

AMPARO EN REVISIÓN 211/2024

QUEJOSO Y RECURRENTE
ADHESIVO: JESÚS SANTANDER
LÓPEZ

RECURRENTES PRINCIPALES: EL
RECTOR Y EL CONSEJO
UNIVERSITARIO, AMBOS DE LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO, EL DIRECTOR DE LA
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE
PORGRAMA Y LA COORDINACIÓN DEL
PROGRAMA ÚNICO DE
ESPECIALIZACIONES EN DERECHO,
AMBOS DE LA FACULTAD DE
DERECHO DE LA UNAM

PONENTE: MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK

SECRETARIO: ALFREDO URUCHURTU SOBERÓN
SECRETARIA AUXILIAR: ADDA ROSA HOYOS BRITO

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: Una persona titulada de la licenciatura en derecho empezó el proceso de inscripción a una especialización en la Universidad Nacional Autónoma de México, pero se le negó la inscripción por no haber cubierto en su totalidad la cuota de inscripción de cinco mil pesos, la cual no realizó de forma completa argumentando que, por manejarse como donación, tenía validez su donativo de treinta pesos para efecto de la inscripción. Inconforme con la negativa de inscripción por falta de la cuota requerida, la persona promovió juicio de amparo indirecto, el cual le fue concedido para que la autoridad responsable le permitiera al quejoso continuar con sus estudios de educación superior sin que se le condicione al pago total de la cuota de inscripción. En contra, diversas autoridades interpusieron sendos recursos de revisión, respecto de los cuales el quejoso interpuso recurso de revisión adhesiva.

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	La Segunda Sala es competente para conocer del presente asunto.	14-15

AMPARO EN REVISIÓN 211/2024

II.	OPORTUNIDAD	Los recursos de revisión principales y adhesivo son oportunos.	15-17
III.	FIJACIÓN DE LA LITIS	Deben quedar firmes los sobreseimientos decretados por la Juez de Distrito.	17-18
IV.	LEGITIMACIÓN	<p>El Consejo Universitario y el Rector de la UNAM carecen de legitimación para interponer recurso de revisión.</p> <p>El Director de la División de Estudios de Posgrado y la Coordinación del Programa Único de Especializaciones de la Facultad de Derecho de la UNAM tienen legitimación para interponer recurso de revisión.</p> <p>El quejoso tiene legitimación para promover recurso de revisión adhesiva.</p>	18-19
V.	PROCEDENCIA	El recurso es procedente.	19
VI.	ESTUDIO DE LAS CAUSAS DE IMPROCEDENCIA	Se desestima la causa de improcedencia relativa a que el juicio de amparo es improcedente por tratarse de un acto consumado de forma irreparable	19-20
VII.	ESTUDIO DE FONDO A) ¿Los estudios de especialidad forman parte de la educación superior? B) Marco jurídico respecto a la gratuidad en la educación superior C) Progresividad de la gratuidad en la educación superior D) Estudio del caso en concreto.	Son fundados los agravios hechos valer en la revisión principal	21-36
VIII.	REVISIÓN ADHESIVA	Es innecesario estudiar la revisión adhesiva en la que se reiteran las consideraciones dadas por la Juez de Distrito al	37

AMPARO EN REVISIÓN 211/2024

		emitir la sentencia de amparo indirecto	
IV.	DECISIÓN	<p>PRIMERO. Quedan firmes los sobreseimientos precisados en el apartado III de esta sentencia.</p> <p>SEGUNDO. Se desecha el recurso de revisión interpuesto por el Consejo Universitario y el Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México.</p> <p>TERCERO. Se revoca la sentencia recurrida.</p> <p>CUARTO. La Justicia de la Unión no ampara ni protege al quejoso.</p> <p>QUINTO. Queda sin materia la revisión adhesiva.</p>	37

AMPARO EN REVISIÓN 211/2024

**QUEJOSO Y RECURRENTE
ADHESIVO: JESÚS SANTANDER
LÓPEZ**

**RECURRENTES PRINCIPALES: EL
RECTOR Y EL CONSEJO
UNIVERSITARIO, AMBOS DE LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO, EL DIRECTOR DE LA
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE
PROGRAMA Y LA COORDINACIÓN DEL
PROGRAMA ÚNICO DE
ESPECIALIZACIONES EN DERECHO,
AMBOS DE LA FACULTAD DE
DERECHO DE LA UNAM**

VISTO BUENO
SR/A. MINISTRA/O

PONENTE: MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK

COTEJÓ

SECRETARIO: ALFREDO URUCHURTU SOBERÓN

SECRETARIA AUXILIAR: ADDA ROSA HOYOS BRITO

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al ***, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el amparo en revisión 211/2024, interpuesto por el Rector y el Consejo Universitario de la Universidad Nacional Autónoma de México; así como por el Director de la División de Estudios de Programa y la Coordinación del Programa Único de Especializaciones en Derecho, ambos de la Facultad de Derecho, de la Universidad Nacional Autónoma de México, en contra de la resolución que dictó el Juzgado Decimoséptimo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México en el expediente de amparo indirecto 167/2023.

