicolás de Hidalgo, fije como requisito de ingreso o de inscripción el pago de alguna aportación económica.*

*No compete a la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, exigir al gobierno del Estado un nuevo convenio, lo que sí compete es pedir y demandar solidaridad a todos los que puedan contribuir con aportaciones económicas y de servicios al quehacer de la Casa de Hidalgo, es por ello que todos los que aspiren a estudiar en las aulas universitarias, y puedan pagar una cuota de inscripción deban hacerlo y quienes no puedan pagar sean siempre como ha sido, que no paguen, y si necesitan un techo, una cama, cobijas, agua, luz, alimentos, teléfono, instrumentos de cómputo y útiles escolares, que la universidad en buen uso de su autonomía les apoye en la medida de sus posibilidades, desde luego sin olvidar que la tarea sustantiva es la educación, la investigación científica, la difusión de la cultura y la extensión universitaria.*

*Por otra parte, el juez natural al emitir la resolución que mediante el presente recurso se combate, claramente intenta minimizar esta característica de autonomía universitaria, la cual, como se ha venido comentando ha alcanzado en esta época, el rango de **garantía institucional**, desechando con la exposición de los argumentos que se han venido citando, esta autonomía, recalando en repetidas ocasiones que la Universidad que represento forma parte de la estructura estatal, y más precisamente del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán, desestimando el Convenio de Colaboración para la Implementación de la Gratuidad de la Educación Media Superior y Superior en la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, señalando únicamente que ese solamente era un medio para cumplir con las obligaciones impuestas por la reforma al artículo 138 de la Constitución del Estado, sin analizar de fondo los alcances de la celebración del mismo, y dejando de observar los órganos encargados de que se llevara a cabo por parte del Ejecutivo Estatal, sobre todo la **Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Michoacán**, la cual, como se desprende de las fracciones III y IV de la cláusula tercera de dicho convenio, este sería el organismo executor, de mencionado acuerdo interinstitucional, por parte del propio Gobierno del Estado, **la cual no fue emplazada en el juicio natural**, a pesar de la vital actuación que ésta tuvo para la organización ejecución del citado convenio.*

*El fallo que se recurre conculca los derechos y deberes consagrados en el artículo 1º y 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por la inexacta aplicación que el juzgador de inicio en el juicio de amparo que nos ocupa, hace en la resolución que se combate, toda vez que si bien es cierto dispone que:*

*En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.*

*Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.*

*Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de 'promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad...', ello es así porque del CONSIDERANDO QUINTO de la sentencia que se revisa el juez al hacer estudio de fondo asegura que son fundados los conceptos de violación, porque los actos reclamados en el juicio, redundan básicamente en que a juicio de las quejas les impide ejercer a plenitud el derecho humano a la educación, desestimando los argumentos de que la universidad Michoacana no debe ser afectada por las reformas a los artículos 138 y 139 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, desestimando igualmente que la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo es un ente jurídico con una autonomía especial que los sustrae de la acción directa del Ejecutivo del Estado y que siendo un ente sui generis su vida institucional está regulada en forma especial por su ley orgánica, como disposición emanada del artículo 3º de la*

## AMPARO EN REVISIÓN 170/2016

*Constitución Política; de los Estados Unidos Mexicanos, y al desestimar todo ello aniquila la idea del legislador y del constitucionalista al crear a las universidades públicas dotándolas de autonomía, resulta soso y sin sentido que se diga en la resolución que se combate que la actividad que desarrolla la universidad no es actividad ajena al Estado, pues es claro que no lo es toda vez que es una de las causas y justificaciones de la existencia del Estado.*

*En efecto el Estado se justifica por la necesidad del bienestar social, es por ello que el individuo renuncia a algunos intereses personales, a cambio de vivir en sociedad, así por ejemplo acepta el límite de derechos y reconoce que los mismos no son infinitos pues su derecho sólo llega hasta donde están los derechos de los demás, por eso las universidades nunca dejarán ser parte del Estado pues son instrumentos que el propio Estado utiliza para satisfacer de una de las necesidades más elementales del ser humano que es la educación, a la cual sólo situamos después de las necesidades alimentarias, de habitación y de salud, necesidades que el Estado debe atender, para cada necesidad merece un trato y un planteamiento especial y único, y la educación, la investigación científica y la difusión de la cultura y el arte, el Estado en su ideal de bienestar y desarrollo de las condiciones humanas, establece como premisa la verdad científica, por ello se requiere la calidad y la certeza de la educación que sólo las instituciones autónomas y ajenas a la visceralidad de los agentes predominantes de la sociedad le puedan afectar.*

*El juzgador del amparo invoca a Buttgenhach, quien plantea la posible confusión de que los organismos públicos descentralizados se consideran personas distintas del Estado, dicho autor con todo respeto a su memoria, pero nunca tuvo trascendencia sus exposiciones en Derecho Administrativo, ni tampoco en Derecho Económico, pues su discurso fue innecesario para la formación de los profesionales del derecho, y no se debe utilizar para justificar un hierro en la administración de justicia pues eso sí es faltar a su memoria.*

*La universidad pública autónoma, es y será siempre parte del Estado, siendo la cúspide del conocimiento, la ciencia, la razón y la lógica, con que el hombre debe actuar en su entorno social y en su tiempo.*

*La gratuidad en los servicios que proporciona el Estado, en estricto sentido es sólo un vocablo, pues la verdad es que en el Estado Mexicano, los servicios, no son gratuitos, toda vez que son costeados por el pueblo mediante el pago de impuestos, los cuales por lo menos en teoría son proporcionales bajo el principio fiscal de que quien más gane y más tenga que pague más, y es entonces que el Estado a través de la norma de derecho económico busca el justo reparto de la riqueza nacional, aquella que proviene de los recursos naturales que sean patrimonio de la Nación es decir del pueblo y la parte de la riqueza que se genera mediante el trabajo de los mexicanos.*

*Entonces el Estado mediante la aplicación de medios y mecanismos hace lo posible por distribuir la riqueza con la idea de la equidad y la proporcionalidad y así otorga servicios a la comunidad, de alimentación, de vivienda, de salud, de educación y otros muchos, por lo tanto no existe gratuidad real.*

*Puede existir gratuidad en servicios de educación o salud u otros en México, pero sería para extranjeros, que no son parte de la nación mexicana y que por lo tanto no son dueño de los recursos naturales y no contribuyen al pago de impuestos.*

*Desde luego existen países sobre todo en Asia, como Kuwait y otros, pero no es el caso de México, por lo tanto es necesario que todos contribuyamos en la medida de nuestra [sic] posibilidades a mantener y eficientar los servicios públicos, pero si alguien por extrema pobreza no puede pagar los servicios que recibe del Estado, pues no debe pagar, porque otros pagan por él, que son los que sí pueden y tienen para pagar.*

*La Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo tiene más de cuarenta mil estudiantes que cursan estudios de preparatoria, licenciatura, maestrías, doctorados, especialidades, residencia [sic] posdoctorales, pero algunos de ellos tiene [sic] años y más años inscribiéndose una y otra vez en preparatorias, cambiando el tipo de bachillerato, empiezan o terminan un área del conocimiento, no les gusta o consideran difícil de cursar las materias que las integran, no aprueban, no por falta de capacidad, sino de interés, recordando que para aprender se requiere querer y poder, prácticamente todos pueden pero no todos quieren, por eso reprueban ya que faltan a clase, no estudian, ni dedican tiempo alguno a su escuela, pero se vuelven a inscribir, otros alumnos de la universidad*

*han cursado hasta más de tres licenciaturas y así por el estilo, se inscriben además en cursos y talleres de distintas disciplinas, van uno o dos días y abandonan las aulas, y requerirles el compromiso de la constancia y la responsabilidad, pareciera que con ello se violan sus derechos humanos, cosa absurda, pues lo que se trata es de optimizar los escasos recursos de la universidad frente a las ilimitadas necesidades, por ello pues se insiste en que quienes puedan pagar una cuota de inscripción tan mínima como las que se cobran en la Universidad Michoacana deben hacerlo.*

*A la quejosa del asunto que nos ocupa se le requirió un pago para inscripción menor a quinientos pesos y como ya se dijo su estancia en la universidad por semestre cuesta poco más de veinte mil pesos, pero en fin las cantidades sean muchas o pocas si son ilegales y ofenden o anulan los derechos humanos, pues no deben cobrarse, pero en la universidad no es así, pues no se violenta ningún derecho. Una injusticia contra uno es una amenaza contra todos, y la injusticia contra la universidad, es una amenaza contra las demás instituciones de su misma naturaleza y carácter, por eso es necesario que se revoque la resolución que se combate.*

*En primer lugar la frase de que el régimen constitucional de protección de los derechos fundamentales emigró del sistema de garantías individuales al universal mediante el reconocimiento de los derechos humanos, es una frase impropia de la doctrina del derecho mexicano, pues emigrar significa irse, y el derecho mexicano no se ha ido, pero por ser un producto social tiende a su perfeccionamiento por la evolución que el dinamismo social le impone.*

*Es verdad el derecho es un producto social porque toda sociedad requiere del reconocimiento y creación de leyes para conseguir su progreso y perfeccionamiento, pues el no contar con un derecho sería imposible e infructuosa la convivencia, es por eso que el derecho se expresa como razón societaria para procurar la paz y la armonía, y México desde antes de la Colonia tuvo cada civilización su propio derecho así la cultura Tarasca, la cultura Mexica y la cultura Maya lo tuvieron, y luego evolucionó por condiciones de la Colonia y siguió evolucionando con la independencia y sigue evolucionando en la globalización y el consumismo que priva en la actualidad y esos fenómenos inciden en todos los aspectos de la vida del hombre en sociedad por eso el servicio de la educación y la educación en sí demandan fuertes inversiones, esfuerzos y la participación de todos los sujetos involucrados en el proceso.*

*Así pues al analizar los preceptos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, que confieren el beneficio de la gratuidad a los servicios de educación que imparta el Estado y sus Municipios sus distintos niveles formativos, no ha de olvidarse que el análisis de la norma demanda analizar por partes la norma a fin de entender, su contenido, su dirección y sus alcances, la semiótica nos remite a hacer uso de la sintaxis para realizar el análisis lógico formal de las proposiciones jurídicas, en tanto que la semántica nos manda a la investigación de los contenidos dados en el lenguaje jurídico y la tercera parte de la semiótica que es la pragmática que nos obliga a determinar el lenguaje que utilizamos en los procesos de las decisiones jurídicas.*

*Resumiendo, la Universidad pública es res publica, es creada por el Estado para servir al Estado, costada en su mayoría de egresos con cargo al Estado, generalmente la Federación que aporta entre setenta y ochenta y cinco por ciento del gasto corriente de las universidades.*

*No es independiente ni ajena al Estado por ello es innecesario que el Juez del amparo en su resolución pretenda adjudica a los universitarios una teoría de extraterritorialidad y exógena del Estado.*

*La Universidad Pública, no es un poder pero sí es parte de la función del Estado, y como no legisla ni administra justicia al exterior pues no se da en el ámbito del Poder Legislativo y tampoco en el ámbito del Poder Judicial, por consiguiente queda comprendida en el ámbito del Poder Ejecutivo pero como una institución sui generis por sus tareas, sus fines, sus objetivos, su esencia y sobre todo por su autonomía en las cuatro vertientes a que se hizo alusión en líneas precedentes.*

*Ningún universitario alumno de universidad pública, aunque no haya estudiado Derecho Administrativo ha llegado a pensar que la Universidad es un Estado dentro de otro Estado, por tanto la insistencia del juez en que estamos confundidos es injusta y si hace referencia a la explicación que hace Buttgenhach, jamás en los programas de Derecho Administrativo*

## AMPARO EN REVISIÓN 170/2016

*se ha justificado su explicación, pues todos entendemos que la Universidad es parte de la estructura educativa y nada más y nada menos que eso.*

*Con todo respeto y de forma muy sencilla sólo para hacer notar que el Juez no debe tratarnos como universitarios confundidos todos sabemos y reconocemos que la Universidad Pública, la crea el Estado, la mantiene el Estado y la dirige el Estado, porque el Estado es el único rector y director de la educación por lo tanto tiene la responsabilidad plena y total para proporcionar los servicios educativos, pero lo hace conforme a la realidad y al entorno, esa realidad comprende sus recursos económicos, su estructura, sus planes y proyectos operando todo con principios en los que se guarda la norma y se preserva la estructura de la Universidad Pública por su autonomía.*

*No es burdo señalar el dicho de un ex gobernador de una de las entidades federativas de nuestro país, que no se menciona su nombre por respeto, en una reunión de Abogados Generales de Instituciones de Educación Pública Superior, respondió cuando se le preguntó si él intervenía en la universidad autónoma de su Estado y respondió con un dicho 'El que pone y mantiene la casa, dice quién vive en ella, y qué se hace, la excepción es la universidad, que siendo del Estado, sus puertas son infranqueables ante el poder político y yo sólo tengo poder político, por eso me guste o no tengo que dejar que los universitarios se administren y gobiernen para poderles exigir lo que esperamos de la universidad, pues sé bien que ellos son vigilantes y jueces del acontecer en este Estado, por tanto sé que nunca se saldrán del huacal que es su ley orgánica y los reglamentos que así mismos se han dado.'*

*Asimismo hacemos hincapié en que el juez nunca estudió ni abordó las actuaciones concretamente por parte del Gobernador del Estado, sin embargo, resulta curioso que conceda la protección al impetrante de amparo en contra de los actos del titular del Poder Ejecutivo. Según el a quo, la obligación del Ejecutivo del Estado queda libre de su obligación de transferir recursos para la gratuidad de la educación, sencillamente con la exención del pago de las inscripciones, no obstante su argumento es ilógico pues, usando las palabras del propio juez, es una falacia informal puesto que es evidente que la carga no recae directamente sobre el Ejecutivo del Estado, sino sobre y en perjuicio del patrimonio de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.*

*Insistimos en que la Constitución Local, no debe interpretarse ni aplicarse con criterio meta-constitucional so el pretexto de mejorar o ampliar los derechos humanos tutelados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que toda norma tiene un ámbito de validez y aplicación, principio que no puede ser deformado por el criterio del Juez.*

*Aun suponiendo sin conceder que el derecho mexicano "emigró", se fue; ¿acaso el que llegó, permite que quien aplique la norma tenga facultades ilimitadas para determinar sus alcances, anulando la voluntad del legislador? El Derecho Mexicano desde la promulgación de la Constitución de 1917, siempre ha sido vanguardista, y si antes se hablaba de garantías individuales es porque siempre reconoció en su esencia los derechos naturales como derechos humanos y la doctrina mexicana jamás admitió norma en contra de los derechos naturales, pues sería absurdo, y los Jueces siempre tuvieron como referente los derechos naturales por ser parte intrínseca de ser humano, aunque en muchas ocasiones fueron obligados por las facultades meta-constitucionales que han ejercido algunos gobernantes.*

*Es bueno recordar que para el nacimiento de un derecho, se requiere la existencia de un hecho, que pueda producir consecuencias en el campo del derecho es decir que pueda afectar positiva o negativamente las relaciones interpersonales, y para determinar si el hecho es generador de un derecho, ha de existir una norma preestablecida, y el sujeto o sujetos titulares del derecho generado a partir del hecho.*

*Por lo anterior sabemos que la relación entre ordenamiento jurídico y norma, es la que existe entre el todo y una parte.*

*No debe pasar desapercibido que el C. Juez de Distrito no hace una valoración objetiva de las pruebas que el demandante de amparo ofreció, por lo que desde este momento las hacemos nuestras. En razón de que ningún acuerdo o tratado internacional suscrito por nuestro país, establece derechos u obligaciones infinitas o ilimitadas, sino más bien son marco constitucional en el cual se debe encuadrar la norma mexicana, por cierto mejor*

*que la de cualquier otro país suscriptor de dichos acuerdos y proclamas y con la garantía del Máximo Tribunal de Justicia de la Nación.*

*Insistimos el artículo 138 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, su dirección y ámbito de aplicación comprende la educación gratuita, que como servicio otorga la administración centralizada del Ejecutivo del Estado.*

***En el caso concreto no existe regresión de derecho***, porque cuando mucho solo se afectan las simples expectativas de que el Gobernador del Estado y la Universidad Michoacana, signen un nuevo acuerdo en el cual el Ejecutivo, pague a la Universidad el costo equivalente a las incitaciones de los alumnos, a la Universidad.

*El Juez del amparo no puede prejuiciarse, para aseverar que la rectoría de la Universidad no hace esfuerzos y gestiones para obtener recursos financieros, para otorgar todos los servicios que da la Institución en forma gratuita a sus alumnos, esa crítica es injusta y vulnera la autonomía universitaria, además basta con leer los periódicos para que se entienda y comprenda la difícil situación financiera de la Universidad, pese al diario gestionar recursos ante la Federación y aun ante el Estado. La gestión poca o mucha es tarea de las autoridades universitarias en ejercicio de su autonomía, por lo cual no debe haber intromisión externa y menos crítica destructiva.*

*Es obligación de las autoridades universitarias, la adecuada y transparente administración, así como una correcta dirección de la Universidad, por eso una parte importante es defender su autonomía, su academia, su patrimonio, hacer lo más con lo menos, evitando la depredación de sus muy limitados recursos, dando todas las facilidades a los que menos tienen.*

***Por último ¿Por qué en el fallo que se recurre quedó en el limbo jurídico el Ejecutivo del Estado? Ni se absuelve, ni se condena, ni se hace declaración alguna con respecto a la resolución y carácter de autoridad, aunque se da por cierto el acto que se le reclama.”.***

**29. Procedencia.** El recurso de revisión, en lo que es materia de la competencia de esta Suprema Corte, es procedente porque se hace valer en contra de una sentencia dictada por un juez de distrito en la audiencia constitucional de un juicio de amparo, en el cual se cuestionó la constitucionalidad de una norma general consistente en el **acuerdo del Consejo Universitario de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo** del veintinueve de agosto de dos mil trece, por virtud del cual el máximo órgano de gobierno de ese organismo público determinó que a partir del ciclo escolar que comenzó en febrero de dos mil catorce, los alumnos que cursen la educación media superior y la superior deberán cubrir las cuotas de inscripción correspondientes a sus respectivas escuelas y facultades.

**30.** En el caso, conviene apuntar que, en lo que se refiere al recurso de revisión interpuesto, no se hicieron valer nuevas causales de improcedencia por las partes, ni se advierte que exista alguna adicional a las estudiadas por el juez de distrito, que deba estudiarse de manera

oficiosa y que derive de motivos diversos de los considerados por el órgano de amparo de primera instancia.

**31. Fijación de la litis en el recurso de revisión.** En la sentencia recurrida se precisó que la verdadera intención de la parte quejosa fue impugnar, entre otros actos, “[u]na norma general consistente en el acuerdo del Consejo Universitario de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, tomado el veintinueve de agosto de dos mil trece, por virtud del cual el máximo órgano de gobierno de ese organismo público, determinó que a partir del ciclo escolar que comenzó en febrero pasado, los alumnos que cursen la educación media superior y la superior, deberán cubrir las cuotas de inscripción correspondientes a sus respectivas escuelas y facultades”.

**32.** El carácter de dicho acuerdo como norma general no fue cuestionado por la parte que interpone el recurso de revisión que se resuelve, por lo que tal circunstancia queda firme y, en consecuencia, el problema de constitucionalidad que subsiste y es materia del presente medio de impugnación se circunscribe al análisis de la *regularidad constitucional*<sup>21</sup> de la citada norma general.

---

21 En este sentido, resulta aplicable la tesis jurisprudencial P./J. 20/2014 (10a.) del Pleno de esta Suprema Corte, cuyos rubro y texto son los que siguen:

**DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.**

*El primer párrafo del artículo 1o. constitucional reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea parte. De la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las reformas constitucionales de seis y diez de junio de dos mil once, se desprende que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, entendiéndose que, derivado de la parte final del primer párrafo del citado artículo 1o., cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, ya que el principio que le brinda supremacía comporta el encumbramiento de la Constitución como norma fundamental del orden jurídico mexicano, lo que a su vez implica que el resto de las normas jurídicas deben ser acordes con la misma, tanto en un sentido formal como material, circunstancia que no ha cambiado; lo que sí ha evolucionado a raíz de las reformas constitucionales en comento es la configuración del conjunto de normas jurídicas respecto de las cuales puede predicarse dicha supremacía en el orden jurídico mexicano. Esta transformación se explica por la ampliación del catálogo de derechos humanos previsto dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual evidentemente puede calificarse como parte del conjunto normativo que goza de esta supremacía constitucional. En este sentido, los derechos humanos, en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano.*

**33.** Así, la materia del presente juicio se circunscribe a analizar las consideraciones de la sentencia recurrida a la luz de los agravios que formula la parte recurrente emisora de la referida norma, esto es, el Consejo Universitario de la institución educativa en cuestión.

**34.** En suma, la Suprema Corte se limitará a resolver la revisión exclusivamente en el aspecto que corresponde a su competencia, delimitado en el análisis de constitucionalidad de la norma general antes señalada y que fue aplicada a la quejosa, a la luz de los agravios que en el caso se hacen valer por quien representa al Consejo Universitario, que fue quien emitió la norma general impugnada y por quien representa al Rector y al Tesorero de la Universidad, que fueron quienes la aplicaron.

**35.** Conviene precisar nuevamente, que en el presente asunto no hay evidencia de que el Gobernador Constitucional del Estado de Michoacán, ni el Congreso de la entidad federativa, hubieran interpuesto recursos de revisión en contra de la concesión del amparo respecto de los actos reclamados a dichas autoridades por lo que, en principio, la concesión del amparo respecto de los actos de dichas autoridades no fue impugnada, no siendo materia de este recurso y **debiendo quedar firme**.

**36. Estudio de fondo.** De conformidad con lo señalado por el artículo 93, fracción VI de la Ley de Amparo, se procede a continuación a examinar los *agravios de fondo* que formularon las autoridades responsables recurrentes, mismos que analizados sistemáticamente en los términos del artículo 74, fracción II de la Ley de Amparo, permiten llegar a la conclusión de que en esencia, combaten de la sentencia impugnada, los siguientes aspectos:

- a) Entendimiento erróneo del alcance del derecho a la educación, el cual no es absoluto ni infinito, como se sugiere en el fallo impugnado;

## AMPARO EN REVISIÓN 170/2016

- b) Violación a la autonomía universitaria que protege el artículo 3, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, e
- c) Incongruencia de la sentencia recurrida, que se focaliza en los actos de la Universidad y no en los actos reclamados al Gobernador del Estado, aunque se dio por cierto el acto que a éste se le reclamó.

**37.** Para desarrollar el análisis de los agravios antedichos, esta Sala consideran necesario responder los cuestionamientos planteados en la resolución dictada en la resolución de reasunción de competencia 70/2015 y otros adicionales relacionados con la presente controversia, a saber:

- a) ¿El fallo recurrido omitió analizar los actos reclamados al Gobernador del Estado y sólo se focalizó en la Universidad también señalada como autoridad responsable?
- b) ¿Cuál es el referente normativo que dota de contenido al derecho a la educación?
- c) ¿El derecho a educación gratuita a nivel superior reconocido en una constitución local es absoluto o puede limitarse, sin que implique violación al principio de progresividad previsto en el artículo 1 de la Constitución Federal?
- d) De poder limitarse ¿tiene que motivarse esa decisión?
- e) ¿Cuál es la naturaleza jurídica, alcances y limitaciones que tiene la autonomía universitaria protegida por el artículo 3, fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos?
- f) ¿Cuál es la naturaleza jurídica de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo?
- g) ¿Qué implicaciones tiene en la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo el concepto de gratuidad previsto en el artículo 138 de la Constitución de dicho Estado?

**38.** Esta Primera Sala advierte que los agravios expuestos por los recurrentes, dirigidos en lo general a combatir la decisión de la sentencia recurrida de considerar inconstitucional la norma general impugnada, son **infundados** y por ello debe quedar firme y subsistir el amparo concedido a la quejosa.

**39.** **¿El fallo recurrido omite el análisis de los actos reclamados al**

**Gobernador del Estado y sólo se focaliza en la Universidad también señalada como autoridad responsable?**

40. Es **ineficaz** el agravio que formulan las autoridades recurrentes en el sentido de que el fallo no centra su análisis en los actos reclamados al Gobernador del Estado, puesto que si bien en las consideraciones de la resolución combatida se alude principalmente a los actos reclamados de la Universidad recurrente, lo cierto es que en la sentencia recurrida se estimó que sí existía el acto reclamado al Gobernador del Estado; se precisó que era infundada la causa de improcedencia invocada por dicha autoridad porque no se le reclamaba propiamente una omisión legislativa, sino la falta de provisión a la Universidad de los recursos necesarios para cubrir las cuotas de inscripción de la quejosa, como lo ordenaba una “prevención general” y que, de concederse el amparo, el efecto sería exentar a la quejosa del pago de éstas; y el amparo se otorgó respecto de todas las autoridades señaladas como responsables y respecto de todos los actos que les fueron reclamados.

41. En consecuencia, debe estimarse que las consideraciones que sustentaron el sentido de la sentencia recurrida, implícitamente, sustentan también la concesión del amparo por lo que hace al acto reclamado al Gobernador del Estado de Michoacán. Por ello, se concluye que no existe incongruencia que amerite ser corregida por esta Sala.

42. Lo anterior es así, en el entendido de que los efectos de la concesión del amparo, por lo que hace al Gobernador del Estado de Michoacán, consisten en adoptar las medidas necesarias para garantizar la gratuidad de la educación superior de la quejosa, entre ellas, al menos, la de transferir los recursos para cubrir las cuotas de inscripción de la quejosa hasta que concluya su educación superior.

**43. ¿Cuál es el referente normativo que dota de contenido al derecho a la educación?**

44. El artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que:

## AMPARO EN REVISIÓN 170/2016

*“Art. 1o.- En los Estados Unidos Mexicanos **todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte**, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.*

*(ADICIONADO, D.O.F. 10 DE JUNIO DE 2011)*

*Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.*

*(ADICIONADO, D.O.F. 10 DE JUNIO DE 2011)*

***Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.** En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.*

*(ADICIONADO, D.O.F. 14 DE AGOSTO DE 2001)*

*Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.*

*(REFORMADO, D.O.F. 10 DE JUNIO DE 2011)*

*Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”*

**45.** De acuerdo con esta disposición, en nuestro sistema jurídico las principales fuentes de reconocimiento de derechos humanos son la propia Constitución Federal y los tratados internacionales de los que el país es parte, y todas las autoridades del país, en el ámbito de su competencia, tienen la obligación de promoverlos, respetarlos, garantizarlos y protegerlos conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

**46.** El derecho humano a la educación tiene sustento en diversos preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente en sus artículos 3 y 4, que en la parte que interesa disponen:

*“**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.***

*(REFORMADO, D.O.F. 10 DE JUNIO DE 2011)*

*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, el respeto a los*

derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

(ADICIONADO, D.O.F. 26 DE FEBRERO DE 2013)

El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos.

(REFORMADA, D.O.F. 5 DE MARZO DE 1993)

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;

(REFORMADA, D.O.F. 5 DE MARZO DE 1993)

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;

(REFORMADO, D.O.F. 26 DE FEBRERO DE 2013)

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;

(REFORMADO, D.O.F. 26 DE FEBRERO DE 2013)

c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, a fin de fortalecer el aprecio y respeto por la diversidad cultural, la dignidad de la persona, la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos, y

(ADICIONADO, D.O.F. 26 DE FEBRERO DE 2013)

d) Será de calidad, con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos;

(REFORMADA, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)

III. Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo de la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, los maestros y los padres de familia en los términos que la ley señale. Adicionalmente, el ingreso al servicio docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado, se llevarán a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan. La ley reglamentaria fijará los criterios, los términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación. Serán nulos todos los ingresos y promociones que no sean otorgados conforme a la ley. Lo dispuesto en este párrafo no será aplicable a las instituciones a las que se refiere la fracción VII de este artículo;

(REFORMADA, D.O.F. 5 DE MARZO DE 1993)

**IV. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita;**

(REFORMADA, D.O.F. 9 DE FEBRERO DE 2012)

V. Además de impartir la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos -incluyendo la educación inicial y a la educación superior- necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura;

## AMPARO EN REVISIÓN 170/2016

(ADICIONADO [N. DE E. REFORMADO] PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 12 DE NOVIEMBRE DE 2002)

VI. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, los particulares deberán:

a) Impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el segundo párrafo y la fracción II, así como cumplir los planes y programas a que se refiere la fracción III, y

b) Obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, en los términos que establezca la ley;

(REFORMADA, D.O.F. 26 DE FEBRERO DE 2013)

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;

(REFORMADA, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)

VIII. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan, y

(ADICIONADA, D.O.F. 26 DE FEBRERO DE 2013)

IX. Para garantizar la prestación de servicios educativos de calidad, se crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa. La coordinación de dicho sistema estará a cargo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación será un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Corresponderá al Instituto evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. Para ello deberá:

a) Diseñar y realizar las mediciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del sistema;

b) Expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas federal y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden, y

c) Generar y difundir información y, con base en ésta, emitir directrices que sean relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad, como factor esencial en la búsqueda de la igualdad social.

La Junta de Gobierno será el órgano de dirección del Instituto y estará compuesta por cinco integrantes. El Ejecutivo Federal someterá una terna a consideración de la Cámara de Senadores, la cual, con previa comparecencia de las personas propuestas, designará al integrante que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara de Senadores presentes o, durante los recesos de esta, de la Comisión Permanente, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si la Cámara de Senadores no resolviere dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de integrante de la Junta de Gobierno aquel que, dentro de dicha terna, designe el Ejecutivo Federal.

*En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Ejecutivo Federal someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna designe el Ejecutivo Federal.*

*Los integrantes de la Junta de Gobierno deberán ser personas con capacidad y experiencia en las materias de la competencia del Instituto y cumplir los requisitos que establezca la ley, desempeñarán su encargo por períodos de siete años en forma escalonada y podrán ser reelectos por una sola ocasión. Los integrantes no podrán durar en su encargo más de catorce años. En caso de falta absoluta de alguno de ellos, el sustituto será nombrado para concluir el periodo respectivo. Sólo podrán ser removidos por causa grave en los términos del Título IV de esta Constitución y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos en que actúen en representación del Instituto y de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales o de beneficencia.*

*La Junta de Gobierno de manera colegiada nombrará a quien la presida, con voto mayoritario de tres de sus integrantes quien desempeñará dicho cargo por el tiempo que establezca la ley.*

*La ley establecerá las reglas para la organización y funcionamiento del Instituto, el cual regirá sus actividades con apego a los principios de independencia, transparencia, objetividad, pertinencia, diversidad e inclusión.*

*La ley establecerá los mecanismos y acciones necesarios que permitan al Instituto y a las autoridades educativas federal y locales una eficaz colaboración y coordinación para el mejor cumplimiento de sus respectivas funciones.*

**Artículo 4o.- [...]**

*(REFORMADO, D.O.F. 12 DE OCTUBRE DE 2011)*

*En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. **Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.** Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.*

*Los ascendientes, tutores y custodios tienen la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de estos derechos y principios. [...]"*

**47.** En el ámbito internacional, la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) establece que:

*"Artículo 26*

*1. **Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria.** La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.*

*2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.*

*3. Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos."*

**48.** Dicha declaración se cita a título ilustrativo, porque es criterio de esta

## AMPARO EN REVISIÓN 170/2016

Sala que no es un tratado celebrado por el Ejecutivo Federal y aprobado por el Senado de la República que pueda servir de parámetro para determinar la validez de las normas de nuestro sistema jurídico<sup>22</sup>.

49. Por lo que hace a los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte, el derecho humano a la educación está reconocido, entre otros, en los siguientes:

50. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre:

*“Artículo XII. **Toda persona tiene derecho a la educación**, la que debe estar inspirada en los principios de libertad, moralidad y solidaridad humanas.*

*Asimismo tiene el derecho de que, mediante esa educación, se le capacite para lograr una digna subsistencia, en mejoramiento del nivel de vida y para ser útil a la sociedad.*

*El derecho de educación comprende el de igualdad de oportunidades en todos los casos, de acuerdo con las dotes naturales, los méritos y el deseo de aprovechar los recursos que puedan proporcionar la comunidad y el Estado.*

***Toda persona tiene derecho a recibir gratuitamente la educación primaria, por lo menos.”***

51. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales:

*“Artículo 13*

*1. **Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación.** Convienen en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Conviene, asimismo, en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz.*

*2. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho:*

*a) **La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente;***

*b) **La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados y, en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;***

---

<sup>22</sup> Tesis 1a. CCXVI/2014 (10a.) de rubro: DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. SUS DISPOSICIONES, INVOCADAS AISLADAMENTE, NO PUEDEN SERVIR DE PARÁMETRO PARA DETERMINAR LA VALIDEZ DE LAS NORMAS DEL ORDEN JURÍDICO MEXICANO, AL NO CONSTITUIR UN TRATADO INTERNACIONAL CELEBRADO POR EL EJECUTIVO FEDERAL Y APROBADO POR EL SENADO DE LA REPÚBLICA. (Décima Época, Registro: 2006533, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 6, Mayo de 2014, Tomo I, Página: 539.)

**c) La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;**

d) Debe fomentarse o intensificarse, en la medida de lo posible, la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria;

e) Se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar un sistema adecuado de becas, y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente.

3. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

4. Nada de lo dispuesto en este artículo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enunciados en el párrafo 1 y de que la educación dada en esas instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado.”

## 52. Protocolo adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales Y Culturales, "Protocolo De San Salvador":

“Artículo 13

Derecho a la educación

**1. Toda persona tiene derecho a la educación.**

2. Los Estados Partes en el presente Protocolo convienen que la educación deberá orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad y deberá fortalecer el respeto por los derechos humanos, el pluralismo ideológico, las libertades fundamentales, la justicia y la paz. Conviene, asimismo, en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad democrática y pluralista, lograr una subsistencia digna, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos raciales, étnicos o religiosos y promover las actividades en favor del mantenimiento de la paz.

3. Los Estados Partes en el presente Protocolo reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio del derecho a la educación:

**a. La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente;**

b. La enseñanza secundaria en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;

**c. La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;**

d. Se deberá fomentar o intensificar, en la medida de lo posible, la educación básica para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción

## AMPARO EN REVISIÓN 170/2016

primaria;

*e. Se deberán establecer programas de enseñanza diferenciada para los minusválidos a fin de proporcionar una especial instrucción y formación a personas con impedimentos físicos o deficiencias mentales.*

*4. Conforme con la legislación interna de los Estados Partes, los padres tendrán derecho a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos, siempre que ella se adecue a los principios enunciados precedentemente.*

*5. Nada de lo dispuesto en este Protocolo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, de acuerdo con la legislación interna de los Estados Partes.”*

### 53. Convención sobre los Derechos del Niño:

“Artículo 28

**1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a la educación y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho, deberán en particular:**

**a) Implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos;**

*b) Fomentar el desarrollo, en sus distintas formas, de la enseñanza secundaria, incluida la enseñanza general y profesional, hacer que todos los niños dispongan de ella y tengan acceso a ella y adoptar medidas apropiadas tales como la **implantación de la enseñanza gratuita** y la concesión de asistencia financiera en caso de necesidad;*

**c) Hacer la enseñanza superior accesible a todos, sobre la base de la capacidad, por cuantos medios sean apropiados;**

*d) Hacer que todos los niños dispongan de información y orientación en cuestiones educacionales y profesionales y tengan acceso a ellas;*

*e) Adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar.*

**2. Los Estados Partes adoptarán cuantas medidas sean adecuadas para velar porque la disciplina escolar se administre de modo compatible con la dignidad humana del niño y de conformidad con la presente Convención.**

**3. Los Estados Partes fomentarán y alentarán la cooperación internacional en cuestiones de educación, en particular a fin de contribuir a eliminar la ignorancia y el analfabetismo en todo el mundo y de facilitar el acceso a los conocimientos técnicos y a los métodos modernos de enseñanza. A este respecto, se tendrán especialmente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo.”**

**54.** El derecho humano a la educación, por lo que hace a nuestro sistema jurídico, está reconocido tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como en diversos instrumentos internacionales.

**55.** Las normas citadas coinciden en lo esencial, entre otras cosas, en lo relativo a que la titularidad del derecho a la educación es de toda persona; a que su contenido, respecto de la educación básica, debe estar orientado a posibilitar la autonomía de sus titulares y a habilitarles como miembros

de una sociedad democrática; a que la enseñanza básica (aunque difieren en cuanto a su alcance) debe ser asequible a todos sin discriminación, de manera obligatoria, universal y gratuita, y a que el Estado debe garantizarla; a que los padres tienen derecho a elegir la educación que se imparta a sus hijos y los particulares a impartirla, siempre y cuando respeten el contenido mínimo de ese derecho.

**56.** Ahora bien, es importante hacer notar que las disposiciones citadas hacen una diferencia entre la educación básica (con independencia del alcance dispar que le atribuyen) y la educación superior, en cuanto a sus características.

**57.** Tener en cuenta esta diferencia es importante para el análisis del contenido, características y alcance del derecho a la educación.

**58.** Así, *en principio*, las características que debe tener el derecho a la educación básica no son las mismas que aplican al derecho a la educación superior. Sin embargo, las normas sobre derechos humanos, específicamente el artículo 3 constitucional, configuran un contenido mínimo del derecho que el Estado Mexicano está obligado a garantizar con efecto inmediato, contenido que puede y debe ser extendido gradualmente por imperativo derivado del principio de progresividad.

**59.** Por ende, es constitucionalmente admisible que algunas de las características del derecho a la educación básica, como su gratuidad (accesibilidad económica), puedan extenderse a la educación superior, como aconteció en el caso del Estado de Michoacán, en el que por reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado el seis de agosto del dos mil diez, se modificó el artículo 138 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo para quedar como sigue:

*“Artículo 138.- Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado y sus Municipios están obligados a impartir educación preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior. Toda educación que el Estado imparta será gratuita.”*

**60.** Así es, la diferencia de características que en principio se establece entre la educación básica y la superior, tiene apoyo en una lectura

sistemática del párrafo primero y las fracciones IV y V del artículo 3 de la Constitución Federal, de la que se advierte que el Estado está obligado a impartir educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. Que la educación básica está conformada por la educación preescolar, primaria y secundaria. Que la educación preescolar, primaria secundaria y media superior son obligatorias. Que, además, la educación que imparta el Estado, entendiendo por ésta la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior, será gratuita y laica. Y que el estado tiene el deber de promover y atender todos los tipos y modalidades de educación, como la inicial y la superior, que sean necesarias para el desarrollo nacional, y apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura.

**61.** De aquí se sigue que en nuestro sistema constitucional, la configuración mínima del derecho a la educación implica que la educación básica y media superior que imparta el Estado debe ser gratuita, obligatoria, universal y laica.

**62.** Y que la educación superior que imparta el Estado, en principio, no *necesariamente* debe ser gratuita aunque no está prohibido que lo sea, pues bien puede establecerse su gratuidad en virtud del principio de progresividad, y además, debe respetar otros principios que se estudiarán posteriormente, como el de acceso sobre la base de las capacidades y la no discriminación en el acceso y permanencia, entre otros.

**63.** En este sentido, la Constitución mexicana prevé un alcance mayor que las normas internacionales respecto de lo que debe entenderse por educación básica, obligatoria, universal y gratuita, pues el contenido mínimo reconocido en aquellas se limita a la educación primaria, mientras que en nuestra Carta Fundamental la educación básica abarca la preescolar, primaria y secundaria. Pero además, establece que la educación media superior es obligatoria y el Estado está obligado a impartirla de manera gratuita, aunque no está considerada como básica. Por lo que puede sostenerse, que en este aspecto, las normas de nuestro derecho interno protegen con mayor extensión que las internacionales el

derecho a la educación básica.

**64.** Y en lo tocante a la educación superior, de una lectura sistemática del artículo 3 de la Constitución Federal, se advierte que no es obligatoria ni, *en principio*, gratuita, pues la norma constitucional impone al Estado Mexicano sólo la obligación de promoverla para la consecución de distintos objetivos sociales.

**65.** Sin embargo, la tutela constitucional del derecho a educación debe entenderse como un mínimo, pues en virtud del principio de progresividad reconocido en el artículo 1 de la Constitución, todas las autoridades del país, en el ámbito de sus respectivas competencias, tienen la obligación de desarrollar gradualmente el contenido y alcance de los derechos humanos reconocidos constitucionalmente y en los tratados internacionales de los que el país es parte, así como prohibido adoptar medidas regresivas. Este desarrollo progresivo de los derechos humanos puede ser realizado no sólo a través de medidas legislativas específicamente constitucionales, sino también a través de la legislación secundaria, de actos de la administración e incluso de las autoridades jurisdiccionales, pues la norma constitucional impone esa obligación a todas las autoridades del Estado, en el ámbito de sus competencias.

**66.** Por lo tanto, el contenido mínimo del derecho a la educación previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos puede ser ampliado por otras autoridades del Estado a través de medidas legislativas, administrativas o, incluso, judiciales.

**67.** Pues bien, a partir de esta base, es necesario distinguir varios aspectos del derecho humano a la educación, entre otros, su contenido, características y alcance, que serán examinados en seguida.

**68. Contenido del derecho a la educación.** En principio, debe delimitarse el contenido constitucional del derecho a la educación básica.

**69.** Los párrafos primero y segundo del artículo 3 de la Constitución mexicana establecen que la educación que imparta el Estado, entendiendo

## **AMPARO EN REVISIÓN 170/2016**

por ésta la educación básica (preescolar, primaria y secundaria) y media superior, tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

**70.** La fracción I de ese artículo establece el carácter laico de la educación pública obligatoria.

**71.** La fracción II de esa disposición establece que la educación obligatoria (básica y media superior) se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios, y además, será democrática, 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; 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; contribuirá a la mejor convivencia humana, a fin de fortalecer el aprecio y respeto por la diversidad cultural, la dignidad de la persona, la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos, y será de calidad, con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos;

**72.** Por su parte, la fracción VI establece que los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades, y en el caso de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, los particulares deberán impartirla con apego a los mismos fines y criterios que establecen el segundo párrafo y la fracción II, así como cumplir los planes y programas a que se refiere la fracción III, determinados por el Ejecutivo Federal para dar cumplimiento a lo dispuesto en el párrafo segundo de la

fracción II.