El problema jurídico para resolver por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar si la exigencia de una cuota de inscripción a una especialidad de la Universidad Nacional Autónoma de México (en adelante UNAM) es inconstitucional por violar el principio de gratuidad en la educación superior.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE

- 4. El quejoso es una persona titulada de la licenciatura en derecho en la Universidad Nacional Autónoma de México que empezó el proceso de inscripción a la Especialización en Mediación y Medios Alternativos de Solución de Conflictos en la citada universidad, en la modalidad de campus virtual. Sin embargo, se le negó la inscripción por no haber cubierto en su totalidad la cuota de inscripción de cinco mil pesos, la cual no realizó de forma completa, pues solo efectuó un pago de treinta pesos, argumentando que, por manejarse como cuota voluntaria y donativo, tenía validez su aportación para efecto de la inscripción.
- 5. **Demanda de amparo.** Inconforme con la negativa de inscripción por falta de pago de la cuota requerida, Jesús Santander López promovió juicio de amparo indirecto el treinta y uno de enero de dos mil veintitrés, señalando los siguientes actos y autoridades responsables:

Autoridades responsables:	Actos reclamados:
La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos	<div>1. La discusión, revisión y en su caso aprobación de la Ley General de Educación Superior.</div> <div>2. La discusión, revisión y en su caso aprobación de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México.</div> <div>3. La iniciativa de creación, discusión, aprobación, orden de publicación y publicación Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal dos mil veintitrés, que implicó la omisión de garantizar recursos financieros suficientes a la Universidad Nacional Autónoma de México, para garantizar la gratuidad de la educación superior y que corresponde.</div> <div>4. La omisión de otorgar recursos financieros suficientes a la UNAM, para garantizar la gratuidad de la educación superior que corresponde.</div>

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos	La publicación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal dos mil veintitrés, que implicó la omisión de garantizar recursos financieros suficientes a la UNAM, para garantizar la gratuidad de la educación superior que corresponde.
El Secretario de Gobernación	La publicación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal dos mil veintitrés, que implicó la omisión de garantizar recursos financieros suficientes a la UNAM, para garantizar la gratuidad de la educación superior que corresponde.
La Universidad Nacional Autónoma de México	1. La emisión y publicación de la Convocatoria al Semestre 2023-2 Programa Único de Especializaciones en Derecho. 2. La orden y emisión del formato de pago referenciado que contiene cobro por concepto de arancel, inscripción cuota obligatoria de inscripción a la Especialidad Especialización en Mediación y Medios Alternativos de Solución de Conflictos, campus virtual y turno matutino, de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM.
Consejo Universitario de la Universidad Nacional Autónoma de México	1. La discusión, revisión y en su caso aprobación del Reglamento General de Estudios de Posgrado. 2. La discusión, revisión y en su caso aprobación del Estatuto General de la UNAM.
La Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México	1. La emisión y publicación de la Convocatoria al Semestre 2023-2 Programa Único de Especializaciones en Derecho. 2. La orden y emisión del formato de pago referenciado que contiene cobro por concepto de arancel, inscripción cuota obligatoria de inscripción a la Especialidad Especialización en Mediación y Medios Alternativos de Solución de Conflictos, campus virtual y turno matutino, de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM.
El Director de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México	1. La emisión y publicación de la Convocatoria al Semestre 2023-2 Programa Único de Especializaciones en Derecho. 2. La orden y emisión del formato de pago referenciado que contiene cobro por concepto de arancel, inscripción cuota obligatoria de inscripción a la Especialidad Especialización en Mediación y Medios Alternativos de Solución de Conflictos, campus virtual y turno matutino, de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM.
La División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México	1. La emisión y publicación de la Convocatoria al Semestre 2023-2 Programa Único de Especializaciones en Derecho. 2. La emisión del formato de pago referenciado que contiene cobro por concepto de arancel, inscripción cuota obligatoria de inscripción a la Especialidad Especialización en Mediación y Medios Alternativos de Solución de Conflictos, campus virtual y turno matutino, de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM, así como su cobro.
La Coordinación del Programa Único	1. La emisión y publicación de la Convocatoria al Semestre 2023-2 Programa Único de Especializaciones en Derecho.

de Especializaciones en Derecho de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

2. La emisión y cobro del formato de pago referenciado que contiene cobro por concepto de arancel, inscripción cuota obligatoria de inscripción a la Especialidad Especialización en Mediación y Medios Alternativos de Solución de Conflictos, campus virtual y turno matutino, de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM, **así como su cobro.**