**73.** A partir de la norma constitucional puede establecerse, 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.

**74.** Pero además, la educación es un factor esencial para garantizar una sociedad justa, pues es una 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, económicos, sociales, ecológicos, culturales, etc.) y, por ello, un aspecto indisoluble de un estado de bienestar.

**75.** La educación es un bien básico indispensable para la formación de autonomía personal y, por ende, para ejercer el derecho al libre desarrollo de la personalidad, de aquí su carácter de derecho humano.

**76.** Esta Primera Sala ha reconocido en varias ocasiones que uno de los derechos fundamentales tutelados por nuestro sistema jurídico es el derecho al libre desarrollo de la personalidad, expresión jurídica del principio liberal de autonomía personal, de acuerdo con el cual, al ser valiosa en sí misma la libre elección individual de planes de vida e ideales de excelencia humana, el Estado tiene prohibido interferir indebidamente con la elección y materialización de estos, debiendo limitarse a diseñar instituciones que faciliten la persecución individual de esos planes de vida y la satisfacción de los ideales de virtud que cada uno elija, así como a impedir la interferencia injustificada de otras personas en su persecución<sup>23</sup>.

**77.** La posibilidad de elegir y materializar un plan de vida o un ideal de virtud personal, en nuestra sociedad, requiere la provisión de, *por lo*

---

<sup>23</sup> Ver, entre otros, el amparo en revisión 237/2014 o la contradicción de tesis 73/2014.

*menos*, un nivel básico de educación.

**78.** Sin embargo, la estrecha conexión que el derecho a la educación tiene con la generación de condiciones necesarias para el ejercicio del derecho a la autonomía personal, condiciona el contenido de la educación.

**79.** En efecto, el derecho a la educación sólo constituye un bien básico capaz de generar las condiciones necesarias para el ejercicio de la autonomía personal si satisface un contenido mínimo, a saber: la provisión de principios de racionalidad y del conocimiento científico disponible socialmente, la exposición a una pluralidad de planes de vida e ideales de excelencia humana (incluido el conocimiento, desde un punto de vista crítico, de distintos modelos de vida y de virtud personal, ideas religiosas, no religiosas y antirreligiosas, etc.), la discusión crítica de la moral social vigente, el fomento de los valores inherentes a una sociedad democrática como los derechos humanos, la tolerancia, la responsabilidad y la solidaridad, y la construcción de las capacidades requeridas para ser miembro activo de una sociedad democrática, como la de discusión racional sobre las cuestiones públicas.

**80.** De aquí que las normas invocadas de la Constitución y los tratados internacionales reconozcan, convergentemente, que el objetivo de la educación debe ser el desarrollo de las capacidades del ser humano y el fomento de los derechos humanos y otros valores democráticos.

**81.** En este sentido, el derecho a la educación escolarizada constitucionalmente establecido proscribiera el adoctrinamiento de los educandos, pues ello es incompatible con el contenido mínimo del derecho a la educación. Por este motivo, las normas citadas prevén la participación en la educación escolarizada tanto del Estado como de otros actores sociales, y la obligación de todos ellos de respetar el contenido mínimo de este derecho, pues la interacción entre ellos es un diseño institucional que procura minimizar el riesgo de extravío de los objetivos que debe respetar la educación.

**82.** Ahora bien, una parte del contenido esencial del derecho a la educación básica es la habilitación de las personas como miembros de una sociedad democrática. Por ello, el derecho humano a la educación, además de una vertiente subjetiva como derecho individual de todas las personas, tiene una dimensión social o institucional, pues la existencia de personas educadas es una condición necesaria para el funcionamiento de una sociedad democrática, ya que la deliberación pública no puede llevarse a cabo sin una sociedad informada, vigilante, participativa, atenta a las cuestiones públicas y capaz de intervenir competentemente en la discusión democrática.

**83.** Así, es posible afirmar que el derecho humano a la educación, al igual que otros derechos como la libertad de expresión e información, tiene además una dimensión social que lo dota de una especial relevancia, porque es una condición necesaria para el funcionamiento de una sociedad democrática de tipo deliberativo, por lo que cualquier afectación a este derecho exige una justificación y un escrutinio especialmente intensos.

**84.** Es a partir de la comprensión del derecho humano a la educación como un bien básico indispensable para la formación de autonomía personal y la habilitación como miembro de una sociedad democrática, que cobran sentido las características de este derecho que se examinarán a continuación, como el carácter obligatorio, universal, y gratuito de la educación básica; y la accesibilidad, disponibilidad, permanencia y calidad de todo tipo de educación.

**85.** En lo tocante a la educación superior, su contenido no está centrado en la formación de autonomía personal (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.

**86.** Este aspecto de la educación superior permite comprender algunas de las diferencias que caracterizan a este derecho en relación con la

educación básica y media superior, en nuestro sistema constitucional, que serán abordadas en el siguiente epígrafe.

**87.** Asimismo, la educación superior está conectada estrechamente con la obtención de determinados objetivos colectivos, como el desarrollo del conocimiento científico y tecnológico, el fomento de actividades económicas, el desarrollo industrial y agrícola, el fomento de la cultura, etc., 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.

**88.** Por esta razón, el contenido del derecho a la educación superior admite variaciones respecto de la básica, pues a diferencia de ésta, la superior está enfocada en la generación y transmisión de conocimientos especializados vinculados con distintas profesiones sociales y campos del conocimiento, así como el desarrollo de habilidades necesarias para tal efecto, por lo que debe imperar la libre enseñanza, como principio rector, entre otros.

**89. Características y alcance del derecho humano a la educación.** Como se adelantó en el apartado anterior, las características del derecho a la educación varían en función de si se trata de la educación básica o la educación superior, por lo que en seguida se examinarán las características comunes y las que las diferencian.

**90.** Para examinar las características del derecho a la educación reconocido en nuestra Constitución, conviene partir de las observaciones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), órgano encargado de supervisar el cumplimiento de las obligaciones contraídas por los Estados parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales citado previamente.

**91.** Respecto del derecho a la educación previsto en el Pacto, el CDESC ha emitido las Observaciones Generales 11 y 13.

**92.** La Observación General 13 desarrolla las características básicas

que debe cumplir la educación en todas sus formas y niveles, a saber: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad:

“[...] 6. Si bien la aplicación precisa y pertinente de los requisitos dependerá de las condiciones que imperen en un determinado Estado Parte, la educación en todas sus formas y en todos los niveles debe tener las siguientes cuatro características interrelacionadas:

**a) Disponibilidad.** Debe haber instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente en el ámbito del Estado Parte. Las condiciones para que funcionen dependen de numerosos factores, entre otros, el contexto de desarrollo en el que actúan; por ejemplo, las instituciones y los programas probablemente necesiten edificios u otra protección contra los elementos, instalaciones sanitarias para ambos sexos, agua potable, docentes calificados con salarios competitivos, materiales de enseñanza, etc.; algunos necesitarán además bibliotecas, servicios de informática, tecnología de la información, etc.

**b) Accesibilidad.** Las instituciones y los programas de enseñanza han de ser accesibles a todos, sin discriminación, en el ámbito del Estado Parte. La accesibilidad consta de tres dimensiones que coinciden parcialmente:

**No discriminación.** La educación debe ser accesible a todos, especialmente a los grupos no vulnerables de hecho y de derecho [sic], sin discriminación por ninguno de los motivos prohibidos (véanse los párrafos 31 a 37 sobre la no discriminación);

**Accesibilidad material.** La educación ha de ser asequible materialmente, ya sea por su localización geográfica de acceso razonable (por ejemplo, una escuela vecinal) o por medio de la tecnología moderna (mediante el acceso a programas de educación a distancia);

**Accesibilidad económica.** La educación ha de estar al alcance de todos. Esta dimensión de la accesibilidad está condicionada por las diferencias de redacción del párrafo 2 del artículo 13 respecto de la enseñanza primaria, secundaria y superior: mientras que la enseñanza primaria ha de ser gratuita para todos, se pide a los Estados Partes que implanten gradualmente la enseñanza secundaria y superior gratuita.

**c) Aceptabilidad.** La forma y el fondo de la educación, comprendidos los programas de estudio y los métodos pedagógicos, han de ser aceptables (por ejemplo, pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad) para los estudiantes y, cuando proceda, los padres; este punto está supeditado a los objetivos de la educación mencionados en el párrafo 1 del artículo 13 y a las normas mínimas que el Estado apruebe en materia de enseñanza.

**d) Adaptabilidad.** La educación ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados”.

93. Por lo que hace a la obligatoriedad y gratuidad de la educación, el CDESC, en la Observación General 11 relativa al alcance del artículo 14 del Pacto, precisó:

“[...] 5. El artículo 14 contiene diversos elementos que deberían ser ampliados a la luz de la amplia experiencia adquirida por el Comité con el examen de los informes de los Estados Partes.

**6. Obligatoriedad.** El elemento de obligatoriedad sirve para destacar el hecho de que **ni los padres ni los tutores, ni el Estado, tienen derecho a tratar como optativa la decisión de si el niño debería tener acceso a la enseñanza primaria.** Análogamente, la prohibición de la discriminación por motivo de sexo en el acceso a la educación, que se exige también en los artículos 2 y 3 del Pacto, queda puesta más de relieve por esta exigencia. **Sin embargo, debería subrayarse que la obligatoriedad solamente se puede justificar si la educación ofrecida es de calidad adecuada, es pertinente para el niño y promueve la realización de otros derechos del niño.**

**7. Gratuidad.** El carácter de este requisito es inequívoco. **El derecho se formula de manera expresa para asegurar la disponibilidad de la enseñanza primaria gratuita para el niño, los padres o los tutores.** Los derechos de matrícula impuestos por el

## AMPARO EN REVISIÓN 170/2016

*Gobierno, las autoridades locales o la escuela, así como otros costos directos, son desincentivos del disfrute del derecho que pueden poner en peligro su realización. Con frecuencia pueden tener también efectos altamente regresivos. Su eliminación es una cuestión que debe ser tratada en el necesario plan de acción. Los gastos indirectos, tales como los derechos obligatorios cargados a los padres (que en ocasiones se presentan como voluntarios cuando de hecho no lo son) o la obligación de llevar un uniforme relativamente caro, también pueden entrar en la misma categoría. Otros gastos indirectos pueden ser permisibles, a reserva de que el Comité los examine caso por caso. Esta disposición no está en modo alguno en conflicto con el derecho reconocido en el párrafo 3 del artículo 13 del Pacto para los padres y los tutores "de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas".*

**94.** A partir de las observaciones del CDESC respecto de la interpretación del derecho a la educación contenido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como de la lectura sistemática del artículo 3 de la Constitución Federal realizada previamente, deben destacarse los siguientes aspectos:

**95.** En nuestro sistema jurídico, el derecho humano a la educación básica (preescolar, primaria y secundaria) y media superior, debe ser garantizado por el Estado mexicano cumpliendo las características de disponibilidad, accesibilidad (no discriminación, universalidad, accesibilidad material y económica), aceptabilidad y adaptabilidad.

**96.** Además, el Estado mexicano está obligado a impartir educación básica (preescolar, primaria y secundaria) y media superior, de manera gratuita, laica y obligatoria.

**97.** Si bien los particulares pueden impartir educación básica y normal, el Estado debe garantizar que lo hagan respetando los fines y criterios previstos en el segundo párrafo y la fracción II, así como cumplir los planes y programas a que se refiere la fracción III del artículo 3 constitucional, precisados previamente, es decir, que provean el contenido mínimo del derecho a la educación delimitado líneas arriba, a saber, el entrenamiento intelectual necesario para la formación de autonomía personal y la habilitación como miembro de una democracia de tipo deliberativo.

**98.** Partiendo de la premisa de que la educación es un bien básico necesario para la formación de autonomía personal y la habilitación como miembro de una sociedad democrática, tiene sentido que la educación básica y media superior, en nuestro sistema jurídico, deba ser universal, en

el sentido de que debe ser asequible a *toda* persona sin discriminación.

**99.** Por la misma razón, la educación básica y media superior que imparta el Estado debe ser gratuita, pues de lo contrario no satisfaría el requisito de accesibilidad material, lo que se traduciría en una discriminación por motivos económicos que privaría a quienes no pueden sufragarla del acceso a un bien básico para una vida autónoma.

**100.** Y la educación básica y media superior que imparta el Estado debe ser, además, obligatoria, puesto que la provisión de ese bien básico no puede quedar a la discreción de los menores de edad, quienes por sus condiciones de inmadurez, por lo general, son incapaces de ponderar adecuadamente sus intereses y apreciar la relevancia que la educación tiene para habilitarles en el futuro como personas autónomas y miembros de una sociedad democrática. Tampoco puede quedar condicionada a la decisión de los adultos que se encargan del cuidado de los menores, pues incluso en el caso de sus padres, las preferencias de estos no pueden privar a sus hijos de un bien básico para su vida autónoma como es la educación, porque los hijos no son una extensión de los padres sino personas potencialmente autónomas que tienen derechos fundamentales frente a todas las demás, incluidos sus propios padres, entre los que se cuenta el de acceder a los bienes básicos para su autonomía, como es la educación. En este sentido, la posición de los padres frente a los hijos o de quienes los tienen bajo su cuidado (al igual que la del Estado), es la de un sujeto obligado a proveer de ese bien básico y a respetar su contenido esencial, precisado en esta ejecutoria.

**101.** Por lo que hace a la educación superior, dado que ésta 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, ni universal, ni, *necesariamente*, gratuita; 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, etc.) de

la Nación.

**102.** En efecto, la educación superior no es obligatoria, pues el acceso a ella depende, entre otras cosas, de la libre elección individual de un plan de vida que incluya la obtención de educación superior como parte central de éste. Por lo tanto, la decisión de acceder a la educación superior recae exclusivamente en el individuo, quien por regla general, ha obtenido las condiciones mínimas para ejercer la autonomía personal.

**103.** La educación superior tampoco es universal, dado que está justificado condicionar el acceso a ella con base en la posesión de ciertas capacidades intelectuales y formación previa, necesarias para poder afrontar con éxito los requerimientos de ésta y lograr los fines de generación y transmisión del conocimiento de relevancia social inherentes a la educación superior.

**104.** Sin embargo, ello no significa que puedan establecerse 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.

**105.** En la educación superior debe prevalecer el principio de libertad de enseñanza, pues el libre examen de las ideas, la libertad de cátedra y de discusión, son condiciones necesarias para el desarrollo del conocimiento, y la finalidad de la educación superior y el sentido mismo de la universidad, como institución, radica en la generación y difusión del conocimiento y su aplicación en beneficio de la humanidad. Por ello, como se analizará en su momento, la autonomía universitaria es una herramienta jurídica para garantizar la libertad de enseñanza y, por ende, para la realización de los fines sociales de la universidad.

**106.** La educación superior no es, en principio, gratuita, pues está justificado, *prima facie*, responsabilizar a los individuos por la libre elección

de un plan de vida que incluya como parte central la obtención de educación superior, por lo que, de inicio, hay razones para que asuman el costo de su decisión.

**107.** Sin embargo, las diferencias sociales y económicas no imputables a los propios individuos, *de facto*, pueden frustrar el acceso a un plan de vida que tenga como aspecto central el obtener educación superior, por lo que el Estado Mexicano, sin menoscabo del principio de acceso sobre la base de la capacidad y la no discriminación, debe progresivamente extender la gratuidad a la educación superior, obligación expresamente prevista en el artículo 1 constitucional y los compromisos internacionales asumidos.

**108.** Así es, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no obliga, *en principio*, a que el Estado Mexicano provea de manera gratuita la educación superior, sino sólo el deber de promoverla para lograr distintos objetivos colectivos necesarios para el desarrollo de la Nación, como la investigación científica y técnica y el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura.

**109.** Sin embargo, debe enfatizarse que ello es compatible con la decisión de cualquier autoridad del Estado Mexicano, en este caso, del Estado de Michoacán, de extender la gratuidad también a la educación superior, porque de acuerdo con el principio de progresividad previsto en el artículo 1 constitucional y en las diversas normas internacionales citadas previamente, todas las autoridades del Estado Mexicano están obligadas – entre otras cosas- a procurar, gradualmente, la gratuidad de la educación superior, pues ello ampliaría el contenido del derecho humano a la educación, como se analizará en seguida.

**110.** **¿El derecho a educación gratuita a nivel superior reconocido en una constitución local es absoluto, o puede limitarse sin que implique violación al principio de progresividad previsto en el artículo 1 de la Constitución Federal?**

**111.** **Y de poder limitarse ¿tiene que motivarse esa decisión?**

**112.** Para responder a estas cuestiones debe señalarse que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que, por regla general, los derechos fundamentales no son absolutos<sup>24</sup>, por lo que admiten afectaciones de distinto grado, siempre que sean constitucionalmente legítimas, necesarias, adecuadas y proporcionales a la protección de otro derecho fundamental, que en el caso tenga mayor peso que el afectado, consideradas todas las cosas.

**113.** El principio de progresividad, como ya se mencionó, está previsto en el artículo 1 constitucional y en diversos tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte, como los invocados previamente, de los que se advierte, específicamente, la obligación de nuestro país de procurar la implantación progresiva de la gratuidad en la educación superior.

**114.** El principio de progresividad, en términos generales, ordena ampliar el alcance y la protección de los derechos humanos en la mayor medida posible hasta lograr su plena efectividad, de acuerdo con las circunstancias fácticas y jurídicas.

**115.** Este principio puede descomponerse en varias exigencias de carácter positivo y negativo, dirigidas tanto a los creadores de las normas jurídicas como a sus aplicadores, con independencia del carácter formal de las autoridades respectivas: legislativas, administrativas o judiciales.

**116.** En sentido positivo, del principio de progresividad derivan para el legislador (sea formal o material) la obligación de ampliar el alcance y la tutela de los derechos humanos, y para el aplicador, el deber de interpretar las normas de manera que se amplíen, en lo posible jurídicamente, esos aspectos de los derechos.

**117.** En sentido negativo, impone una prohibición de regresividad: el legislador tiene prohibido emitir actos legislativos que limiten, restrinjan,

---

<sup>24</sup> En lo tocante al derecho a no ser torturado, esta Primera Sala ha estimado que se trata de un derecho absoluto, entre otros, al resolver el amparo en revisión 703/2012, del que derivó la tesis 1ª CCVI/2014.

eliminen o desconozcan el alcance y la tutela que en determinado momento ya se reconocía a los derechos humanos, y el aplicador tiene prohibido interpretar las normas sobre derechos humanos de manera regresiva, esto es, atribuyéndoles un sentido que implique desconocer la extensión de los derechos humanos y su nivel de tutela admitido previamente.

**118.** En congruencia con este principio, el alcance y nivel de protección reconocidos a los derechos humanos tanto por la Constitución como por los tratados internacionales, deben ser concebidos como un mínimo que el Estado Mexicano tiene la obligación inmediata de respetar (no regresividad), y a la vez, el punto de partida para su desarrollo gradual (deber positivo de progresar).

**119.** En suma, el principio de progresividad conlleva la idea de un progreso gradual -y la prohibición de regresión- del alcance y la tutela que se brinda a los derechos humanos; es decir, la idea de que la plena efectividad de los derechos, debido a las circunstancias de la realidad, generalmente no puede obtenerse de inmediato, pero que su disfrute siempre debe mejorar.

**120.** Ahora bien, en su origen, el principio de progresividad estuvo vinculado a los -así llamados- derechos económicos, sociales y culturales, puesto que se estimaba -erróneamente- que éstos, a diferencia de los derechos civiles y políticos, imponían a los Estados no sólo ni principalmente obligaciones negativas (de omitir), sino, sobre todo, obligaciones positivas de actuación que implicaban el suministro de recursos económicos, y por lo tanto, que su plena realización estaba condicionada por las circunstancias económicas, políticas y jurídicas de cada país.

**121.** Así, en los primeros instrumentos internacionales que reconocieron derechos económicos, sociales y culturales, se incluyó el principio de progresividad con la finalidad de hacer patente que esos derechos no constituyen meros “objetivos programáticos” cuyo cumplimiento quede a la

buena voluntad de los Estados, sino genuinos derechos humanos que imponen obligaciones de cumplimiento inmediato a los Estados, como la de garantizar niveles mínimos en el disfrute de esos derechos, la de garantizar su ejercicio sin discriminación, y la obligación de tomar medidas deliberadas, concretas y orientadas a su satisfacción; así como obligaciones de cumplimiento mediato que deben ser acometidas progresivamente en función de las circunstancias específicas de cada país que dificulten garantizar la plena efectividad de esos derechos.

**122.** Ahora bien, esta Primera Sala considera relevante aclarar que, a pesar de su génesis histórica, el principio de progresividad en nuestro sistema jurídico es aplicable a todos los derechos humanos y no sólo a los así denominados, económicos, sociales y culturales.

**123.** Hay al menos tres razones que sustentan esta afirmación. En primer lugar, que el artículo 1 constitucional no hace distinción alguna al respecto, pues establece, llanamente, que todas las autoridades del país, en el ámbito de sus competencias, están obligadas a proteger, garantizar, promover y respetar los derechos humanos de conformidad, entre otros, con el principio de progresividad.

**124.** En segundo lugar, porque esa fue la intención del Constituyente Permanente, como se advierte de distintos momentos del proceso legislativo:

*"Hoy, a nadie escapa la relevancia de los derechos humanos como principios constitucionales, ubicados en la cúspide del sistema jurídico, desde la cual son auténticos límites materiales a la actuación de los poderes públicos y de los órganos de gobierno. Sin embargo, la responsabilidad estatal no debe constreñirse a un conjunto de abstenciones frente a los llamados derechos políticos y civiles; por el contrario, **es tarea permanente y progresiva del Estado, que implica el despliegue de todas las facultades de que se encuentra investido, con objeto de garantizar el respeto de todos los derechos**"<sup>25</sup>.*

*"[a]unque el principio de progresividad se ha vinculado de manera más estrecha a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, la propuesta considera que en su acepción de 'no regresividad' puede emplearse como un principio rector para todos los derechos humanos. En este sentido, el Estado no sólo adquiere la obligación de establecer las medidas necesarias para realizar los derechos humanos, sino, además, la de no poder dar marcha atrás en aquellos estándares o*

---

<sup>25</sup> Iniciativa de Legisladores (diversos Grupos Parlamentarios), presentada el veintinueve de noviembre de dos mil siete, ante el Senado de la República.

*niveles de cumplimiento ya alcanzados*<sup>26</sup>.

**125.** Pero además, y sobre todo, porque la diferente denominación que tradicionalmente se ha empleado para referirse a los así llamados derechos civiles y políticos y distinguirlos de los económicos, sociales y culturales; no implica que exista una diferencia substancial entre ambos grupos, ni en su máxima relevancia moral, porque todos ellos tutelan bienes básicos derivados de los principios fundamentales de autonomía, igualdad y dignidad; ni en la índole de las obligaciones que imponen a todos los demás, y específicamente, al Estado, pues para proteger cualquiera de esos derechos no sólo se requieren abstenciones, sino, en todos los casos, es precisa la provisión de garantías normativas y de garantías institucionales como la existencia de órganos legislativos que dicten normas y de órganos aplicativos e instituciones que aseguren su vigencia, lo que implica, en definitiva, la provisión de recursos económicos por parte del Estado y de la sociedad.

**126.** Ahora bien, esta Primera Sala ha considerado en ejecutorias anteriores que el derecho fundamental a la educación es un derecho social<sup>27</sup>. Pero con independencia de cómo se califique a este derecho humano, lo cierto es que su alcance y tutela están sometidos, entre otros, al principio de progresividad.

**127.** Para ilustrar las obligaciones que el Estado Mexicano tiene en relación con el derecho a la educación, derivadas del principio de progresividad, son elocuentes los párrafos 43 a 47 de la Observación General 13 del CDESC:

*“Obligaciones jurídicas generales*

*43. Si bien el Pacto dispone su puesta en práctica gradual y reconoce las restricciones debidas a las limitaciones de los recursos disponibles, impone también a los Estados Partes diversas **obligaciones con efecto inmediato**. Los Estados Partes tienen obligaciones inmediatas respecto del derecho a la educación, como la “garantía” del*

<sup>26</sup> Iniciativa presentada el veinticinco de septiembre de dos mil ocho ante la Cámara de Senadores.

<sup>27</sup> Tesis 1a. CLXVIII/2015 (10a.) de rubro: DERECHO A LA EDUCACIÓN. ES UNA ESTRUCTURA JURÍDICA COMPLEJA QUE SE CONFORMA CON LAS DIVERSAS OBLIGACIONES IMPUESTAS TANTO EN LA CONSTITUCIÓN, COMO EN LOS DIVERSOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES. (Décima Época, Registro: 2009184, Primera Sala, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 18, Mayo de 2015, Tomo I, Materia(s): Constitucional, Página: 425.

“ejercicio de los derechos... sin discriminación alguna” (párrafo 2 del artículo 2) y la obligación de “adoptar medidas” (párrafo 1 del artículo 2) para lograr la plena aplicación del artículo 13. Estas medidas han de ser “deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible” hacia el pleno ejercicio del derecho a la educación.

44. El ejercicio del derecho a la educación a lo largo del tiempo, es decir, “gradualmente”, no debe interpretarse como una pérdida del sentido de las obligaciones de los Estados Partes. Realización gradual quiere decir que los Estados Partes tienen la obligación concreta y permanentemente “de proceder lo más expedita y eficazmente posible”, para la plena aplicación del artículo 13.

45. La admisión de medidas regresivas adoptadas en relación con el derecho a la educación, y otros derechos enunciados en el Pacto, es objeto de grandes prevenciones. Si deliberadamente adopta alguna medida regresiva, el Estado Parte tiene la obligación de demostrar que fue implantada tras la consideración más cuidadosa de todas las alternativas y que se justifica plenamente en relación con la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga el Estado Parte.

46. El derecho a la educación, como todos los derechos humanos, impone tres tipos o niveles de obligaciones a los Estados Partes: las obligaciones de respetar, de proteger y de cumplir. A su vez, la obligación de cumplir consta de la obligación de facilitar y la obligación de proveer.

47. La obligación de respetar exige que los Estados partes eviten las medidas que obstaculicen o impidan el disfrute del derecho a la educación. La obligación de proteger impone a los Estados Partes adoptar medidas que eviten que el derecho a la educación sea obstaculizado por terceros. La de dar cumplimiento (facilitar) exige que los Estados adopten medidas positivas que permitan a individuos y comunidades disfrutar del derecho a la educación y les presten asistencia. Por último, los Estados Partes tienen la obligación de dar cumplimiento (facilitar) al derecho a la educación. **Como norma general, los Estados Partes están obligados a dar cumplimiento a (facilitar) un derecho concreto del Pacto cada vez que un individuo o grupo no puede, por razones ajenas a su voluntad, poner en práctica el derecho por sí mismo con los recursos a su disposición.** No obstante, el alcance de esta obligación está supeditado siempre al texto del Pacto. [...]”

128. En lo que interesa, el artículo 2 del Pacto a que se alude en la Observación General 13, es el siguiente:

“Artículo 2

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

2. Los Estados Partes en el presente pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. [...]”

129. Este artículo prevé, de acuerdo con la interpretación del CDESC, obligaciones de contenido inmediatas, como la de garantizar que los derechos se ejerciten sin discriminación, que se garantice la satisfacción de niveles esenciales de disfrute del derecho y la de adoptar medidas deliberadas, concretas y orientadas a lograr la plena eficacia de los derechos humanos; y mediatas o de cumplimiento progresivo, que se

traducen en la obligación concreta y permanentemente “de proceder lo más expedita y eficazmente posible”, para la plena efectividad del derecho, hasta el máximo de los recursos disponibles, y la prohibición de regresividad.

**130.** Así, de las normas constitucionales e internacionales invocadas, se sigue que el Estado Mexicano tiene la obligación inmediata de asegurar un nivel esencial en el goce del derecho a la educación, en concreto, garantizar el acceso gratuito, universal y obligatorio a la educación básica y media superior; y otras de cumplimiento progresivo, consistentes en lograr el ejercicio pleno del derecho hasta el máximo de los recursos disponibles, lo que implica, entre otras cosas, extender la gratuidad a la educación superior.

**131.** Ahora bien, de lo anterior se sigue que el derecho a la educación no es “infinito”, como se menciona en el agravio, en el sentido de que puede haber circunstancias que justifiquen una regresión en cuanto a su alcance y tutela.

**132.** Sin embargo, de una interpretación funcional del artículo 1 constitucional, puede concluirse que dichas circunstancias están sujetas a un escrutinio estricto, pues implican la restricción de un derecho humano especialmente relevante para la autonomía personal, para el funcionamiento de la democracia deliberativa, para la igualdad real de las personas, y para el bienestar y desarrollo de la sociedad.

**133.** En este sentido, corresponde a la autoridad que pretende realizar una medida regresiva (legislativa, administrativa o, incluso, judicial) justificar plenamente esa decisión.

**134.** Al respecto, es ilustrativo lo sostenido por el CDESC en la "Evaluación de la Obligación de Adoptar Medidas hasta el 'Máximo de los Recursos de que Disponga' de Conformidad con un Protocolo Facultativo del Pacto", de veintiuno de septiembre de dos mil siete:

*[...] 3. Tras examinar el contenido del párrafo 1 del artículo 2 en su Observación general*

N° 3, el Comité reitera que, para lograr progresivamente la plena efectividad del Pacto, los Estados Partes habrán de adoptar medidas deliberadas, concretas y debidamente orientadas, dentro de un plazo razonablemente breve después de la entrada en vigor del pacto para los Estados de que se trate. Las medidas incluirían “todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas”. Además de la legislación, el Comité entiende que las palabras “medios apropiados” incluyen ofrecer recursos judiciales y de otro tipo, cuando corresponda, y adoptar medidas “de carácter administrativo, financiero, educacional y social” (Observación general N° 3, párr. 7, y Observación general N° 9, párrs. 3 a 5 y 7).

4. La “disponibilidad de recursos”, aunque condiciona la obligación de adoptar medidas, no modifica el carácter inmediato de la obligación, de la misma forma que el hecho de que los recursos sean limitados no constituye en sí mismo una justificación para no adoptar medidas. Aunque se demuestre que los recursos disponibles son insuficientes, sigue en pie la obligación del Estado Parte de velar por el disfrute más amplio posible de los derechos económicos, sociales y culturales, habida cuenta de las circunstancias reinantes. Como ya ha puesto de relieve el Comité, los Estados Partes tienen el deber de proteger a los miembros o grupos más desfavorecidos y marginados de la sociedad aun en momentos de limitaciones graves de recursos, adoptando programas específicos de un costo relativamente bajo.

5. El compromiso de todo Estado Parte de utilizar “hasta el máximo” los recursos de que dispone para lograr la plena efectividad de las disposiciones del Pacto le da derecho a recibir los recursos que ofrezca la comunidad internacional. A este respecto, las palabras “hasta el máximo de los recursos de que disponga” se refieren tanto a los recursos existentes dentro de un Estado como a los que puede poner a su disposición la comunidad internacional por conducto de la cooperación y la asistencia internacionales.

6. En cuanto a las obligaciones mínimas de los Estados Partes en relación con cada uno de los derechos del Pacto, en la Observación general N° 3 se señala que, **para que un Estado parte pueda atribuir su falta de cumplimiento de las obligaciones mínimas a una falta de recursos disponibles, debe demostrar que ha realizado todos los esfuerzos posibles para utilizar todos los recursos que están a su disposición en un esfuerzo por satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas.**

7. Además de la obligación de adoptar medidas (art. 2.1), los Estados Partes tienen la obligación inmediata de “garantizar el ejercicio de los derechos que en [el Pacto] se enuncian, sin discriminación alguna” (art. 2.2). Esa obligación suele hacer necesarias la aprobación y la aplicación de legislación apropiada y no exige forzosamente importantes asignaciones de recursos. Análogamente, la obligación de respetar exige que los Estados se abstengan de injerirse directa o indirectamente en el disfrute de los derechos consignados en el Pacto y no exige necesariamente una participación importante del Estado. Por ejemplo, debería hacerse efectivo de inmediato el derecho de la mujer a percibir igual salario por trabajo igual.

En cambio, la obligación de proteger y, en una medida aun mayor, la obligación de cumplir, suelen exigir la adopción de medidas presupuestarias positivas para impedir que terceros interfieran en los derechos reconocidos en el Pacto (obligación de proteger) o facilitar, proporcionar y promover el disfrute de esos derechos (obligación de cumplir).

8. Cuando estudie una comunicación en que se afirme que un Estado Parte no ha adoptado medidas hasta el máximo de los recursos de que disponga, el Comité examinará las medidas, legislativas o de otra índole, que el Estado Parte haya adoptado efectivamente. Para determinar si esas medidas son “adecuadas” o “razonables”, el Comité podrá tener en cuenta, entre otras, las consideraciones siguientes:

Hasta qué punto las medidas adoptadas fueron deliberadas, concretas y orientadas al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales;

Si el Estado Parte ejerció sus facultades discrecionales de manera no discriminatoria y no arbitraria;

Si la decisión del Estado parte de no asignar recursos disponibles se ajustó a las normas internacionales de derechos humanos;

En caso de que existan varias opciones en materia de normas, si el Estado Parte se inclinó por la opción que menos limitaba los derechos reconocidos en el Pacto;

El marco cronológico en que se adoptaron las medidas;

Si las medidas se adoptaron teniendo en cuenta la precaria situación de las personas y los grupos desfavorecidos y marginados, si las medidas fueron no discriminatorias y si se dio prioridad a las situaciones graves o de riesgo.

9. **El Comité observa que, cuando no se adoptan medidas o éstas son de carácter regresivo, corresponde al Estado Parte probar que la decisión pertinente se basó en el examen más exhaustivo posible y que está debidamente justificada en relación con la totalidad de los derechos enunciados en el Pacto y por el hecho de que se utilizaron plenamente los recursos disponibles. [...]**

**135.** A partir de lo anterior, puede concluirse que si bien el derecho a la educación no es “infinito” y, por tanto, su alcance y tutela pueden limitarse en ciertas condiciones excepcionales, lo cierto es que éstas deben ser plenamente justificadas y someterse a un escrutinio judicial intenso.

**136.** En efecto, dado que el artículo 1 constitucional impone a todas las autoridades del Estado Mexicano la obligación de respetar el principio de progresividad, cuando cualquier autoridad, en el ámbito de su competencia, omite otorgar el alcance más amplio al derecho a la educación, omite garantizarle el nivel más alto de tutela o adopta una medida regresiva, y alega para justificar su actuación la falta de recursos; en ella recae la carga de probar fehacientemente esa situación, es decir, no sólo la carencia de recursos sino que realizó todos los esfuerzos posibles para utilizar los recursos a su disposición, en el entendido de que acciones y omisiones que impliquen regresión en el alcance y tutela de un derecho humano sólo pueden justificarse si:

- a) Se acredita la falta de recursos;
- b) Se demuestra que se realizaron todos los esfuerzos necesarios para obtenerlos, sin éxito;
- c) Se demuestra que se aplicó el máximo de los recursos o que los recursos de que se disponía se aplicaron a tutelar otro derecho humano (y no cualquier objetivo social), y que la importancia relativa de satisfacerlo prioritariamente, era mayor;

**137.** Esto es, si bien las autoridades legislativas y administrativas tienen en ciertos ámbitos un holgado margen de actuación para diseñar políticas públicas, determinar su prioridad relativa y asignar recursos; dicha libertad se restringe significativamente cuando está en juego la garantía de los diversos derechos humanos reconocidos por nuestro sistema jurídico, ya que la garantía de estos derechos fundamentales, en tanto normas que expresan el reconocimiento de principios de justicia de la máxima importancia moral, tiene prioridad *prima facie* frente a cualquier otro

objetivo social o colectivo, pues en una sociedad liberal y democrática, estos últimos tienen solamente valor instrumental y no final, como los derechos humanos.

**138.** En este ámbito, las autoridades deben garantizar, proteger, promover y respetar, *prioritariamente*, la plena efectividad de todos los derechos humanos; y si no lo hacen o adoptan medidas regresivas, tienen el deber de justificar esas acciones y la carga probatoria de demostrarlo, en la inteligencia de que cuando se aduzca falta de recursos, deben probar no sólo que realizaron todos los esfuerzos posibles para usar el máximo de los recursos disponibles, sino que, además, la ausencia de recursos se justifica porque se destinaron a garantizar otro derecho humano de similar importancia, y no cualquier objetivo social.

**139.** Estos deberes derivan directamente de la Constitución y los tratados internacionales de los que el país es parte, porque los derechos humanos reconocidos en nuestro sistema jurídico son normas que tutelan bienes individuales básicos de la máxima importancia moral, derivados de los principios de igualdad, autonomía y dignidad; porque todas las autoridades del país, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de respetarlos, garantizarlos, promoverlos y protegerlos, de conformidad – entre otros- con el principio de progresividad, realizando esfuerzos concretos, deliberados y orientados a su plena efectividad hasta el máximo de los recursos disponibles, y absteniéndose de adoptar medidas regresivas.

**140.** En suma, el principio de progresividad impone a todas las autoridades del Estado Mexicano, en el ámbito de sus competencias, el deber de incrementar gradualmente el grado de promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos, y también les prohíbe adoptar medidas regresivas que disminuyan el alcance y nivel de protección otorgados a los derechos humanos, salvo que exista una justificación constitucional plena para la medida regresiva que se demuestre fehacientemente.

**141.** Por lo tanto, las respuestas a las preguntas que encabezan este apartado son: el derecho humano a la educación, como la mayoría de los derechos fundamentales, no es absoluto. Sin embargo, dado el carácter especialmente relevante de este derecho para la autonomía personal, para el funcionamiento de una sociedad democrática de tipo deliberativo, para la igualdad de las personas, y para el bienestar social en general; toda omisión o acción proveniente del Estado Mexicano que afecte a este derecho debe ser plenamente justificada a la luz de otros derechos fundamentales de similar importancia reconocidos por la Constitución; esa actuación del Estado debe ser sometida a un escrutinio especialmente intenso, en sede judicial, y corresponde a la autoridad estatal la carga de probar fehacientemente: la ausencia de recursos; que estos se utilizaron hasta el máximo de los disponibles; y/o que esa ausencia es absoluta o bien relativa a la satisfacción de otro derecho fundamental de similar relevancia, y no que se aplicaron a cualquier otro objetivo social.

**142. ¿Cuál es la naturaleza jurídica, alcances y limitaciones que tiene la autonomía universitaria protegida por el artículo 3, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos?**

**143.** Uno de los agravios torales expuesto por las autoridades recurrentes se basa en el contenido y alcance de la autonomía universitaria. En esencia, aducen que en virtud de ésta, la universidad goza de un régimen constitucional especial que le permite, entre otras cosas, administrar su patrimonio, lo que implica la facultad de recabar recursos por distintos medios, como las cuotas de inscripción que pretende cobrar a los alumnos; y que debido a que el derecho humano a la educación no es absoluto, éste no puede usarse para restringir la autonomía universitaria.

**144.** Por lo tanto, esta Primera Sala debe pronunciarse respecto del sentido y contenido de la autonomía universitaria.

**145.** El artículo 3, fracción VII, de la Constitución mexicana establece –en lo que interesa– que las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad

## AMPARO EN REVISIÓN 170/2016

y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; que realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de ese artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; y que determinarán sus planes y programas, fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico, y administrarán su patrimonio.

**146.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha tenido ocasión de pronunciarse en varias ocasiones sobre el sentido y alcance de la autonomía universitaria, entre las que destacan, el amparo en revisión 337/2001 y el amparo directo en revisión 3123/2013, de los que derivaron los siguientes criterios:

*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.***<sup>28</sup>

*LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. LOS FUNCIONARIOS UNIVERSITARIOS DEBEN TOLERAR UNA MAYOR INTROMISIÓN EN SU DERECHO AL HONOR, A LA VIDA PRIVADA Y A SU PROPIA IMAGEN, CUANDO RECIBAN CRÍTICAS SOBRE SU DESEMPEÑO EN EL CARGO. **La naturaleza jurídica de las universidades autónomas, como organismos descentralizados del Estado con personalidad jurídica y patrimonio propio, en donde se imparte educación en los niveles establecidos en el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, les confiere a sus funcionarios diversas potestades administrativas relacionadas con un servicio de carácter público. Así, tal circunstancia justifica el mayor escrutinio al que están sometidos los funcionarios universitarios, quienes deben tolerar una mayor intromisión en su derecho al honor, a la vida privada y a la propia imagen cuando reciban cuestionamientos sobre su desempeño en el cargo, máxime que las afirmaciones y apreciaciones sobre su actuación fomentan la transparencia y crítica de la gestión estatal en un ámbito particularmente sensible para el desarrollo nacional, como es la educación pública superior.***<sup>29</sup>

<sup>28</sup> Época: Novena Época, Registro: 184349, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVII, Mayo de 2003, Materia(s): Administrativa,

Tesis: 1a. XI/2003, Página: 239

<sup>29</sup> Época: Décima Época, Registro: 2006174, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 5, Abril de 2014, Tomo I, Materia(s): Constitucional, Tesis: 1a. CL/2014 (10a.), Página: 808

**147.** Esta Sala ha sostenido, reiteradamente, que las universidades públicas autónomas son organismos descentralizados del Estado con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuya finalidad es impartir educación pública en términos del artículo 3 constitucional.

**148.** En este orden de ideas, las universidades públicas, como organismos del Estado, no son un fin en sí mismas, sino que constituyen una de las garantías institucionales del derecho humano a la educación superior, y en este sentido, tienen un carácter instrumental dependiente del cumplimiento de sus objetivos constitucionales, a saber: educar, investigar y difundir la cultura.