6. En dicha demanda planteó los siguientes conceptos de violación:

- El acto reclamado transgrede los principios de progresividad y no discriminación y el derecho a la educación gratuita, contraviniendo a los artículos 1º y 3º y 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como a los numerales 3, 6 fracción VIII, IX, 8 fracción I, 11 fracción III, 12 fracciones I y II, 13 fracción II y demás relativos de la Ley General de Educación Superior, pues el hecho de que se imponga cuota obligatoria, por la cantidad de cinco mil pesos, de manera semestral, como condicionante para que el quejoso pueda ser inscrito para acceder a la educación superior, es violatorio del derecho a la educación.
- Debido a que la propia convocatoria de la especialidad imponía solamente una cuota voluntaria (misma que el quejoso realizó consistente en el pago de treinta pesos) para la inscripción, el requerimiento de una cuota obligatoria no prevista es violatorio de derechos humanos.
- La negativa a completar su inscripción a la referida especialidad, sin que se mediara fundamento ni motivación alguna, ni otorgara por escrito su decisión, violó el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- El hecho de que se cobre una cuota al quejoso conlleva un atentado al principio de igualdad y no discriminación ya que el derecho a la no discriminación implica que la educación debe ser accesible a todos. Así, existe una diferencia de trato por haber elegido cursar la especialidad de manera virtual generando una obligación de pago.

7. Respecto de los actos reclamados atribuidos a las autoridades responsables, la parte quejosa solicitó la suspensión provisional y, en su momento, la definitiva, de manera tal que se le permitiera continuar con sus estudios de educación superior en la Especialidad de Mediación y Medios Alternativos de Solución de Conflictos, en campus virtual, turno matutino, hasta su

conclusión, sin exigirle para ello el pago de inscripción o reinscripción, aranceles o cuota alguna.

8. **Prevención.** Correspondió del conocimiento al Juzgado Decimoséptimo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, el cual previno al quejoso para que especificara las disposiciones normativas reclamadas y el nombre correcto de las autoridades responsables.
9. **Admisión de la demanda.** El quejoso desahogó el requerimiento señalando los artículos reclamados y precisando que en cuanto a las autoridades señaladas como “UNAM” y “Facultad de Derecho de la UNAM”, lo correcto era “el Rector de la UNAM” y el “Consejo Técnico de la Facultad de Derecho de la UNAM”, por lo que la demanda fue admitida.
10. **Suspensiones.** En auto de diez de febrero de dos mil veintitrés el Juzgado del conocimiento concedió a la parte quejosa la **suspensión provisional** para el efecto de que se permita al quejoso cursar la Especialización en Mediación y Medios Alternativos de Solución de Conflictos.
11. En auto de diez de marzo del mismo año, **se negó la suspensión definitiva** respecto de los actos reclamados al Rector de la UNAM, al Consejo Técnico de la Facultad de Derecho de la UNAM, al Director de la Facultad de Derecho de UNAM y a la Coordinación del Programa Único de Especializaciones en Derecho de la Facultad de Derecho de la UNAM, ello debido a que dichas autoridades, al rendir su informe, negaron los actos que se les atribuyen y la parte quejosa no aportó ninguna prueba apta para desvirtuar tales negativas.
12. No obstante lo anterior, **se concedió la correspondiente suspensión definitiva** – confirmando lo establecido en la suspensión provisional - respecto de los actos reclamados al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, al Consejo Universitario de la UNAM y a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión - todas autoridades que en su informe justificado reconocieron la existencia de los actos reclamados - en los términos de que se le permita al quejoso cursar la Especialización en Mediación y Medios Alternativos de Solución de Conflictos; ello, hasta en tanto se resuelva en definitiva el juicio de amparo.

13. **Sentencia de amparo.** Seguidos los trámites, la Juez de Distrito dictó sentencia el veinticinco de septiembre de dos mil veintitrés, conforme a lo siguiente:

a) Se sobreseyó en el juicio:

- Por inexistencia de actos atribuidos al Secretario de Gobernación, al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y a la Universidad Nacional Autónoma de México, consistentes en I) la omisión de otorgar recursos financieros suficientes a la UNAM, para garantizar la gratuidad de la educación superior; II) la publicación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de dos mil veintitrés; III) la emisión y publicación de la Convocatoria al Semestre 2023-2 Programa Único de Especializaciones en Derecho; y IV) la orden y emisión del formato de pago referenciado que contiene el cobro por concepto de inscripción a la Especialización. Lo anterior ya que así lo manifestaron las referidas autoridades al rendir sus informes justificados, sin que, al efecto, la parte quejosa desvirtuara dichas negativas mediante prueba alguna.
- Respecto de las autoridades responsables, Facultad de Derecho; Director, División de Estudios de Posgrado y la Coordinación del Programa Único de Especializaciones en Derecho, de la Facultad de Derecho de la UNAM, a quienes se les reclama la emisión y publicación de la Convocatoria al Semestre 2023-2 Programa Único de Especializaciones en Derecho, se actualizaba la causal de improcedencia relativa a que el acto reclamado no constituye un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo, puesto que con él no se modifica o extingue algún derecho del gobernado, pues las responsables, antes y después de la convocatoria, no han incorporado a su esfera jurídica el derecho a ser beneficiado para cursar en el Programa Único de Especializaciones en Derecho reclamado, sino que tal circunstancia acontece cuando se cumplen con los requisitos señalados para tales efectos.
- En lo referente a: I) la discusión, revisión y aprobación de la Ley General de Educación Superior; II) la discusión, revisión y aprobación de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México; III) la iniciativa de creación, discusión, aprobación y orden de publicación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio Fiscal de dos mil veintitrés; IV) la orden y emisión del formato de pago referenciado que contiene cobro por concepto de inscripción a la Especialización; y V) la discusión, revisión y en su caso aprobación del Reglamento General de Estudios de Posgrado

y del Estatuto General de la Universidad Autónoma de México. Esto porque la quejosa no formuló conceptos de violación para combatir tales actos.

b) Se concedió el amparo por lo siguiente:

- La Constitución Federal establece que la educación superior debe ser obligatoria, así como que toda la educación que el Estado imparta será gratuita.
- Al incorporarse en el sistema educativo la obligación a cargo del Estado de otorgar educación superior en forma gratuita, las universidades autónomas que cuentan con ese nivel educativo quedan constitucionalmente constreñidas a prestarlo también, al ser organismos descentralizados de la administración pública federal y de las administraciones estatales, que se erigen en centros de ejercicio de la función administrativa del Estado.
- La Ley General de Educación establece que la obligatoriedad de la educación superior corresponde al Estado, por lo que las autoridades educativas federales concurrirán para garantizar la gratuidad de la educación en este tipo de manera gradual, comenzando con el nivel licenciatura y, progresivamente, con los demás niveles de este tipo educativo, en los términos que establezca la ley de la materia.
- En los artículos transitorios de la Ley General de la Educación Superior se estableció que la gratuidad de la educación superior se implementará de manera gradual en función de la suficiencia presupuestal, a partir del ciclo 2022-2023.
- Por tanto, al ser la UNAM una institución que presta el servicio de educación superior, ésta se encuentra obligada a partir del ciclo escolar 2022-2023 a ajustar su presupuesto, a fin de que en su momento, cuente con la infraestructura a través de la cual, pueda llevar a cabo la encomienda que establece el primer párrafo del artículo 3° de la Constitución Federal, de otorgar educación superior como parte de sistema educativa obligatorio a cargo del Estado; sin que ello vulnere su garantía de autonomía institucional, pues precisamente este modelo de transición, le permitirá realizar las acciones pertinentes para asegurar, dentro de su propia capacidad, una opción educativa para los aspirantes a la educación superior. De tal modo que a partir de dicho ciclo escolar todo estudiante que acredite los requisitos exigidos por la ley educativa y/o programas que correspondan deberá tener garantizada la posibilidad de acceder a la educación superior de forma gratuita.

- Lo anterior significa que la UNAM, a partir del ciclo escolar 2022-2023 se encuentra obligada a brindar educación superior tanto en la modalidad presencial como en la virtual, de manera gratuita debiendo ajustar su presupuesto como se ha precisado.

c) **Efectos del amparo:** se permita al quejoso continuar con sus estudios de educación superior, consistente en la Especialidad de Mediación y Medios Alternativos de Solución de Conflictos en la UNAM, en campus virtual, turno matutino, sin que se le condicione al pago de la cuota de inscripción de cinco mil pesos, siempre y cuando cumpla con los requisitos de permanencia establecidos por las autoridades competentes de la UNAM.

14. **Recursos de revisión.** En contra de lo anterior, el Rector y el Consejo Universitario de la Universidad Nacional Autónoma de México, por conducto de su abogado general, interpusieron recurso de revisión. Asimismo, la delegada del Director de la División de Estudios de Posgrado y la Coordinación del Programa Único de Especializaciones de la Facultad de Derecho de la UNAM, también interpuso recurso de revisión.