**149.** Esta Sala ha sostenido también que la autonomía universitaria prevista en la fracción VII del artículo 3° de la Constitución Federal, respecto de las universidades que revistan tal carácter, consiste 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, 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.

**150.** Es importante destacar que el sentido 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.

**151.** Así, la autonomía universitaria constituye una garantía institucional del derecho a la educación superior. La autonomía universitaria es un

diseño institucional 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.

**152.** En definitiva, la autonomía universitaria es una garantía institucional del derecho a la educación pública. De aquí que la autonomía universitaria tenga un carácter exclusivamente instrumental y no constituya, *per se*, un fin en sí misma. Dicho en otros términos, la autonomía universitaria es un medio para lograr un fin: la educación superior. Por lo que la autonomía universitaria es valiosa si y sólo si -y en la medida en que- maximiza ese derecho humano.

**153.** Es fácil comprender lo anterior si se mira a la autonomía universitaria en perspectiva histórica, pues el desarrollo de esta garantía institucional estuvo vinculado a la necesidad de repeler la injerencia de poderes extraños a la universidad, como los provenientes del poder político y eclesiástico, dos de los principales escollos que históricamente ha enfrentado el desarrollo del conocimiento.

**154.** Es importante, por ello, no confundir la autonomía universitaria, el medio, con la libertad de enseñanza como parte del derecho fundamental a la educación superior, el fin. Para esta Sala es claro que la autonomía universitaria no es sino una garantía institucional de la libertad de enseñanza, y ésta, una parte del contenido del derecho a la educación superior, como derecho individual de cada uno de los miembros de la universidad.

**155.** Así, no debe confundirse la autonomía universitaria, en cuanto garantía y arreglo institucional que se predica de una persona jurídica de derecho público (la universidad autónoma), con los derechos fundamentales de las personas físicas que son miembros de ésta: 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, etc.

**156.** Es decir, 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 haya de ponderarse con los derechos humanos de sus miembros. La autonomía universitaria, en tanto garantía institucional de un derecho humano, el derecho a la educación, está subordinada a la maximización de éste, por lo que, por regla general, el ejercicio legítimo de la autonomía universitaria no puede incluir en ningún caso la restricción de aspecto alguno del derecho a la educación.

**157.** En efecto, la autonomía universitaria no puede invocarse como un argumento que justifique restringir algún aspecto del derecho humano al que está destinada a servir, como podría ser, en el caso, la gratuidad. Sostener lo contrario sería inaceptable, pues sería tanto como afirmar que los medios pueden usarse para frustrar los fines que los justifican.

**158.** A partir de la comprensión de la autonomía universitaria como una garantía institucional del derecho a la educación superior es que puede entenderse su contenido.

**159.** Por una parte, la facultad de darse sus propias normas (“autonormación”), esto es, la de definir sus estatutos y regulaciones internas.

**160.** La potestad de autogobernarse, eligiendo de entre sus miembros a sus propias autoridades y órganos de gobierno, definiendo los requisitos para ingresar, permanecer y egresar de ella, etc.

**161.** Y la facultad de administrar su patrimonio, que implica la de establecer distintos mecanismos de financiamiento y de obtener ingresos.

**162.** Sin embargo, dichas facultades de ninguna manera dotan a las universidades de un régimen de excepcionalidad, extraterritorialidad o privilegio, que las sustraiga del respeto al Estado de derecho, esto es, a los principios y normas del sistema jurídico.

**163.** Por el contrario, esas facultades no tienen un carácter absoluto, sino que deben ejercitarse dentro del marco establecido por la Constitución y las leyes del Estado, y sobre todo, de manera congruente con la finalidad constitucional que están llamadas a garantizar, que es precisamente la plena efectividad del derecho a la educación superior.

**164.** Ahora bien, en el caso de que alguna autoridad del Estado extienda el alcance del derecho humano a la educación superior para incluir la gratuidad, entonces, por regla general, la autonomía universitaria no puede invocarse como justificación para restringir ese aspecto del derecho fundamental, pues, se insiste, la autonomía universitaria, en tanto garantía institucional, debe siempre usarse para maximizar, nunca para limitar, el alcance y protección del derecho humano que la dota de sentido.

**165.** La única justificación para afectar el alcance o grado de protección reconocido a un derecho fundamental, y por lo tanto, para no violar el principio de progresividad, es la expresada en el epígrafe anterior: la plena justificación constitucional y prueba fehaciente de que no hay recursos para cumplir con la gratuidad de la educación; que se han empleado todos los recursos disponibles; y/o que los recursos se han destinado a la protección de otro derecho fundamental de mayor importancia.

**166.** Por lo tanto, si el derecho humano a la educación superior, en determinado momento, incluye la nota de gratuidad; la facultad de administración del patrimonio derivada de la autonomía universitaria no puede invocarse en modo alguno como razón suficiente para desconocer ese aspecto del derecho humano, pues en ese supuesto, es evidente que la autonomía universitaria, en lo tocante a la administración del patrimonio, habría quedado limitada a procurar la obtención de recursos por cualquier medio lícito que no implique vulnerar la gratuidad de la educación.

**167. ¿Cuál es la naturaleza jurídica de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo?**

**168.** Como ya se mencionó en el apartado anterior, esta Primera Sala ha

sostenido reiteradamente el criterio de que las universidades públicas autónomas son organismos descentralizados del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuya finalidad es impartir educación pública en términos del artículo 3 constitucional.

**169.** Esta Suprema Corte ha considerado que, conforme a la fracción VII, del artículo 3, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la autonomía universitaria debe ser reconocida por medio de una ley formal y material, por lo que puede sostenerse que el reconocimiento de esta característica está sujeto al principio de reserva de ley<sup>30</sup>.

**170.** Es importante enfatizar en este punto, que las autoridades recurrentes no ponen en duda que las universidades públicas sean parte de la estructura del Estado, porque están incluidas en la administración pública descentralizada, por lo que dicha cuestión no es materia de controversia en este recurso.

**171.** La Ley Orgánica vigente de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo establece en sus artículos 1 y 2 que:

*“ARTICULO 1o. La Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo es una institución de servicio, descentralizada del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propios; dedicada a la educación media-superior y superior, en sus diversos niveles y modalidades, la investigación científica, la difusión de la cultura y la extensión universitaria”.*

*“ARTICULO 2o. La Universidad gozará de autonomía, conforme a lo dispuesto en esta Ley, con atribuciones para:*

*I. Elegir y remover libremente sus autoridades;*

*II. Aprobar el Estatuto y los Reglamentos Universitarios;*

*III. Determinar planes y programas académicos, de investigación científica, de difusión de la cultura y de extensión universitaria;*

*IV. Expedir certificados de estudios, títulos y diplomas de grados académicos en las carreras, especialidades y estudios superiores, que se cursen en sus Escuelas, Facultades, Institutos y Unidades Profesionales, y conferir reconocimientos honoríficos de acuerdo a lo dispuesto por el Estatuto y los Reglamentos respectivos;*

*V. Revalidar los estudios de enseñanza media-superior y superior en sus diversos niveles y modalidades, que se realicen en otros establecimientos educativos, nacionales y extranjeros;*

---

<sup>30</sup> En la jurisprudencia P./J. 17/2005 de rubro AUTONOMÍA UNIVERSITARIA. SÓLO PUEDE ESTABLECERSE MEDIANTE UN ACTO FORMAL Y MATERIALMENTE LEGISLATIVO. (Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, Mayo de 2005, Materia(s): Constitucional, Página: 913).

## AMPARO EN REVISIÓN 170/2016

*VI. Incorporar, de considerarlo conveniente, a instituciones que impartan las enseñanzas a que se refiere la fracción anterior, y, en su caso, decidir sobre su cancelación;*

*VII. Celebrar convenios con otras instituciones públicas o privadas, del país o del extranjero, así como con organismos nacionales e internacionales, que contribuyan al desarrollo de los objetivos universitarios;*

*VIII. Fijar los requisitos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y*

*IX. Preservar, incrementar y administrar su patrimonio de acuerdo con los fines que se propone, sin más limitaciones que las que le imponga la presente Ley, los Reglamentos y demás normas que dicte la comunidad universitaria a través de sus órganos de Gobierno.*

*Las actividades, estructura y objetivos de las Escuelas, Facultades, Institutos, Unidades Profesionales, en sus diversos niveles, el Consejo de Investigación Científica y otras dependencias, así como las Casas del Estudiante Universitario, estarán contenidas en el Estatuto y en los Reglamentos respectivos”.*

**172.** Conforme a su ley orgánica, la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo es una institución de servicio, descentralizada del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, dotada de autonomía para realizar su finalidad de impartir educación superior.

**173.** De acuerdo con lo anterior, la Universidad recurrente, como organismo del Estado, goza de la garantía institucional de la autonomía, por lo que está dotada de las facultades de autogobierno, autonormación y libre administración de su patrimonio.

**174.** Sin embargo, como ya se señaló, dichas facultades están orientadas funcionalmente a maximizar el alcance y la tutela del derecho a la educación superior, que es la finalidad que busca proteger la autonomía universitaria, por lo que el alcance de ésta debe determinarse en función del ámbito de protección tutelado al derecho humano a la educación superior.

**175.** Por ello, debe determinarse en seguida si en el Estado de Michoacán, el alcance del derecho humano a la educación superior incluye la gratuidad de la que imparta el Estado y, por ende, si la Universidad está obligada a respetar ese aspecto del derecho a la educación.

**176. ¿Qué implicaciones tiene para la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo el concepto de gratuidad previsto en el artículo 138 de la Constitución de dicho Estado?**

**177.** En parte del agravio se argumenta que si bien el artículo 138 de la Constitución del Estado de Michoacán establece que el Estado está obligado a impartir educación superior de manera gratuita, ello se limita a las instituciones educativas dependientes del Poder Ejecutivo y no a las universidades autónomas, porque si la intención legislativa hubiera sido incluir a estas últimas, así lo habría establecido expresamente el legislador y además habría reformado la Ley Orgánica de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

**178.** El agravio debe desestimarse por infundado.

**179.** El artículo 138 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo dispone:

*(REFORMADO, P.O. 6 DE AGOSTO DE 2010)*

*Artículo 138.- Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado y sus Municipios están obligados a impartir educación preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior. Toda educación que el Estado imparta será gratuita.*

**180.** Conforme a esa disposición, el Estado de Michoacán tiene obligación de impartir de manera gratuita, entre otras, educación superior.

**181.** No asiste la razón a las autoridades recurrentes cuando argumentan que esa obligación no incluye a la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo en virtud de su autonomía, y de que la intención legislativa no fue la de incluirla en el ámbito de aplicación de esa norma, pues si así fuera, el legislador lo habría precisado expresamente y habría reformado la ley orgánica de la institución.

**182.** En primer lugar, porque el sentido gramatical del artículo 138 de la Constitución Local sí incluye a la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo como institución obligada a impartir gratuitamente educación superior, pues no es motivo de controversia el que la Universidad recurrente es parte del Estado y, en consecuencia, la educación superior que imparte se entiende impartida por el Estado de Michoacán; porque la norma constitucional citada establece expresamente -entre otras cosas- que toda la educación superior que imparta el Estado será gratuita; porque

## AMPARO EN REVISIÓN 170/2016

contrario a lo afirmado en el agravio, la intención legislativa fue abarcar a todas las instituciones educativas del Estado, incluidas por supuesto las dotadas de autonomía, en el ámbito de aplicación de esa norma, pues si el legislador hubiera querido excluir a las universidades autónomas de la aplicación de esa norma, habría hecho explícita esa excepción; pero además, porque es claro que esa reforma fue inspirada por un sentido progresista de ampliar la gratuidad a la educación pública de carácter superior.

**183.** Lo anterior se confirma a partir del análisis del proceso legislativo de la reforma, como se advierte a continuación del texto de la iniciativa correspondiente, del dictamen de la misma y, posteriormente, del texto finalmente aprobado:

**184.** La iniciativa se presentó el quince de febrero de dos mil ocho, en los siguientes términos:

“CIUDADANO  
PRESIDENTE DE LA MESA  
CONGRESO DEL ESTADO  
PRESENTE  
DIRECTIVA DEL HONORABLE  
LEONEL GODOY RANGEL, Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Michoacán de acampo, en ejercicio de las facultades que al Ejecutivo a mi cargo confieren los artículos 60 fracción XXII, 62, 65 Y 66 de la Constitución Política del Estado, 2°, 3°,4° Y 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán; y,

### CONSIDERANDO

*Que, entre las demandas más sentidas que me fueran planteadas por diversos sectores de la población michoacana, en la campaña que realicé para ser electo Gobernador del Estado, destacan las de mejorar la calidad educativa y ampliar las oportunidades para cursar estudios, hasta el nivel superior.*

***Que como uno de los derechos humanos fundamentales reconocidos constitucionalmente y en los tratados internacionales ratificados por el Estado Mexicano, el derecho a la educación es universal e indivisible, por ello, todas las personas gozan del mismo en el territorio nacional y es el Estado el que debe garantizar los sistemas, instrumentos y financiamiento para su promoción, protección y exigibilidad.***

*Que, de acuerdo al Artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la educación es un derecho que todo individuo debe recibir en igualdad de condiciones y oportunidades, mediante un sistema*

*nacional de enseñanza, para el acceso al conocimiento científico y técnico, así como a los bienes y valores de la cultura.*

**Que la educación** es un factor fundamental de cualquier proceso de desarrollo estatal y de mejoramiento de las condiciones de vida de la sociedad michoacana, por ello, la educación que imparte el Estado, - Federación, entidades federativas, Distrito Federal y municipios- debe ser obligatoria, laica, **gratuita**, integral, democrática, humanista y de alta calidad, y **debe incluir los niveles preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior.**

*Que la educación que se imparte en el Estado de Michoacán, debe desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentar, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos, la paz, la democracia, la perspectiva de género, la diversidad cultural, el cuidado del medio ambiente y la conciencia de la solidaridad internacional.*

*Que todas las personas tienen derecho a la educación, a la cultura y al trabajo y el Gobierno tiene la responsabilidad de garantizar el bienestar físico, moral, intelectual y económico de la población.*

*Que en este sentido, el Estado debe invertir entre otros, en la formación y capacitación de profesores; en la construcción, equipamiento y mantenimiento de planteles; en programas de apoyos socioeconómicos al alumnado, para el ingreso, permanencia y logro exitoso de sus aprendizajes.*

*Que la **educación pública** es uno de los instrumentos para hacer viable la justicia social, en la medida que estimula la lucha contra la inequidad, la pobreza y la degradación humana.*

*Que sin una educación democrática, los esfuerzos por mejorar los niveles de justicia y libertad, obtienen resultados limitados. Ahora bien, democratizar la educación significa elevar los niveles de escolaridad de la población, al generalizar la atención de los servicios educativos en todos sus niveles y modalidades, así como favorecer la mayor participación y compromiso de la sociedad en las tareas educativas.*

*Que en la Entidad se presenta un grave **rezago en cobertura**, especialmente en los niveles medio superior y superior, profundizándose con altos índices de reprobación y deserción. Esta situación ahonda la dificultad para que la juventud michoacana reciba una preparación que la habilite para la vida y el trabajo, obstruyendo con ello el desarrollo de sus cualidades y el progreso de nuestro Estado.*

*Por lo expuesto, someto a su consideración la siguiente:*

**INICIATIVA DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 138 Y 139 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MICHOACÁN DE OCAMPO**

**ARTÍCULO ÚNICO.-** Se reforman y adicionan los artículos 138 y 139 de la Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo, para quedar como siguen:

MICHOACAN DE OCAMPO  
EJECUTIVO DEL ESTADO

*Artículo 138.- Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado y sus Municipios están obligados a impartir educación preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior. **Toda educación que el Estado imparta será gratuita.***

*Artículo 139.- ...*

*a) ...*

*b) ...*

*c) ...*

*El Estado promoverá y atenderá la educación inicial, apoyará la investigación científica y tecnológica, asimismo, alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura y de nuestros valores.*

TRANSITORIOS

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

*ARTÍCULO SEGUNDO.- Túrnese a los ciento trece ayuntamientos del Estado de Michoacán, para los efectos Constitucionales.”*

**185.** En cuanto al dictamen de la iniciativa, se expresó en los términos siguientes:

**“DICTAMEN CON PROYECTO DE DECRETO MEDIANTE EL CUAL SE REFORMA Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 138 Y 139 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, ELABORADO POR LA COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE PROGRAMACIÓN, PRESUPUESTO Y CUENTA PÚBLICA; Y DE EDUCACIÓN.**

**HONORABLE ASAMBLEA:**

*A las comisiones de Puntos Constitucionales; de Programación, Presupuesto y Cuentas Públicas; y de Educación, se turnaron Iniciativas de Decreto que reforma los artículos 138 y 139 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, presentado por el Mtro. Leonel Godoy Rangel, Gobernador Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, e Iniciativa de Decreto que reforma el artículo 138 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, presentado por la diputada Lourdes Esperanza Torres Vergas, integrante del Grupo Parlamentario de Acción Nacional.*

**ANTECEDENTES:**

*Que en sesión de Pleno de la Septuagésima Primera Legislatura, celebrada el día 21 veintiuno de febrero de 2008 de dos mil ocho, se dio lectura a la Iniciativa de Decreto que reforma y adicionan los artículos 138 y 139 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, presentada por el Titular del Poder Ejecutivo del Estado, turnándose a la Comisión de Puntos Constitucionales para su estudio, análisis y dictamen sobre si ha lugar a admitirla a discusión.*

*Que en sesión de la Septuagésima Primera Legislatura de Pleno, de fecha 17 diecisiete de abril de 2008 dos mil ocho, se dio lectura al Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales que declara que ha lugar a admitir a discusión la Iniciativa de Decreto que reforma y adiciona los artículos 138 y 139 de la Constitución Política del Estado Libre*

y Soberano de Michoacán de Ocampo, presentada por el Tribular del Poder Ejecutivo del Estado, turnándose a las comisiones de Puntos Constitucionales; de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública; y de Educación, para su estudio, análisis y dictamen.

Que en sesión de Pleno de la Septuagésima Primera Legislatura, celebrada el día 03 tres de noviembre de 2009 dos mil nueve, se dio lectura a la Iniciativa de Decreto que reforma el artículo 138 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, presentada por la disputa Lourdes Esperanzada Torres Vargas, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, turnándose a la Comisión de Puntos Constitucionales para su estudio, análisis y dictamen sobre si ha lugar a admitirla a discusión.

Que en sesión de la Septuagésima Primera Legislatura de Pleno, de fecha 27 de mayo de 2010 dos mil diez, se dio lectura al Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales que declara que ha lugar a admitir a discusión la Iniciativa de Decreto que reforma el artículo 138 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, presentada por la disputa Lourdes Esperanza Torres Vargas, turnándose a las comisiones de Puntos Constitucionales; de Programación, Presupuesto y Cuentas Públicas; y de Educación, para su estudio y análisis y dictamen.

Que del estudio y análisis realizado por las comisiones que dictaminan, se llegó a las siguientes

#### **CONSIDERACIONES:**

Que el Congreso del Estado es competente para adicionar o reformar la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, conforme a lo dispuesto por los artículos 44 fracción I y 164 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.

Que de conformidad con el artículo 164 de la Constitución Política de Ocampo, concurriendo los requisitos exigidos, ésta puede ser adicionada o reformada en cualquier tiempo.

Que estas comisiones de Puntos Constitucionales; de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública; y de Educación, son competentes para estudiar, analizar y dictaminar las iniciativas de Ley, presente; conforme a lo dispuesto por los artículos 62, 64 y 64 B de la Ley Orgánica de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.

Que en esencia, las iniciativas de Decreto proponen reformar y adicionar los artículos 138 y 139 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.

**Que la Iniciativa de Decreto que contiene la propuesta de reforma y adición a los artículos 138 y 139 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, presentada por el Titular del Poder Ejecutivo del Estado, pretende establecer la gratuidad y obligatoriedad en los niveles media superior y superior.**

Que la Iniciativa de Decreto que contiene la propuesta que reforma el artículo 138 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, presentada por la diputada Lourdes Esperanza Torres Vargas, pretende establecer la gratuidad, incorporando los conceptos de educación básica de calidad, asegurar la permanencia de los educandos en el sistema educativo y términos con el analfabetismo, garantizar que las personas con capacidades y méritos, académicos logren **los niveles de educación media superior y superior, y que la educación en estos niveles sean de manera gradual y progresiva.**

**Que en una visión general, la reforma constitucional materia de este Dictamen, pretende establecer la gratuidad y obligatoriedad en la educación media superior y superior en el Estado de Michoacán.**

Que los diputados integrantes de estas Comisiones de Dictamen coincidimos con los indicadores de la reforma, toda vez que **congruentes con el mandato constitucional de nuestra Carta Magna que establece en su artículo 3º fracción IV toda la educación que el Estado imparta será gratuita, la presente reforma permitirá que los michoacano que cursan la educación media superior y superior continúen desarrollando armónicamente todas sus facultades.**

## AMPARO EN REVISIÓN 170/2016

Que en su análisis, las comisiones de Puntos Constitucionales, Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, y de Educación, tomaron en consideración las razones expuestas en las iniciativas de mérito. Así como del estudio realizado, coincidimos en la importancia de impulsar reformas constitucionales que permitan el desarrollo humano de los habitantes del Estado.

Que en ejercicio de las atribuciones que le confieren a estas Comisiones el artículo 53 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, para ilustrar su juicio, acordamos que las comisiones de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública; y de Educación, establecieran contacto con las dependencias del Poder Ejecutivo correspondientes a efecto de contar con los estudios de factibilidad e impacto presupuestal que la reforma implicaba.

Que derivado de lo anterior en reuniones de trabajo de las comisiones que dictaminan, así como de los funcionarios del Poder Ejecutivo que elaboraron los estudios de factibilidad e impacto presupuestal se arribó a lo siguiente:

**La gratuidad implicará únicamente la exención de pago de inscripción en las instituciones públicas de media superior y superior de manera gradual.** Otros servicios como exámenes, cursos, certificados, credenciales, cartas de pasantía, titulación y constancias, seguirán cobrándose.

La propuesta no contempla ampliación inmediata de la infraestructura. Está demostrando que la gratuidad no implica un incremento inmediato a la matrícula. La apertura de nuevos planteles de nivel medio superior y superior (y la consiguiente contratación de profesores), se mantendrá con los ritmos de los actuales programas federales y estatales diseñados para ello y será el componente progresivo de la propuesta.

Para ampliar la absorción en el marco de la propuesta de obligatoriedad, se ha trabajado una sólida propuesta de educación a distancia (telebachillerato y bachillerato en línea), con las mismas características de calidad, certificaciones, equivalencia y revalidación que el modelo escolarizado, pero con gastos de operación muchísimo menores.

La proyección de costos 2010-2013, realizada en función de esta propuesta (sólo inscripciones) es del orden de los 686 millones de pesos, a razón de una inversión promedio anual de 171.4 millones de pesos. Los cálculos se realizaron con base en información de las instituciones de esos niveles respecto a sus ingresos anuales en el rubro de inscripción y se pormenoriza en el siguiente cuadro:

AÑO	NIVEL MEDIO SUPERIOR		NIVEL SUPERIOR		TOTAL
	MATRÍCULA	COSTO ANUAL	MATRÍCULA	COSTO ANUAL	
2010	111,990	\$71,583,854.59	75,727	\$89,812,222.00	\$161,396,076.59
2011	115,038	\$73,532,001.96	79,820	\$94,666,520.00	\$168,198,521.96
2012	118,085	\$75,480,149.33	83,690	\$99,256,340.00	\$174,736,489.33
2013	121,133	\$77,428,296.70	87,699	\$104,011,014.00	\$181,439,310.7
<b>TOTAL</b>		<b>\$298,024,302.58</b>		<b>\$387,746,096.00</b>	<b>\$685,770,398.58</b>

Que el diagnóstico realizado por la Secretaría de Educación, arrojó que es necesario enfatizar que la permanencia en el sistema educativo superior es muy frágil, debido a innumerables razones, pero siendo la económica la principal, el índice de deserción en algunas regiones del Estado es alarmante y en otras no existe la posibilidad de alcanzar estudios de nivel superior, por ello es fundamental otorgar apoyos especiales para el acceso y permanencia en el sistema educativo, a personas y grupos vulnerables de zonas urbanas y rurales.

Que cabe destacar que ya en otras entidades como son el Distrito Federal y el Estado de Jalisco han aprobado reformas a su marco normativo a fin de que la educación del nivel medio superior sea obligatoria y gratuita, con resultados muy importantes en la deserción de jóvenes en este nivel de estudios, por ejemplo en el Distrito Federal para el ciclo escolar 2007-2008 la eficiencia terminal representaba el 56.41 por ciento y para este año está contemplado el 60.5 por ciento; habiéndose tenido una deserción en el mismo del 16.98 por ciento disminuyendo para este año a tan sólo 12.3 por ciento.

*Que de las consideraciones anteriormente vertidas se desprende que es necesario ampliar la garantía constitucional de la gratuidad en la educación, ya que está demostrado que con esta importante reforma, habremos de garantizar la continuidad de la población escolar en los niveles medio superior y superior, pues juegan un papel primordial en el desarrollo de nuestro Estado, de ahí la importancia de concentrar esfuerzos en estos niveles educativos.*

*Que la educación es un derecho fundamental y que partiendo de esta premisa, el ejercicio pleno del mismo, implica una tarea de enorme responsabilidad y de toma de decisiones, que los poderes del Estado en su conjunto deben aspirar a que la educación sea una garantía tangible, es decir real, lo que significa que el Estado está obligado a contar con una oferta gratuita, laica, libre y obligatoria; y contribuir para que cada persona ejerza su derecho a ser educado.*

*Que los diputados integrantes de estas comisiones de dictamen consideramos importante ampliar la cobertura de atención a la demanda de la educación media superior y superior pública para la juventud michoacana, pues ésta eleva la posibilidad de acceso a la educación de éstos niveles, para formar ciudadanos en condiciones de igualdad, con identidad nacional, más consientes de sí mismos, de su sociedad, su historia y su ser nacional; personas activas en un país libre, cada vez más justo, pluralista, respetuoso y democrático; michoacanos responsables, solidarios y comprometidos con su entorno.*

*Que los diputados integrantes de estas comisiones de dictamen consideramos importante ampliar la cobertura de atención a la demanda de la educación media superior y superior pública para la juventud michoacana, pues ésta eleva la posibilidad de acceso a la educación de éstos niveles, para formar ciudadanos en condiciones de igualdad, con identidad nacional, más consientes de sí mismos, de su sociedad, su historia y su ser nacional; personas activas en un país libre, cada vez más justo, pluralista, respetuoso y democrático; michoacanos responsables, solidarios y comprometidos con su entorno.*

*Que preocupa a los diputados integrantes de esta Septuagésima Primera Legislatura, un muchacho con calificaciones sobresalientes, una joven reconocida por sus méritos académicos, así mismo los miles de jóvenes que aspiran a continuar con sus estudios de nivel medio superior y superior y que en muchos casos, ven truncados sus sueños de llevar progreso y bienestar a sus familias y comunidades, porque no cuentan con los recursos económicos para continuar con sus estudios, la tarea debe ser la toma de decisiones adecuadas y la implementación de las mismas, a efecto de proporcionar los medios para que todos los jóvenes michoacanos tengan la oportunidad de continuar con los mismos.*

*Que no pasa desapercibido para los diputados integrantes de las comisiones que dictaminan, que a lo largo de los años nuestra sociedad ha ido evolucionando y transformándose, y que muchas de estas transformaciones han requerido de la adecuación de nuestras normas jurídicas para imprimírle nuevos impulsos al desarrollo económico y social, por lo que en atención a lo anterior y comprometidos con ello, acudimos al juicio de la historia, impulsando con la presente reforma constitucional la corresponsabilidad de este Poder Legislativo, dotando de la herramienta jurídica al Estado, para hacer efectivo el derecho que le corresponde a todo individuo michoacano de acceder a la instrucción superior, que redunde en su beneficio y contribuya con ello al desarrollo armónico y sostenible del Estado y la Nación.*

*Que una vez analizado el contenido de las dos iniciativas, encontramos coincidencias y diferencias, las cuales nos obligaron a un amplio debate y estudio jurídico.*

**Que ampliar la garantía del derecho a la educación a través de la gratuidad en la educación media superior y superior, significa ser corresponsables con los derechos de acceso de los ciudadanos a mayores niveles educativos que impactan directamente en el progreso del Estado, por lo que queda establecido en el artículo 138 de la Constitución del Estado, este derecho.**

*Que las partidas asignadas a las Unidades Programáticas Presupuestales de educación, obligan a que esta reforma se implemente de manera gradual, con el correspondiente compromiso de este Poder Legislativo para asignar recursos crecientes que permitan hacerla realidad.*

*Que en mérito de las anteriores coincidencias y derivado de los estudios de factibilidad e impacto presupuestal, la gratuidad implicará únicamente el pago de inscripción en las*

## AMPARO EN REVISIÓN 170/2016

*instituciones públicas de nivel media superior y superior de manera gradual. Otros servicios como exámenes, cursos, certificados, credenciales, cartas de pasantía, titulación y constancias seguirán cobrándose, estableciéndose en el artículo tercero transitorio del Decreto la gradualidad de la gratuidad de acuerdo a la disponibilidad presupuestal.*

*Que por lo anteriormente expuesto y con fundamento en los artículos 44 fracción I y 164 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo; 47 fracción I, 56 fracciones II, IV y VI, 57, 58, 60, 62, 64, 64 B, 122, 123, 124 y 125, de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, los diputados integrantes de las comisiones de Puntos Constitucionales, de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública; y de Educación, nos permitimos someter, con trámite de dispensa de segunda lectura, a la consideración del Pleno de esta Legislatura, el siguiente Proyecto de*

### **DECRETO:**

**ARTÍCULO ÚNICO.** *Se reforman y adicionan los artículos 138 y 139 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo para quedar como siguen:*

**ARTÍCULO 138.** *Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado y sus Municipios están obligados a impartir educación preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior. Toda educación que el Estado imparta será gratuita.*

**ARTÍCULO 139.** ...

...

a) ...

b) ...

c) ... *El Estado promoverá y atenderá la educación inicial, apoyará la investigación científica y tecnológica, asimismo, alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura y de nuestros valores.*

### **TRANSITORIOS:**

**ARTÍCULO PRIMERO.** *Publíquese el presente Decreto en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, para su conocimiento general y efectos legales procedentes.*

**ARTÍCULO SEGUNDO.** *Remítase a los ayuntamientos del Estado, la Minuta Proyecto de Decreto, para que, en los términos de la fracción IV del artículo 164 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, después de recibida, envíen al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo el resultado de su votación.*

**ARTÍCULO TERCERO.** *Las obligaciones derivadas del Presente Decreto serán cumplidas de manera gradual progresiva, inicialmente la gratuidad implicará el pago de inscripción en las instituciones públicas de media superior y superior hasta el grado de licenciatura, otros servicios como exámenes, cursos, certificados, credenciales, cartas de pasantía, titulación y constancias, se otorgaran de acuerdo a la disponibilidad presupuestal del Estado.*

**ARTÍCULO CUARTO.** *Se derogan todas aquellas disposiciones legales y administrativas en lo que se opongan al presente Decreto.*

**ARTÍCULO QUINTO.** *Dese cuenta del presente Decreto al Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo, para los efectos legales correspondientes.*

**PALACIO DEL PODER LEGISLATIVO.** *Morelia, Michoacán de Ocampo, a 1º primero de junio de 2010 dos mil diez.*

**COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES:** *DIP. SAMUELARTURO NAVARRO SÁNCHEZ, PRESIDENTE; DIP. JOSÉ ANTONIO SALAS VALENCIA, INTEGRANTE; DIP. JAIME RODRÍGUEZ LÓPEZ, INTEGRANTE; DIP. GABRIELA DESIREÉ MOLINA AGUILAR, INTEGRANTE; DIP. LUIS MANUEL ANTÚNEZ OVIEDO, INTEGRANTE.*

**COMISIÓN DE PROGRAMACIÓN, PRESUPUESTO Y CUENTA PÚBLICA:** *DIP. ANTONIO CRUZ LUCATERO, PRESIDENTE; DIP. IVÁN MADERO NARANJO, INTEGRANTE; DIP. WILFRIDO LÁZARO MEDINA, INTEGRANTE; DIP. ALFREDO*

ANAYA GUDIÑO, INTEGRANTE; DIP. CARLOS HUMBERTO QUINTANA MARTÍNEZ, INTEGRANTE.

**COMISIÓN DE EDUCACIÓN:** DIP. HERIBERTO LUGO CONTRERAS, PRESIDENTE; DIP. RAÚL MORÓN OROZCO, INTEGRANTE; DIP. WILFRIDO LÁZARO MEDINA, INTEGRANTE; DIP. LOURDES ESPERANZA TORRES VARGAS, INTEGRANTE; DIP. JUAN MANUEL MACEDO NEGRETE, INTEGRANTE.”

**186.** Por su parte, el texto finalmente aprobado, correspondiente al Decreto 213 del seis de marzo de dos mil diez, se emitió en los siguientes términos:

*“LEONEL GODOY RANGEL, Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, a todos sus habitantes hace saber:*

*El H. Congreso del Estado, se ha servido dirigirme el siguiente:*

**DECRETO**

**EL CONGRESO DE MICHOACÁN DE OCAMPO DECRETA:  
NÚMERO 213**

**ARTÍCULO ÚNICO.** *Se reforman y adicionan los artículos 138 y 139 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo para quedar como sigue:*

**ARTÍCULO 138.** *Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado y sus Municipios están obligados a impartir educación preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior. Toda educación que el Estado imparta será gratuita.*

**ARTÍCULO 139.** ...

- ... ..  
a) ... ..  
b) ... ..  
c) ... ..

*El Estado promoverá y atenderá la educación inicial, apoyará la investigación científica y tecnológica, asimismo, alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura y de nuestros valores.*

**TRANSITORIOS**

**ARTÍCULO PRIMERO.** *Publíquese el presente Decreto en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, para su conocimiento general y efectos legales procedentes.*

**ARTÍCULO SEGUNDO.** *Remítase a los ayuntamientos del Estado, el Decreto, para que, en los términos de la fracción IV del artículo 164 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, después de recibido, envíen al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, el resultado de su votación.*

**ARTÍCULO TERCERO.** *Las obligaciones derivadas del presente Decreto, serán cumplidas de manera gradual progresiva, inicialmente la gratuidad implicará el pago de inscripción en las instituciones públicas de media superior y superior hasta el grado de licenciatura, otros servicios como exámenes, cursos, certificados, credenciales, cartas de pasantía, titulación y constancias, se otorgarán de acuerdo a la disponibilidad presupuestal del Estado.*

**ARTÍCULO CUARTO.** *Se derogan todas aquellas disposiciones legales y administrativas en lo que se opongan al presente Decreto.*

**ARTÍCULO QUINTO.** *Dese cuenta del presente Decreto, al Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo. Para los efectos legales correspondientes.*

*En cumplimiento a lo dispuesto por la fracción I, del artículo 60 de la Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo, y para su debida publicación y observancia, promulgo el presente Decreto, en la residencia del Poder Ejecutivo, en la ciudad de Morelia, Michoacán, a los 6 seis días del mes de agosto del año 2010 dos mil diez.*

**SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCIÓN.- EL GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO.- LEONEL GODOY RANGEL.- EL SECRETARIO DE GOBIERNO.- FIDEL CALDERÓN TORREBLANCA. (Firmados)."**

**187.** Como puede observarse, el contenido del proceso legislativo es diáfano en cuanto a la intención del legislador de extender la gratuidad de la educación superior a toda la educación impartida por el Estado de Michoacán, sin que exista elemento alguno que sugiera que el legislador pretendía excluir a alguna de las instituciones del Estado, específicamente a las universidades autónomas, del ámbito de aplicación de esa norma.

**188.** Conclusión que, por lo demás, es plenamente consistente con los términos en que fue concebido el convenio correspondiente celebrado entre el Gobierno del Estado y la Universidad recurrente, pues expresamente se sostuvo que la finalidad de ese acuerdo era implementar la gratuidad de la educación prescrita por el artículo 138 de la Constitución Local e incluso, en la cláusula tercera, fracción III, del convenio, se dispuso que al expedir recibos a los educandos, debía incluirse la leyenda siguiente:

***"El costo de la presente inscripción ha sido cubierto por el Gobierno del Estado de Michoacán, en cumplimiento de la gratuidad de la educación media superior y superior prevista por el artículo 138 de la***

***Constitución Política del estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.”***

**189.** Es, por tanto, patente, que la intención del autor de esa norma de la Constitución Local fue la de extender el alcance de la gratuidad de la educación pública prevista en la Constitución Federal, a la educación superior impartida por el Estado de Michoacán a través de cualquiera de sus organismos, incluidas, desde luego, las universidades autónomas.

**190.** En segundo lugar, la autonomía universitaria, como ha quedado dicho, no excluye a la Universidad de respetar el contenido y alcance del derecho humano a la educación superior reconocido en el artículo 3 de la Constitución Federal, en relación con el artículo 138 de la Constitución Local, y si éste prevé que toda la educación que imparta el Estado de Michoacán es gratuita, incluida la superior, extendiendo el alcance y tutela del derecho a la educación superior, es claro que la autonomía universitaria no puede invocarse como justificación para frustrar ese aspecto del derecho fundamental.

**191.** Y en tercer lugar, porque las normas de la Ley Orgánica de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo que establecen la posibilidad de que ésta se allegue de recursos cobrando por los servicios que presta, deben interpretarse conforme a las exigencias de la Constitución Local y Federal de la gratuidad de la educación superior, por lo que las cuotas de inscripción que reclama la quejosa deben entenderse como excluidas de los ingresos que esa Ley permite cobrar a la Universidad.

**192.** Pero además, el agravio es infundado porque el legislador estableció en el artículo cuarto transitorio del decreto de reforma constitucional una cláusula derogatoria genérica, por lo que en todo caso, las normas de la Ley Orgánica que pudieran ser incompatibles con la gratuidad de la educación, han quedado derogadas.

**193.** No es óbice para sostener estas consideraciones lo dispuesto en el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional, en el

sentido de que las “*obligaciones derivadas del presente Decreto, serán cumplidas de manera gradual progresiva, inicialmente la gratuidad implicará el pago de inscripción en las instituciones públicas de media superior y superior hasta el grado de licenciatura...*” (sic), porque esa norma debe leerse en clave del principio de progresividad previsto en el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de que Estado de Michoacán está obligado a tomar medidas deliberadas, concretas y orientadas a garantizar la gratuidad de la educación superior, entre otras, la de liberar gradualmente a los alumnos del pago de las cuotas de inscripción que inicialmente pagarían, pero una vez tomada la medida de exentar a los alumnos del pago de cuotas de inscripción para el acceso a la educación superior, el Estado tiene prohibido, *prima facie*, realizar acciones regresivas como dejar de financiar esas cuotas de inscripción y reimplantar su cobro.

**194.** Por lo tanto, esa disposición transitoria no impide sostener la conclusión adelantada en este fallo, ya que si las autoridades responsables implementaron la gratuidad de la educación superior mediante el convenio referido, exentando a la quejosa del pago de cuotas de inscripción durante los periodos precisados, entonces quedaron sujetas a la prohibición de regresividad derivada del principio de progresividad previsto en el artículo 1 constitucional, y tienen prohibido, *prima facie*, adoptar medidas que impliquen desconocer la gratuidad de la educación dejando de financiar a la Universidad y reimplantando el cobro de cuotas de inscripción en perjuicio de la quejosa, salvo que hubieran demostrado que dicha regresión estaba plenamente justificada constitucionalmente, lo que no aconteció en este juicio.

**195.** En la inteligencia de que cuando una autoridad estatal extienda el alcance del derecho humano a la educación estableciendo la gratuidad de la educación superior, asume la responsabilidad de garantizar con sus propios recursos la plena eficacia de ese derecho, por lo que, en el caso, corresponde al Gobierno de Michoacán cubrir con cargo a los recursos estatales del presupuesto del Estado, las cuotas de inscripción de la

quejosa.

**196. Conclusión.** A partir de las premisas anteriores es posible concluir que los.

agravios de las recurrentes son infundados

**197.** Se ha establecido que el Estado de Michoacán, en virtud del artículo 138 de la Constitución Local, está obligado a impartir educación superior de manera gratuita, prescripción que incluye a la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, como universidad pública autónoma.

**198.** Que la autonomía universitaria es una garantía institucional que tiene como finalidad proteger la libertad de enseñanza, condición necesaria para cumplir con la finalidad de la educación superior; y que implica las facultades de autonormación, autogobierno, y libre administración del patrimonio.

**199.** Que la autonomía universitaria, por regla general, no puede invocarse para frustrar o restringir algún aspecto del derecho que está llamada a servir, como, en el caso, la gratuidad de la educación superior.

**200.** Que en virtud del principio de progresividad, una vez que el Estado de Michoacán ha extendido la gratuidad a la educación superior, entre otras cosas, tiene prohibido adoptar medidas regresivas.

**201.** Que en el caso, los actos reclamados por la quejosa constituyen medidas regresivas, pues son contrarios a la gratuidad de la educación reconocida en la Constitución del Estado de Michoacán y aplicada previamente en su favor.

**202.** Que si bien una medida regresiva puede justificarse en condiciones excepcionales, la carga de la justificación, así como de la prueba de los hechos relevantes, recae en las autoridades responsables.

**203.** En el caso, esta Primera Sala estima que las autoridades recurrentes no justificaron las medidas regresivas reclamadas, porque se limitaron a afirmar que carecían de recursos, como se desprendía del acta de la sesión del Consejo Universitario mencionada en los antecedentes de esta

resolución.

**204.** Sin embargo, no aportaron prueba alguna que demostrara suficientemente la ausencia de recursos, que aplicaron todos los disponibles, que realizaron todos los esfuerzos razonables para obtenerlos, y/o que los emplearon para garantizar otro derecho fundamental de mayor importancia relativa, dadas las circunstancias.