14.1 **Agravios en el recurso de revisión interpuesto por el Rector y el Consejo Universitario**

- Procede revocar la sentencia recurrida conforme a la fracción XIII del artículo 61 de la Ley de Amparo en virtud de que el quejoso carece de interés legítimo debido a que tiene carácter de exalumno (por ser titulado de la carrera universitaria), por lo cual no le son aplicables los derechos de un alumno al no ser parte de la comunidad estudiantil. Además que, durante su estancia como alumno en la licenciatura de la Facultad de Derecho de la UNAM, se le respetó su derecho a la educación superior gratuita.
- Es ilegal la sentencia recurrida ya que se actualiza la causal de improcedencia prevista por el artículo 61, fracción XII, en relación con el artículo 63, fracción V, ambos de la Ley de Amparo, pues el reclamo del quejoso no demuestra un perjuicio jurídico, sino económico.
- La UNAM ha cumplido con la obligación de llevar a cabo programas de estudio sin costo; además, la Especialidad en cuestión no forma parte de la educación superior, por lo que no es obligatoria ni gratuita, máxime que el artículo 3º constitucional no establece textualmente la gratuidad de la

educación superior, toda vez que se otorga a la UNAM autonomía, facultad y la responsabilidad de autogobernarse.

- Máxime que el quejoso no se encuentra en una situación de desventaja social, económica y cultural, pues al ya disponer de un título y cédula profesional cuenta con mayores posibilidades económicas para ingresar a una especialización, lo cual no hace necesario el apoyo del Estado o de la UNAM.
- El Juez fue omiso en atender a los artículos 133 y 134 constitucionales, pues no consideró que la gratuidad en la educación debería ser adoptada en forma gradual y progresiva, de manera tal que la efectividad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales depende de la suficiencia presupuestaria. De ahí que no valoró de manera adecuada la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, la Ley General de Educación Superior y el Presupuesto de Egresos de la Federación para el año dos mil veintitrés, así como las disposiciones transitorias respecto de la gradualidad de la educación gratuita.
- La sentencia es violatoria del artículo 74 de la Ley de Amparo debido a que carece de congruencia interna y externa, pues por una parte sobresee los actos reclamados atribuidos al Consejo Universitario y al Rector, y después concede el amparo para que se realicen los efectos incluyendo a todas las autoridades, sin referir específicamente la autoridad a la que corresponde cumplir, es decir, qué autoridad va a permitir al quejoso continuar con sus estudios y sin la condición de pago por inscripción.
- El Juez omite analizar si existen disposiciones que exijan a las suscritas autoridades actuar y realizar los actos por los que concede el amparo, es decir, los actos reclamados al Consejo Universitario y al Rector no pueden ser imputados a estas autoridades, pues carecen de facultades para cubrir los pagos necesarios al quejoso para que curse la especialización. Al contrario, dichos actos son parte de las atribuciones que tienen diversas áreas específicas de la UNAM, lo cual no fue valorado en la resolución impugnada.

14.2 Agravios del recurso de revisión del Director y del Presidente del Consejo Técnico, División de Estudios de Posgrado, Coordinador del Programa Único de Especializaciones de la Facultad de Derecho de la UNAM

- Atendiendo al principio de autonomía universitaria y capacidad de autogobierno, la UNAM tiene la libertad plena de determinar sus propios planes y programas de estudios, así como los requisitos de acceso a los mismos, tal y como acontece en el caso concreto de la especialidad de Mediación y Medios Alternativos de Solución de Conflictos, ésta cuenta con dos modelos con igual plan de estudios, esto es, presencial (gratuito) y, en el campus virtual cuya opción optó el quejoso, con una cuota de recuperación de cinco mil pesos.
- Dicha cuota se hizo del conocimiento del quejoso el veintidós de septiembre de dos mil veintidós por lo que no es válido que éste alegara su desconocimiento.
- Si bien es cierto que es obligatorio para el Estado Mexicano comprometerse a implementar progresivamente la enseñanza superior gratuita, dicho mandato se cumple al ofrecer a los aspirantes la posibilidad de cursar, en lo que respecta a esta especialidad, de forma presencial gratuita y en el campus virtual, mediante una cuota de recuperación, que en ningún caso es como lo mencionó el quejoso, el pago de una inscripción.
- Es decir, para cumplir con tal mandato se ha elaborado, dentro de sus posibilidades, planes de estudio en posgrado como lo es la especialidad en Mediación y Medios Alternativos de Solución de Conflictos que se imparte de forma gratuita con el requisito de ser presencial, opción que no fue considerada por el quejoso.
- El quejoso pretende buscar un trato diferenciado respecto del de los demás aspirantes a la especialidad pese a que en su momento se le hicieron saber los requisitos a cumplir para poder inscribirse.
- Conforme a la normativa de la UNAM es facultad del Consejo Interno Asesor del Programa Único de Especializaciones en Derecho de la UNAM la aprobación y emisión de la convocatoria de ingreso al programa de especializaciones, por lo que no debe tenerse como autoridades responsables a la Jefatura de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM.
- Los actos imputados al Director de la Facultad de Derecho consistentes en la emisión y publicación de la Convocatoria así como la emisión del formato de pago, no son parte de las funciones que éste tenga asignadas.
- Los actos consistentes en la emisión y publicación de la Convocatoria, así como la emisión del formato de pago, no son funciones que tenga asignadas el Consejo Técnico de la Facultad de Derecho.