**205.** Por lo tanto, esta Primera Sala estima que las autoridades recurrentes violaron en perjuicio de la quejosa el derecho a la educación superior gratuita previsto en el artículo 3 de la Constitución Federal y desarrollado en el artículo 138 de la Constitución Local, así como el principio de progresividad previsto en el artículo 1 de la Constitución Federal; por lo que, en la materia de este recurso, debe confirmarse la sentencia recurrida y concederse el amparo a la quejosa en sus términos.

**206.** En el entendido de que los efectos de la concesión del amparo implican para las autoridades responsables las siguientes obligaciones:

- a) Para el Gobernador del Estado, transferir a la Universidad Michoacana los recursos necesarios para garantizar la gratuidad de la educación que reciba la quejosa, hasta el nivel licenciatura, lo que incluye, al menos, los recursos necesarios para cubrir las cuotas de inscripción.
- b) Para la Universidad Michoacana y sus autoridades, abstenerse de vulnerar la gratuidad de la educación superior que reciba la quejosa, esto es, como mínimo, evitar cobrarle las cuotas de inscripción durante su educación superior.

**207.** Ahora bien, cabe reiterar que el Juez Tercero de Distrito en el Estado de Michoacán, al precisar los actos reclamados indicó que del Gobernador Constitucional y **del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo**, el acto reclamado consiste en *[l]a falta de previsión presupuestal para el ejercicio fiscal dos mil catorce, para continuar con la transferencia*

*de recursos económicos a la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo [...]*<sup>31</sup>

**208.** En dichas condiciones, en el segundo resolutivo determinó conceder el amparo y protección de la Justicia de la Unión a **Cintha Daniela Espino García**, en contra de los actos que reclamó de las **autoridades señaladas como responsables**, en los términos y para el efecto que se precisan en el considerando quinto de esta resolución, el cual es del tenor siguiente:

*Concesión que se hace en términos de lo establecido en el artículo 77, fracción I, de la Ley de Amparo, para el efecto de desincorporar a la quejosa de la obligación de cubrir la cuota de inscripción en el presente y subsecuentes ciclos escolares, en todos aquellos estudios que realice en el nivel superior.*<sup>32</sup>

**209.** Vistos los términos en que se realizó la concesión de amparo, así como las **autoridades y actos** que de cada una se reclamó, cabe destacar de manera textual, el atribuido al Congreso de Michoacán, consistente en:

*...la **omisión** de no haber considerado en el presupuesto de Egresos Estatales del ejercicio fiscal 2014 aprobado mediante el Decreto 284, una partida suficiente que cubriera la parte relativa en específico de las cuotas de inscripción de los alumnos de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo para dicho periodo, situación que debió considerar a partir de la reforma que sufre el artículo 138 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano [sic] de Michoacán de Ocampo el 6 de agosto de 2010, considerando que con ello se violentan los artículos 1º y 138 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano [sic] de Michoacán de Ocampo.*<sup>33</sup>

**210.** En dichas condiciones esta Sala, actuando como *ad quem* del juicio de amparo, en la especie advierte que la sentencia del Juzgado de Distrito que se revisa otorgó el amparo a la quejosa, también respecto de la **omisión legislativa** precisada en el párrafo anterior, por lo que tal omisión hace parte de la materia del presente recurso; siendo claro que ninguna de las partes en el juicio de amparo se opuso a dicha conclusión del juez de distrito y por ende la concesión del amparo en principio debería quedar firme en lo que respecta a dicha autoridad y acto reclamado.

<sup>31</sup> Foja 124 vuelta del cuaderno de amparo indirecto III-811/2014 del Juzgado Tercero de Distrito en el Estado de Michoacán.

<sup>32</sup> *Ibidem*, foja 161.

<sup>33</sup> Cuaderno de amparo indirecto III-811/2014, foja 124.

211. Así, como punto de partida esta Sala reitera la doctrina constitucional establecida al resolver el Amparo en Revisión 1359/2015<sup>34</sup>, en el cual se estableció:

### II. La procedencia del juicio amparo contra omisiones legislativas

[...]

#### 1. Las omisiones como actos de autoridad

En primer lugar, es importante señalar que desde un punto de vista conceptual, la simple inactividad no equivale a una omisión. En el ámbito jurídico, para que se configure una omisión es imprescindible que exista el deber de realizar una conducta y que alguien haya incumplido con esa obligación.<sup>35</sup> En este sentido, es ampliamente aceptado que las autoridades no sólo pueden afectar a los ciudadanos a partir de la realización de *actos positivos*, sino también a través de *actos negativos* u omisiones. En este orden de ideas, pueden identificarse al menos tres tipos de omisiones en función del ámbito de competencia de las autoridades a las que se atribuye el incumplimiento de un deber: omisiones *administrativas*, omisiones *judiciales* y omisiones *legislativas*.

Al respecto, es importante aclarar que aunque en el caso concreto se estudia una *omisión legislativa* atribuida al Congreso de la Unión, lo cierto es que otras autoridades también podrían estar constitucionalmente obligadas a emitir normas generales, abstractas e impersonales. Sin embargo, en el resto de la sentencia sólo se hará referencia a las omisiones legislativas atribuidas al Poder Legislativo, en tanto se trata del supuesto en estudio.

Ahora bien, para poder establecer un criterio sobre este tema, esta Primera Sala estima necesario clarificar qué es una “omisión legislativa”. En este sentido, hay que tener en cuenta como punto de partida la manera en que esta Suprema Corte ha entendido dicho concepto cuando se ha analizado la constitucionalidad de este tipo de actos en otras vías procesales, como las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad.

En este orden de ideas, al resolver **la controversia constitucional 14/2005**,<sup>36</sup> el Tribunal Pleno distinguió entre omisiones legislativas *absolutas* y *relativas*.<sup>37</sup> Las primeras se presentan cuando “[el órgano legislativo] simplemente no ha ejercido su competencia de crear leyes en ningún sentido, ni ha externado normativamente ninguna voluntad para hacerlo, de ahí que la misma siga siendo puramente potencia”. En cambio, las omisiones legislativas relativas ocurren cuando “el órgano legislativo [ha] ejercido su competencia, pero de manera parcial o simplemente no realizándola de manera completa e integral, impidiendo así el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes.”

En esta línea, en dicho precedente también se distinguió entre omisiones legislativas de *ejercicio potestativo* y de *ejercicio obligatorio*, en función de si existe una obligación de actuar o si se trata de una facultad discrecional. Así, de la combinación de ambas clasificaciones, podrían distinguirse *cuatro tipos* distintos de omisiones legislativas: **(a)** absolutas en competencias de ejercicio obligatorio; **(b)** relativas en competencias de ejercicio obligatorio; **(c)** absolutas en competencias de ejercicio potestativo; y **(d)** relativas

---

<sup>34</sup> Amparo en Revisión 1359/2015, aprobado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al quince de noviembre de dos mil diecisiete. Ponente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>35</sup> Nino, Carlos S. “¿Da lo mismo omitir que actuar? (Acerca del valor moral de los delitos por omisión)”, en Gustavo Maurino (ed.), *Fundamentos de derecho penal*, Buenos Aires, Gedisa, 2008, pp. 210 a 213.

<sup>36</sup> Sentencia de 3 de octubre de 2005. Ministro Ponente: José Ramón Cossío Díaz.

<sup>37</sup> Sobre la distinción entre omisiones legislativas en absolutas y relativas, véase también Díaz Revorio, Francisco Javier, “El control de constitucionalidad de las omisiones legislativas relativas en el derecho comparado europeo”, *Revista Española de Derecho constitucional*, núm. 61, 2001, pp. 83-85; y Fernández Segado, Francisco, *La justicia constitucional: una visión de derecho comparado*, t. I, Madrid, Dykinson, 2009, pp. 596-602.

en competencias de ejercicio potestativo;<sup>38</sup> clasificación recogida en la tesis jurisprudencial de rubro “**OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.**”

Por otra parte, no deben confundirse las omisiones legislativas con las lagunas. Existe una *laguna normativa* cuando el legislador no regula un supuesto de hecho específico, de tal forma que un caso concreto comprendido en ese supuesto no *puede ser resuelto* con base en una normas preexistente del sistema jurídico.<sup>39</sup> En cambio, como ya se señaló, una omisión legislativa se presenta cuando el legislador no expide una norma o un conjunto de normas estando obligado a ello por la Constitución.<sup>40</sup> Así, mientras las lagunas deben ser colmadas por los jueces creando una norma que sea aplicable al caso (o evitando la laguna interpretando las normas existentes de tal forma que comprendan el supuesto que se les presenta),<sup>41</sup> una omisión legislativa no puede ser reparada unilateralmente por los tribunales, pues éstos no tienen competencia para emitir las leyes ordenadas por la Constitución, por lo que es el órgano legislativo quien debe cumplir con su deber de legislar.

## 2. Las omisiones legislativas como actos reclamados

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, esta Primera Sala considera que en el marco del juicio de amparo sólo habrá una *omisión legislativa propiamente dicha* cuando exista un *mandato constitucional* que establezca de manera precisa el deber de legislar en un determinado sentido y esa obligación haya sido incumplida total o parcialmente. En efecto, en caso de no existir un mandato constitucional que establezca con toda claridad el deber de legislar, la conducta de la autoridad carecería de toda relevancia jurídica para efectos del juicio de amparo, de ahí que en esta vía procesal no tenga mucho sentido hablar de omisiones de ejercicio potestativo.

Ahora bien, en el caso concreto la quejosa sostuvo en la demanda de amparo que el artículo tercero transitorio de la reforma constitucional de 10 de febrero de 2014 establece el deber a cargo del Congreso de la Unión de expedir una ley que reglamentara el artículo 134 constitucional en un determinado tiempo, obligación que se ha *incumplido totalmente* puesto que no se ha aprobado dicha legislación y el plazo previsto en el artículo transitorio para ese efecto ha fenecido. En este sentido, de acuerdo a la clasificación de las omisiones legislativas antes referida, en este caso debe analizarse si el juicio de amparo es procedente contra *una omisión legislativa absoluta*. De esta manera, el criterio de procedencia que esta Suprema Corte debe clarificar en la presente sentencia se circunscribe a ese tipo de omisiones. Esta precisión es importante porque dependiendo del tipo de omisión legislativa que se señale como acto reclamado en la demanda de amparo podría variar tanto la procedencia del juicio amparo como los efectos de una eventual concesión.

<sup>38</sup> Ver tesis P./J. 11/2006, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIII, febrero de 2006, p. 1527, de rubro y texto: “**OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.** En atención al principio de división funcional de poderes, los órganos legislativos del Estado cuentan con facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio, y en su desarrollo pueden incurrir en diversos tipos de omisiones. Por un lado, puede darse una omisión absoluta cuando aquéllos simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; por otro lado, puede presentarse una omisión relativa cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes. Ahora bien, combinando ambos tipos de competencias o facultades -de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo-, y de omisiones -absolutas y relativas-, pueden presentarse las siguientes omisiones legislativas: a) Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho; b) Relativas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente; c) Absolutas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga; y, d) Relativas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente.”

<sup>39</sup> Guastini, Riccardo, *Interpretar y argumentar*, Madrid, CEPC, 2014, pp. 141-146.

<sup>40</sup> En un sentido similar, Bazán, Víctor, *Control de las omisiones inconstitucionales e inconvencionales. Recorrido por el derecho y la jurisprudencia americanos y europeos*, Bogotá, Fundación Konrad Adenauer, 2014, p. 97.

<sup>41</sup> Guastini, *op. cit.*, pp. 144-145.

## AMPARO EN REVISIÓN 170/2016

Al respecto, hay que tener en cuenta que mientras la jurisprudencia de los tribunales federales tradicionalmente no ha tenido problema en reconocer la procedencia del juicio de amparo cuando el acto reclamado consiste en una omisión de autoridades administrativas o judiciales,<sup>42</sup> históricamente también ha existido una postura reticente de esta Suprema Corte a reconocer la procedencia del juicio de amparo cuando se impugnan omisiones legislativas<sup>43</sup> Sin embargo, después de la reforma constitucional en materia de amparo de 10 de junio de 2011, la fracción I del artículo 103 constitucional establece con toda claridad que los tribunales de la Federación conocerán de toda controversia que se suscite por “normas generales, actos u *omisiones* de la autoridad que violen los derechos humanos” (énfasis añadido). En sentido similar, la fracción II del artículo 107 de la vigente Ley de Amparo establece que el amparo indirecto procede contra “actos u *omisiones* que provengan de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo”.

De acuerdo con la doctrina especializada, al hablar “genéricamente de omisiones” la nueva redacción del artículo 103 constitucional permite abrir una discusión que parecía cancelada a la luz de la anterior redacción de este precepto constitucional y la derogada Ley de Amparo.<sup>44</sup> Así, la duda interpretativa que se plantea en el presente asunto es si el juicio de amparo indirecto procede en contra de las omisiones de legislar que se atribuyan directamente al Poder Legislativo a la luz del actual marco constitucional y legal.<sup>45</sup>

---

<sup>42</sup> En efecto, incluso el artículo 80 de la Ley de Amparo abrogada disponía: “La sentencia que conceda el amparo tendrá por objeto restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo; y *cuando sea de carácter negativo, el efecto del amparo será obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir, por su parte, lo que la misma garantía exija.* (énfasis añadido).”

En este sentido ver la jurisprudencia, Segunda Sala, séptima época, volumen 60, tercera parte, registro 238592, de rubro y texto: “**ACTO RECLAMADO NEGATIVO. LA AUTORIDAD RESPONSABLE DEBE COMPROBAR QUE CUMPLIO LOS REQUISITOS QUE SE LE RECLAMAN.** Advirtiéndose que los actos reclamados consisten en omisiones o hechos negativos de las autoridades responsables, debe entenderse que la carga de la prueba de esas omisiones o de los hechos negativos, no corresponde a la parte quejosa, sino que es a las responsables a las que toca demostrar que no incurrieron en ellos.”; así como la tesis aislada, Segunda Sala, séptima época, volumen 151-156, tercera parte, registro 237687, de rubro y texto: “**EFFECTOS DE LA SENTENCIA DE AMPARO.** De acuerdo con lo establecido en el artículo 80 de la Ley de Amparo y en la tesis de jurisprudencia número 174, publicada en la página 297 de la Octava Parte del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de 1975, con el texto siguiente: “SENTENCIAS DE AMPARO. El efecto jurídico de la sentencia definitiva que se pronuncie en el juicio constitucional, concediendo el amparo, es volver las cosas al estado que tenían antes de la violación de garantías, nulificando el acto reclamado y los subsecuentes que de él se deriven”; y en virtud de que el juicio de garantías debe tener siempre una finalidad práctica y no ser medio para realizar una actividad meramente especulativa, para la procedencia del mismo es menester que la sentencia que en él se dicte, en el supuesto de que sea favorable a la parte quejosa, pueda producir la restitución al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, de manera que se restablezcan las cosas al estado que guardaban antes de la violación cuando el acto reclamado sea de carácter positivo, o cuando sea de carácter negativo (o constituya una abstención) se obligue a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir, por su parte, lo que la misma garantía exija.”

<sup>43</sup> Por todos, véanse la tesis aislada P. CLXVIII/97, Pleno, novena época, tomo VI, diciembre de 1997, página 180, registro 197222, de rubro: “**LEYES, AMPARO CONTRA. ES IMPROCEDENTE AQUEL EN QUE SE IMPUGNA LA OMISIÓN DEL LEGISLADOR ORDINARIO DE EXPEDIR UNA LEY O DE ARMONIZAR UN ORDENAMIENTO LEGAL A UNA REFORMA CONSTITUCIONAL**” y la tesis jurisprudencial P./J. 134/2008, Pleno, novena época, tomo XXVIII, octubre de 2008, página 43, registro 168633, de rubro: “**ISSSTE. LA LEY RELATIVA, AL NO REGULAR EL ARRENDAMIENTO DE VIVIENDA PROPIEDAD DEL INSTITUTO, CONSTITUYE UNA OMISIÓN LEGISLATIVA QUE NO ES REPARABLE EN EL JUICIO DE AMPARO (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007)**”.

<sup>44</sup> Al respecto, véase Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, y Sánchez Gil, Rubén, *El nuevo juicio de amparo. Guía de la reforma constitucional y la nueva Ley de Amparo*, México, Porrúa, 2014, pp. 35-37.

<sup>45</sup> Por lo demás, esta Primera Sala no desconoce que recientemente la Segunda Sala ha adoptado la postura en el sentido de que el juicio de amparo resulta improcedente, criterio que ha sido recogido en la tesis aislada, Segunda Sala, décima época, libro XVII, tomo 2, febrero de

Esta Suprema Corte entiende que el juicio de amparo indirecto efectivamente resulta procedente en contra de omisiones legislativas. En primer lugar, como se señaló anteriormente, la Constitución establece de manera genérica la procedencia del juicio de amparo en contra de “omisiones de la autoridad” sin señalar expresamente que se excluyan las omisiones atribuibles al legislador. En este sentido, resulta pacífico sostener que el Poder Legislativo puede ser una autoridad responsable para efectos del juicio de amparo. La fracción VII del artículo 107 constitucional establece la posibilidad de promover juicio de amparo contra “normas generales”, entre las cuales indiscutiblemente se encuentran las leyes.<sup>46</sup>

De esta manera, si el Poder Legislativo puede ser autoridad responsable para efectos del juicio de amparo, la Constitución acepta que las omisiones pueden ser actos reclamados, y en el texto constitucional no se establece una causal de improcedencia expresa respecto de las omisiones atribuibles al legislador; esta Primera Sala considera que puede sostenerse que desde el punto de vista constitucional el juicio de amparo indirecto es procedente contra omisiones legislativas.

Esta misma conclusión interpretativa puede confirmarse si se analiza el marco legal que rige el juicio de amparo. En efecto, la fracción II del artículo 107 de la vigente Ley de Amparo señala que procede el amparo indirecto “[c]ontra actos u *omisiones* que provengan de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo”. En este sentido, es evidente que las omisiones legislativas son actos que *no son* atribuibles a los órganos jurisdiccionales que ahí se describen. De ahí que sea posible sostener válidamente que a través del juicio de amparo indirecto pueden combatirse como actos de autoridad omisiones atribuibles directamente al Poder Legislativo.

No pasa inadvertido que la fracción VII del artículo 107 constitucional no establece expresamente la procedencia del amparo indirecto en contra de omisiones legislativas. En efecto, dicho artículo dispone que “[e]l amparo contra actos u omisiones en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra normas generales o contra actos u *omisiones de autoridad administrativa*, se interpondrá ante el Juez de Distrito” (énfasis añadido). Con todo, el hecho de que no se prevea expresamente la procedencia del amparo contra omisiones legislativas en dicha fracción no significa que el amparo sea improcedente en estos casos. De conformidad con lo antes expuesto, esta Primera Sala entiende que en este caso la procedencia del juicio de amparo puede derivarse de una interpretación sistemática de las fracciones I y VII de los artículos 103 y 107 constitucional, respectivamente, en conexión con la fracción II del artículo 107 de la Ley de Amparo.

[...]

Con todo, esta Suprema Corte reitera que el principio de relatividad de las sentencias de amparo debe ser reinterpretado a la luz del nuevo marco constitucional con la finalidad de que dicho mecanismo procesal pueda cumplir con la función constitucional que le está encomendada: la protección de todos los derechos fundamentales de las personas. En este orden de ideas, esta Primera Sala entiende que el principio de relatividad ordena a los tribunales de amparo estudiar únicamente los argumentos de las partes—supliéndolos si así procediera— y, en su caso, conceder el amparo sólo para el efecto de que se restituyan los derechos violados de los quejosos, sin que sea relevante para efectos de la procedencia del juicio el hecho de que una sentencia estimatoria eventualmente pudiera traducirse también en alguna ventaja o beneficio para personas que

---

2013, página 1164, registro 2002843, de rubro: “**OMISIÓN LEGISLATIVA. ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO EN SU CONTRA, CONFORME AL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XVIII, DE LA LEY DE LA MATERIA, EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN II, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**”.

<sup>46</sup> **Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

[...].

**VII.** El amparo contra actos u omisiones en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra normas generales o contra actos u omisiones de autoridad administrativa, se interpondrá ante el Juez de Distrito [...]. (énfasis añadido)

no fueron parte del litigio constitucional. Lo anterior implica que los jueces de amparo no pueden ordenar directamente en sus sentencias la protección de los derechos de personas que no hayan acudido al juicio de amparo, sin embargo, es perfectamente admisible que al proteger a los quejosos, *indirectamente* y de manera eventual, se beneficie a terceros ajenos a la controversia constitucional

[...]

#### IV. Los tribunales de amparo frente a las omisiones legislativas

Ahora bien, con independencia de lo anterior, aún podría sostenerse que el amparo es improcedente contra omisiones legislativas porque, aunque no se viole el principio de relatividad, los tribunales de amparo no tienen facultades para obligar al Poder Legislativo a legislar. De acuerdo con el principio de división de poderes consagrado en el artículo 49 constitucional,<sup>47</sup> los órganos de gobierno sólo pueden ejercer las competencias y funciones que les son otorgadas. En este sentido, si la Constitución atribuyó la función de legislar al Poder Legislativo (con la colaboración del Ejecutivo),<sup>48</sup> podría argumentarse que los tribunales, al conceder un amparo por omisión legislativa, estarían interviniendo en el proceso legislativo sin que haya sustento constitucional para ello y, de esa manera, estarían violando el principio de división de poderes.