- La UNAM en aras de cumplir con sus propósitos ante la autonomía de la que está investida, tiene la posibilidad de aplicar cuotas de recuperación como en el caso acontece.
- La sentencia contraviene los principios de autonomía universitaria.
- Es un hecho notorio que el presupuesto asignado a la UNAM, en específico a la facultad de Derecho, resulta insuficiente para hacer frente a la demanda de espacios para el estudio, de ahí que se haya optado por el campus virtual, cuyos gastos se pagan en parte, con las cuotas de recuperación que son pagadas por aquellos alumnos que optan por dicho campus virtual, que si dejara de existir ante la falta de recursos, causaría reales perjuicios al interés social o implicaría una contravención ineludible a disposiciones de orden público por las características del acto.
- Se debió considerar que era de mayor trascendencia evitar un perjuicio a la colectividad, esto es, se debe privilegiar el interés de la comunidad estudiantil universitaria, es decir, el derecho de todos aquellos alumnos que al igual que el quejoso, en su carácter de aspirante que conociendo la convocatoria y requisitos a cumplir, incluido el pago de una cuota de recuperación optaron por el campus virtual, pues incluso es mas barato pagar la cuota que trasladarse a la facultad de Derecho a recibir las clases.
- La sentencia carece de una debida fundamentación y motivación ya que la Juez no valoró los hechos, informes justificados, pruebas y la normativa aplicable.
- El acto reclamado se trata de uno consumado ya que el quejoso decidió concluir su trámite de inscripción.

15. **Recurso de revisión adhesiva.** En fecha veintiuno de noviembre de dos mil veintitrés la parte quejosa interpuso recurso de revisión adhesiva, planteando que la sentencia emitida por la Juez de Distrito es correcta porque:

- Las características del derecho a la educación básica contenidas en el artículo 3° de la Constitución Federal, como lo es gratuidad, pueden constitucionalmente extenderse a la educación superior, como acontece en el caso de la UNAM, la Facultad de Derecho y su División de Estudios de Posgrado.
- Si bien la educación superior que imparta el Estado, en principio, no necesariamente debe ser gratuita, lo cierto es que, bajo el principio de progresividad, está sometida a los principios de no regresión y no

discriminación y, por ello, está vedado imponer condiciones de acceso, permanencia y conclusión discriminatorias y regresivas.

- La autonomía universitaria está subordinada a la maximización del derecho a la educación, por lo que en el ejercicio legítimo de su autonomía, no se puede incluir alguna restricción o menoscabo del derecho a la educación porque no puede invocarse como un argumento para restringir algún aspecto del derecho humano al que está destinada a servir, como podría ser, en el caso, la gratuidad.
- De ahí que si bien se tiene la facultad de definir sus propias normas, estatutos y regulaciones internas; así como autogobernarse, al elegir entre sus miembros a sus propias autoridades, órganos de gobierno y la facultad de administrar su patrimonio, que implica la de establecer distintos mecanismos de financiamiento y obtener ingresos; también es cierto que esas 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, sus facultades no son absolutas sino que deben ejercerse dentro del marco establecido por la Constitución y las leyes del Estado, sobre todo, congruentemente con la finalidad constitucional que deben garantizar, que en el caso lo es, la plena efectividad del derecho a la educación superior.
- Así, la autonomía universitaria no puede invocarse como justificación para restringir el derecho humano de gratuidad en la educación superior ya que dicha autonomía debe usarse siempre para maximizar, no para limitar el alcance y derecho de algún derecho humano.
- Por otra parte, conforme a la Ley General de Educación Superior, los estudios de especialidad son parte de la educación superior, por lo que la Especialización de Mediación y Medios Alternos de Solución de Conflictos, al incluirse como educación superior, debe ser gratuita.
- Además, el hecho de que se contara con la opción de acceder a tal especialidad en forma presencial sin costo, es una distinción injustificada en perjuicio del quejoso quien se encuentra en igualdad de condiciones que aquellos alumnos que optan por las opciones gratuitas. Entonces se debe impartir la especialidad en su modalidad en línea, sin cobro alguno, como se hace en la modalidad presencial.
- Las autoridades recurrentes debieron acreditar que el cobro requerido al quejoso para la inscripción y permanencia a la especialidad, obedecía a la falta de recursos, así como que se realizaron todos los esfuerzos necesarios para obtenerlos sin éxito o que se haya aplicado el máximo de los recursos

o que se destinaron los recursos existentes para proteger otro derecho humano de mayor relevancia. De ahí que toda omisión o acción proveniente del Estado o de una universidad pública autónoma que restrinja su derecho a la gratuidad de la educación superior debe ser plenamente justificada.

- La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reiterado que las universidades públicas autónomas son organismos descentralizados del Estado que tienen un carácter instrumental dependiente del cumplimiento de los objetivos constitucionales, entre ellos, la gratuidad progresiva de la educación superior. De ahí que la autonomía universitaria no exime a la UNAM de maximizar la gratuidad de la educación superior, al contrario, está subordinada a la maximización del derecho a la educación.

16. **Primera solicitud de reasunción de competencia 238/2023.** Mediante escrito presentado ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el trece de diciembre de dos mil veintitrés, el Rector y el Consejo Universitario de la UNAM, por conducto de su abogado general, solicitaron a esta Suprema Corte que ejerciera su facultad de atracción para conocer del asunto.
17. El asunto fue registrado como solicitud de reasunción de competencia 283/2023 y seguidos diversos trámites, en sesión privada de siete de febrero de dos mil veinticuatro se sometió tal solicitud a consideración de las Ministras y los Ministros integrantes de la Segunda Sala y se acordó reasumir la competencia originaria para conocer del amparo en revisión 525/2023 y su revisión adhesiva del índice del Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.
18. **Trámite ante la Suprema Corte.** Por acuerdo de catorce de marzo de dos mil veinticuatro, la Presidenta de la Suprema Corte, registró el asunto como amparo en revisión 211/2024, ordenó radicar el asunto en la Segunda Sala de esta Suprema Corte y que se turnara el expediente, para su estudio al Ministro Javier Laynez Potisek, así como se enviaran los autos a la Sala a la que se encuentra adscrito.
19. **Segunda solicitud de reasunción de competencia 66/2024.** Posteriormente, por escrito presentado el tres de abril de dos mil veinticuatro la División de Estudios de Posgrado y Coordinación del Programa Único de

Especializaciones en Derecho de la Facultad de Derecho de la UNAM, por medio de su delegada, solicitó a esta Suprema Corte que reasumiera competencia para conocer del amparo en revisión 545/2023 del índice del Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al estar relacionado con el diverso 525/2023 del índice del mismo Tribunal Colegiado, respecto del cual este Alto Tribunal ya había reasumido competencia.

20. Seguidos los trámites necesarios, en sesión de quince de mayo de dos mil veinticuatro, la Segunda Sala acordaron de forma colegiado reasumir su competencia originaria, por lo que solicitó al Tribunal Colegiado de Circuito que remitiera los autos.
21. **Avocamiento.** Mediante acuerdo de dieciocho de abril de dos mil veinticuatro, esta Segunda Sala se avocó al conocimiento del asunto remitiendo los autos al Ministro ponente para la elaboración del proyecto respectivo.
22. **Publicación del proyecto.** El proyecto de sentencia fue publicado de conformidad con lo dispuesto por los artículos 73, párrafo segundo, y 184, párrafo primero, de la Ley de Amparo.

I.COMPETENCIA

23. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente amparo en revisión en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹; 81, fracción I, inciso e), de la Ley

¹ **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:

(...)

VIII. Contra las sentencias que pronuncien en amparo las Juezas y los Jueces de Distrito o los Tribunales Colegiados de Apelación procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia:

a) Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo normas generales por estimarlas directamente violatorias de esta Constitución, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad.

(...)

de Amparo²; 10, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación³; así como en los Puntos Segundo, fracción III, inciso A), interpretado a contrario sensu, y Tercero del Acuerdo General Plenario 1/2023⁴ de veintiséis de enero del dos mil veintitrés, publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de febrero siguiente, modificado el diez de abril de dos mil veintitrés, porque fue interpuesto contra una sentencia dictada por una Juez de Distrito, respecto de cual esta Segunda Sala determinó reasumir su competencia originaria, además de corresponder a la materia administrativa, siendo innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

II. OPORTUNIDAD

24. La sentencia del Juzgado de Distrito le fue notificada al Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México el día viernes veintinueve de septiembre de dos mil veintitrés, surtiendo efectos el mismo día. Por lo que, el plazo establecido por el artículo 86 de la Ley de Amparo para la interposición del recurso de revisión transcurrió del lunes dos de octubre al miércoles veinticinco de octubre, descontándose los días: I) treinta de septiembre y uno, siete, ocho, catorce y quince de octubre de dos mil veintitrés por ser sábados y domingos; II) doce de octubre, inhábil conforme al artículo 19 de la Ley de Amparo y al 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y III) del lunes dieciséis de octubre hasta el martes

² **Artículo 81.** Procede el recurso de revisión:

I. En amparo indirecto, en contra de las resoluciones siguientes:

(...)

e) Las sentencias dictadas en la audiencia constitucional; en su caso, deberán impugnarse los acuerdos pronunciados en la propia audiencia.

³ **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

(...)

II. Del recurso de revisión contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los juzgados de distrito o los tribunales colegiados de apelación, cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo normas generales por estimarlas directamente violatorias de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad;

⁴ **SEGUNDO.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

(...)