No obstante, esta Primera Sala estima que los tribunales de amparo tienen facultades constitucionales para ordenar la restitución de los derechos de los quejosos cuando éstos sean violados por una omisión legislativa absoluta. En un Estado constitucional de derecho *todas las autoridades* deben respetar la Constitución. Así, aun cuando el Poder Legislativo tenga una función de la máxima importancia dentro nuestro orden constitucional y ésta se le haya encomendado de manera exclusiva —aunque con cierta intervención del Poder Ejecutivo—, también se encuentra sometido a la Constitución. En consecuencia, en estos casos el Poder Legislativo no es libre para decidir no legislar.<sup>49</sup>

En efecto, cuando la Constitución establece un deber de legislar respecto de algún tema en específico a cargo del Poder Legislativo, el ejercicio de la facultad de legislar deja de ser discrecional y se convierte en una *competencia de ejercicio obligatorio*. En este escenario, la única manera de mantener un estado de regularidad constitucional es que los tribunales de amparo estén en aptitud de determinar si en un caso concreto una omisión de legislar se traduce además en una vulneración a los derechos de las personas. Al respecto, esta Primera Sala considera importante enfatizar que un acto de autoridad que vulnera derechos es inconstitucional, sin importar que se trate de una acción o una omisión, ni la autoridad a la que se le atribuya ese acto.<sup>50</sup>

En este sentido, si los jueces de amparo tienen competencia para controlar la constitucionalidad de leyes emitidas por el Poder Legislativo, también deben tener la facultad de controlar sus omisiones. Lo anterior es especialmente relevante si tomamos en consideración que en muchos aspectos la nuestra es una “Constitución de detalle”,<sup>51</sup> que contiene disposiciones altamente específicas y, por lo tanto, no es infrecuente que en nuestro texto constitucional se establezcan deberes muy concretos de legislar en ciertas materias —tal como sucede en este caso—, los cuales reducen considerablemente el margen de discreción legislativa, de tal manera que en esos supuestos no resulta potestativo para el Poder Legislativo emitir una determinada regulación. En esta lógica,

---

<sup>47</sup> **Artículo 49.** El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar

<sup>48</sup> Dicha colaboración se desprende con toda claridad de los artículos 71, 72 y 73 constitucionales.

<sup>49</sup> En un sentido similar Villaverde, Ignacio, “La inconstitucionalidad por omisión un nuevo reto para la justicia constitucional”, en Miguel Carbonell (ed.), *En busca de las normas ausentes*, 2ª ed, UNAM/IIJ, 2007, pp. 66.

<sup>50</sup> En este sentido, véase Bazán, Víctor, “Respuestas normativas y jurisdiccionales frente a las omisiones inconstitucionales: una visión de derecho comparado”, en Miguel Carbonell, *op. cit.*, pp. 99-100.

<sup>51</sup> Sobre las Constituciones de detalle, véase Ferres Comella, Víctor, *Justicia constitucional y democracia*, 2ª ed., Madrid, CEPC, 2007, pp. 77-129.

sostener la improcedencia del juicio amparo contra omisiones legislativas cuando se alega que vulneran derechos fundamentales implicaría desconocer la fuerza normativa a la Constitución, situación que es inaceptable en un Estado constitucional de derecho.

Así, cuando exista un mandato constitucional dirigido al Poder Legislativo en el que se le imponga claramente el deber de legislar o de hacerlo en algún sentido específico, los tribunales de amparo tienen la responsabilidad de velar por el cumplimiento de la Constitución. Particularmente, tienen el deber de proteger a las personas frente a las omisiones del legislador, garantizando que éstas no se traduzcan en vulneraciones de sus derechos fundamentales.

En este orden de ideas, es importante señalar que en la justicia constitucional comparada existen ejemplos de acciones similares al juicio de amparo que también han sido utilizadas para controlar la constitucionalidad de omisiones legislativas. En esta línea, por ejemplo, los Tribunales Constitucionales de España<sup>52</sup> y Alemania<sup>53</sup> han dictado sentencias en las que han declarado la inconstitucionalidad de omisiones legislativas por vulnerar los derechos fundamentales reconocidos en sus respectivas constituciones. Asimismo, las Constituciones de Portugal<sup>54</sup> y Brasil<sup>55</sup> contemplan acciones que permiten expresamente que los tribunales remedien una omisión legislativa cuando ésta resulte en la inexistencia de una disposición constitucional concreta.<sup>56</sup>

Por lo demás, en el caso mexicano el control de constitucionalidad de omisiones legislativas es algo que esta Suprema Corte ya ha realizado con anterioridad en vías procesales distintas al juicio de amparo. En este sentido, este Alto Tribunal ha obligado al Poder Legislativo a actuar para reparar una omisión legislativa en varios asuntos. Así, por ejemplo, en las **controversias constitucionales 88/2010**,<sup>57</sup> **74/2011**,<sup>58</sup> **79/2013**<sup>59</sup> y **38/2014**,<sup>60</sup> el Pleno determinó que los Poderes Legislativos de distintas entidades federativas debían legislar para subsanar las omisiones en las que habían incurrido, estableciendo además un plazo en el que debían hacerlo.

**212.** En dichas condiciones, a juicio de esta Sala en la especie se tiene que el legislador local emitió una ley [reformando la Constitución para ampliar el alcance del derecho a la educación] y dicha ampliación se dio en cumplimiento de diversos mandatos constitucionales y convencionales en materia de derechos humanos; así, la regulación local antedicha estableció el reconocimiento jurídico de la gratuidad como derecho pero no así las condiciones necesarias para que dicha dimensión de gratuidad en el acceso a la educación fuera efectivamente garantizada, específicamente

<sup>52</sup> STC 15/1982 de 23 de abril (fundamento jurídico 8); STC 24/1982 de 13 de mayo (fundamento jurídico 3º); STC 74/1982 de 7 de diciembre (fundamento jurídico 4); STC 98/1985 de 29 de julio (fundamento jurídico 3º); y STC 31/1994 de 31 de enero (fundamento jurídico 7).

<sup>53</sup> BVerfGE 25,167.

<sup>54</sup> Artículo 283, punto 1, de la Constitución de la República Portuguesa; Tribunal Constitucional de Portugal, Sentencia No. 474/2002 de 19 de noviembre; Tribunal Constitucional de Portugal, Sentencia No. 182/1989 de 1 de febrero de 1989; Tribunal Constitucional de Portugal, Sentencia No 36/1990 de 14 de febrero de 1990; Tribunal Constitucional de Portugal, Sentencia No. 424/2001 de 9 de octubre de 2001.

<sup>55</sup> Artículo 103, párrafo 2, de la Constitución Política de la República Federativa de Brasil; Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão No. 1.458-7-DF..

<sup>56</sup> En esos países además existe el *mandado de injunção* mediante el cual se pueden impugnar omisiones legislativas en casos donde se desprotejan derechos y garantías personales.

<sup>57</sup> Sentencia de 14 de junio de 2012. Ministro Ponente: Luis María Aguilar Morales.

<sup>58</sup> Sentencia de 22 de octubre de 2013. Ministra Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas.

<sup>59</sup> Sentencia de 1º de abril de 2014. Ministro Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>60</sup> Sentencia de 24 de septiembre de 2015. Ministro Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo.

## AMPARO EN REVISIÓN 170/2016

mediante la provisión de recursos económicos, en el marco del acto reclamado en el presente asunto.

**213.** Dado que el legislador local decidió incorporar un estándar más amplio de protección del derecho humano a la educación, estableciendo la gratuidad para la educación superior, esta Sala considera relevante precisar, en este extremo y en lo pertinente, que del primer párrafo del artículo 1o. Constitucional se desprende claramente que en nuestro país, todas las personas deben gozar de los derechos humanos y de las **garantías necesarias** para su protección.

**214.** Esta Sala, en un asunto idéntico al que nos ocupa sostuvo que para proteger los derechos humanos, inclusive naturalmente los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, “*no sólo se requieren abstenciones, sino, en todos los casos, es precisa la provisión de **garantías normativas** y de **garantías institucionales como la existencia de órganos legislativos que dicten normas** y de **órganos aplicativos e instituciones que aseguren su vigencia, lo que implica, en definitiva, la provisión de recursos económicos por parte del Estado** y de **la sociedad**”<sup>61</sup>.*

**215.** Así, tal como se precisó en el precedente en cita<sup>62</sup> y se reitera en el presente asunto:

[174] [...] si bien **las autoridades legislativas** y administrativas tienen en ciertos ámbitos un holgado margen de actuación para diseñar políticas públicas, determinar su prioridad relativa **y asignar recursos; dicha libertad se restringe significativamente** cuanto está en juego la garantía de los diversos derechos humanos reconocidos por nuestro sistema jurídico, ya que la garantía de estos derechos fundamentales, en tanto normas que expresan el reconocimiento de principios de justicia de la máxima importancia moral, tiene prioridad *prima facie* frente a cualquier otro objetivo social o colectivo, pues en una sociedad liberal y democrática, estos últimos tienen solamente valor instrumental y no final, como los derechos humanos.

[175] En este ámbito, las autoridades deben **garantizar**, proteger, promover y respetar, **prioritariamente**, la plena efectividad de todos los derechos humanos; y si no lo hacen o adoptan medidas regresivas, tienen el deber de justificar esas acciones y la carga probatoria de demostrarlo, en la inteligencia de que cuando se aduzca falta de recursos, deben probar no sólo que realizaron todos los esfuerzos posibles para usar el máximo de los recursos disponibles, sino que, además, la ausencia de recursos se justifica porque se destinaron a garantizar otro derecho humano de similar importancia, y no cualquier

---

<sup>61</sup> Así se sostuvo en el Amparo en Revisión 750/2015, resuelto por unanimidad de cuatro votos por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de veinte de abril de dos mil dieciséis. Ponente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández, párr. 162.

<sup>62</sup> Ver, Amparo en Revisión 750/2015, op. cit.

objetivo social.

[176] Estos deberes derivan directamente de la Constitución y los tratados internacionales de los que el país es parte, porque los derechos humanos reconocidos en nuestro sistema jurídico son normas que tutelan bienes individuales básicos de la máxima importancia moral, derivados de los principios de igualdad, autonomía y dignidad; porque **todas las autoridades del país, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de** respetarlos, **garantizarlos**, promoverlos y protegerlos, de conformidad – entre otros- con el principio de progresividad, realizando esfuerzos concretos, deliberados y orientados a su plena efectividad hasta el máximo de los recursos disponibles, y absteniéndose de adoptar medidas regresivas.

216. Así, debe considerarse que la adopción de **disposiciones legislativas para garantizar** los derechos humanos inclusive la gratuidad en el acceso a la educación, es una obligación jurídica de rango constitucional y convencional que se desprende claramente del tercer párrafo artículo 1o. Constitucional<sup>63</sup> y que a su vez está contenida en diversos tratados internacionales en materia de derechos humanos. Dicha obligación jurídica de adoptar disposiciones normativas para garantizar los derechos humanos, se encuentra establecida como una obligación inicialmente dirigida al legislador, en lo que se refiere al caso de la especie, en términos de los artículos 2<sup>64</sup> y 26<sup>65</sup> de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 2<sup>66</sup> del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales [Protocolo de San Salvador] y 2.1<sup>67</sup> del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

<sup>63</sup> En la parte que interesa en la especie la norma Constitucional establece: “**Todas** las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y **garantizar los derechos humanos** de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y **progresividad** [...]”.

<sup>64</sup> **Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno**

Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las **medidas legislativas** o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

<sup>65</sup> **Artículo 26. Desarrollo Progresivo**

Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, **por vía legislativa** u otros medios apropiados.

<sup>66</sup> **Artículo 2. Obligación de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno**

Si el ejercicio de los derechos establecidos en el presente Protocolo no estuviera ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de este Protocolo las **medidas legislativas** o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos.

<sup>67</sup> **Artículo 2**

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto

217. Siendo de esta manera, si bien el legislador local ha cumplido, en parte, su obligación de **garantizar el desarrollo progresivo** del derecho a la educación, al establecer normativamente la gratuidad de la educación superior en la entidad federativa, lo cierto es que dicha obligación de garantía no se agota con el reconocimiento jurídico del derecho antedicho, sino que se requiere *en definitiva, la provisión de recursos económicos por parte del Estado*<sup>68</sup>. Por lo que, en el marco del presente asunto, la omisión establecida por el juez de distrito debe calificarse como una **omisión legislativa relativa, en una competencia de ejercicio obligatorio**, dado que la omisión legislativa atribuida al Congreso local se enmarca en el proceso legislativo ya iniciado en la entidad legislativa, mediante una reforma a la constitución local.

218. De esta manera, estando reconocido en el estado de Michoacán el acceso gratuito a la educación superior y media superior como parte del derecho humano a la educación y visto que el juez de distrito reconoció la existencia de la referida **omisión legislativa**, resta por analizar si es viable modificar la presente sentencia para ordenar que se reparen las violaciones generadas por dicha omisión, en el entendido de que las sentencias de amparo, en las que se declare que existió una violación a derechos humanos deben tener un efecto útil.

219. Así, a juicio de esta Sala, no debe pasar desapercibido que el Decreto que contiene el **presupuesto de egresos** del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo, para el ejercicio fiscal del año 2014 [Decreto 284], obtiene su fundamento constitucional del cuarto párrafo de la fracción II, del artículo 116 Constitucional y que dicho presupuesto se aprobó en el marco de la entonces denominada Ley de Presupuesto, Contabilidad Gubernamental y Gasto Público del Estado de Michoacán de Ocampo, misma que en su artículo 12 establecía:

---

por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

<sup>68</sup> Amparo en Revisión 750/2015 (*supra* nota 61).

Artículo 12. El Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo, será el que contenga el decreto que apruebe el Congreso, **a iniciativa del Ejecutivo del Estado**, para cubrir durante el período de cada año calendario, el Gasto Público de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de las Dependencias, Entidades y Organismos Autónomos, observándose para tal efecto, y en lo conducente, lo dispuesto por la Ley General de Contabilidad Gubernamental y las normas y lineamientos del Consejo Nacional de Armonización Contable.

**220.** Entonces, visto que la iniciativa legislativa del presupuesto de egresos recaía exclusivamente en el Ejecutivo del Estado [mismo que debe garantizar, en el presente asunto, la gratuidad de la educación superior de la quejosa, por lo menos, transferir los recursos para cubrir las cuotas de inscripción de la quejosa hasta que concluya su educación superior] y considerando que no sería viable ordenarle al Congreso de la entidad federativa cesar en su omisión de adoptar en el presupuesto de egresos de un ejercicio fiscal ya concluido -2014-, una partida presupuestal para garantizar el derecho humano a la educación, en su dimensión de gratuidad en el acceso a la educación superior, esta Sala considera que **no es jurídicamente posible en la especie ordenar medida específica alguna al Congreso Local**, pese a que el juez de distrito, en el presente asunto, amparó a la quejosa respecto de la *omisión legislativa* ya referida.

**221.** Visto lo anterior, esta Sala se encuentra ante el deber jurídico de analizar oficiosamente si en este extremo opera la causal de improcedencia del juicio de amparo denominada “**consumación irreparable del acto reclamado**”, establecida en la fracción XVI del artículo 61 de la Ley de Amparo. Tal como lo precisó esta Primera Sala al resolver el Amparo Directo 9/2016<sup>69</sup>, para poder aplicar la referida causal debe tenerse en cuenta que ésta se comporta como una excepción establecida por el legislador federal a la regla general de procedencia del juicio de amparo, y que su aplicación está condicionada a que se actualicen los siguientes requisitos: 1) que los efectos del acto reclamado hayan sido “*completamente realizados*”; 2) que no exista “*posibilidad jurídica o material de volver las cosas a su estado anterior*”; y 3) que, consecuentemente, las violaciones que se producen “*no pueden ser reparadas a través del juicio de amparo*”.

<sup>69</sup> Amparo Directo 9/2016, resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al seis de septiembre de dos mil diecisiete. Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

**222.** Así, a juicio de esta Sala, en el presente asunto sí se cumplen los tres requisitos antedichos y por ende se actualiza la aplicación excepcional de la fracción XVI del artículo 61 de la Ley de amparo, dado que como se verá existe imposibilidad jurídica de reparar la omisión legislativa declarada por el juez de distrito en la especie.

**223.** Respecto del primer requisito antes enlistado, en la especie queda claro que la omisión alegada por la quejosa respecto del poder legislativo del Estado de Michoacán, está acotada al presupuesto de egresos del año 2014 y por ende la aprobación de dicho presupuesto, en tanto acto normativo, ya surtió plena e íntegramente sus efectos. Respecto del segundo requisito, tal como se acaba de precisar en el párrafo 220 de esta Sentencia, en la especie no es jurídicamente posible ordenar medida específica alguna al Congreso Local, lo que implica que no se puedan volver las cosas al estado anterior a la omisión en la que incurrió el poder legislativo.

**224.** Asimismo, respecto del tercer requisito, esta Sala nota que de la imposibilidad jurídica de volver las cosas al estado anterior que se acaba de señalar, se desprende **consecuencialmente** que la referida omisión no pueda ser reparada a través del juicio de amparo, pues, como se dijo, no sería viable ordenarle al Congreso de la entidad federativa cesar en su omisión de adoptar en el presupuesto de egresos de un ejercicio fiscal ya concluido -2014-, una partida presupuestal específica, no siendo posible, en consecuencia remediar tal violación, por ningún medio reparatorio.

**225.** Sin perjuicio de lo anterior, esta Primera Sala toma nota que el presupuesto de egresos a que hace referencia la quejosa se emitió con base en la Ley de Presupuesto, Contabilidad Gubernamental y Gasto Público del Estado de Michoacán de Ocampo, la cual fue abrogada por el artículo segundo transitorio de la Ley de Planeación Hacendaria, Presupuesto, Gasto Público y Contabilidad Gubernamental del Estado de Michoacán de Ocampo, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad el veinte de marzo de dos mil catorce; misma ley que en el primer párrafo

del artículo 13 establece:

*ARTÍCULO 13. La programación y presupuestación del Gasto Público del Gobierno del Estado, deberá de realizarse con base a los programas institucionales y especiales aprobados por el Ejecutivo Estatal por conducto de la Coordinación de Planeación, **tratándose de entidades y Organismos Autónomos, por su órgano de gobierno**, el cual se sustentará en el Plan Integral de Desarrollo Estatal. [Énfasis añadido]*

**226.** De la lectura de dicho artículo, esta Suprema Corte toma nota de que, en la actualidad, la programación y presupuestación del gasto público en el estado de Michoacán, en tratándose de entidades y **organismos autónomos** [como lo es la Universidad Nicolaita], debe realizarse con base en los programas institucionales y especiales aprobados por el órgano de gobierno de dichos organismos autónomos.

**227.** Asimismo, se reitera que los efectos de la concesión del amparo, por lo que hace al Gobernador del Estado de Michoacán, consisten en adoptar las medidas necesarias para garantizar la gratuidad de la educación superior de la quejosa, entre ellas, al menos, la de transferir los recursos para cubrir las cuotas de inscripción de la quejosa hasta que concluya su educación superior.

**228. ¿Debe reservarse jurisdicción al tribunal colegiado que conoció en primer término del asunto?**

**229.** Considerando que no existe acto subsistente de análisis, pues se ha agotado el estudio constitucional objeto de este recurso de revisión y los actos de aplicación de la norma impugnada emitida por el Consejo Universitario, que fueron reclamados al Rector y Tesorero, no se impugnaron por vicios propios, se estima que no existe supuesto que obligue a reservar jurisdicción al tribunal colegiado que previno en el conocimiento del asunto, para que se avoque a cuestiones de legalidad que pudiesen quedar pendientes.

**230.** Lo anterior, máxime que los actos reclamados al Gobernador y al Congreso, ambos del Estado de Michoacán, han quedado firmes al no haber sido impugnada la concesión del amparo sobre los mismos, y que,

## **AMPARO EN REVISIÓN 170/2016**

en su caso, en este fallo se han precisado los efectos y medidas que deberán adoptarse para el pleno cumplimiento de la concesión de amparo en lo que a dichos actos se refiere.

**231.** Por lo expuesto y fundado, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

### **RESUELVE:**

**PRIMERO.** En la materia de la revisión, competencia de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se modifica la sentencia recurrida.

**SEGUNDO.** Se sobresee en el juicio, en relación con el acto reclamado al Poder Legislativo del Estado de Michoacán de Ocampo, en los términos precisados en la presente sentencia.

**TERCERO.** La Justicia de la Unión Ampara y Protege a **Cinthya Daniela Espino García** en contra de todos los actos reclamados de cada una de las autoridades responsables, en los términos de la sentencia recurrida, para los efectos precisados en la última parte de esta ejecutoria.

**NOTIFÍQUESE;** con testimonio de esta resolución, devuélvase los autos al lugar de su origen y, en su oportunidad, archívese este asunto.