III. Los amparo en revisión:

A) Tramitados en la vía indirecta, en los que, subsistiendo la materia de constitucionalidad de leyes federales o tratados internacionales, no exista precedente y, a su juicio, se requiera fijar un criterio de importancia y trascendencia para el orden jurídico nacional;

(...)

TERCERO. Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el Punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Plenos Regionales o a los Tribunales Colegiados de Circuito.

veinticuatro del mismo año, por haber sido declarados inhábiles por causa de fuerza mayor mediante la circular 28/2023 emitida por el Consejo de la Judicatura Federal.

25. Respecto del Consejo Universitario de la UNAM, la sentencia emitida por la Juez de Distrito le fue notificada el día lunes nueve de octubre de dos mil veintitrés, surtiendo efectos el mismo día. Por lo que el plazo establecido por el artículo 86 de la Ley de Amparo para la interposición del recurso de revisión transcurrió del martes diez de octubre al lunes seis de noviembre, descontándose los días: I) catorce, quince, veintiocho y veintinueve de octubre, cuatro y cinco de noviembre de dos mil veintitrés por ser sábados y domingos, y por lo tanto inhábiles conforme a la Ley de Amparo; II) doce de octubre, uno y dos de noviembre por ser inhábiles de acuerdo con el artículo 19 de la Ley de Amparo y 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial; y III) del lunes dieciséis de octubre hasta el martes veinticuatro del mismo año, por haber sido declarados inhábiles por causa de fuerza mayor mediante la circular 28/2023 emitida por el Consejo de la Judicatura Federal.
26. Así, dado que el escrito de revisión fue presentado por las autoridades responsables electrónicamente el lunes dieciséis de octubre de dos mil veintitrés, se concluye que se interpuso de forma oportuna.
27. Por otra parte, en lo que respecta a las autoridades responsables División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de UNAM, Coordinación del Programa Único de Especializaciones en Derecho de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México y Consejo Técnico de la Facultad de Derecho de la UNAM, la sentencia del Juzgado de Distrito les fue notificada el día miércoles veintisiete de septiembre de dos mil veintitrés, surtiendo efectos el mismo día. Por lo que, el plazo establecido por el artículo 86 de la Ley de Amparo para la interposición del recurso de revisión transcurrió del jueves veintiocho de septiembre al martes once de octubre de dos mil veintitrés, descontándose los treinta de septiembre y uno, siete y ocho de octubre de dos mil veintitrés por ser sábados y domingos, inhábiles

conforme al artículo 19 de la Ley de Amparo⁵ y al 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación⁶.

28. Así, dado que el escrito del recurso de revisión fue presentado por dichas autoridades responsables a la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa de la Ciudad de México el día once de octubre de dos mil veintitrés, se concluye que el recurso se interpuso de forma oportuna.
29. Ahora bien, la admisión del recurso de revisión presentado por el Rector y por el Consejo Universitario, ambos de la UNAM fue notificada por lista al quejoso el día veintiuno de noviembre de dos mil veintitrés, surtiendo efectos legales el día veintidós de noviembre de dos mil veintitrés; por lo que el plazo de cinco días para interponer revisión adhesiva contemplado en el artículo 82 de la Ley de Amparo transcurrió del veintitrés al veintinueve de noviembre de dos mil veintitrés, descontándose los días veinticinco y veintiséis por ser sábados y domingos, inhábiles conforme al artículo 19 de la Ley de Amparo.
30. Conforme a lo anterior, el recurso de revisión adhesiva fue presentado de manera oportuna al haber sido interpuesto el día veintiuno de noviembre de dos mil veintitrés.

III. FIJACIÓN DE LA LITIS

31. Previo a emprender el estudio de fondo, corresponde a esta Segunda Sala delimitar la litis en el presente recurso.
32. Así, se considera que deben quedar firmes los sobreseimientos relativos a:
 - Los actos reclamados al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
 - Los actos imputados al Secretario de Gobernación
 - Los actos reclamados a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
 - Los actos atribuidos al Consejo Universitario de la UNAM

⁵ “Artículo 19. Son días hábiles para la promoción, substanciación y resolución de los juicios de amparo todos los del año, con excepción de los sábados y domingos, [...]”

⁶ “Artículo 143. En los órganos del Poder Judicial de la Federación, se considerarán como días inhábiles los sábados y domingos, [...]”

- La emisión y publicación de la Convocatoria al Semestre 2023-2 Programa Único de Especializaciones en Derecho imputados a: I) la UNAM; II) la Facultad de Derecho de la UNAM; III) al Director de la UNAM; IV) a la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM; y V) a la Coordinación del Programa Único de Especializaciones en Derecho de la Facultad de Derecho de la UNAM.
 - La orden de emisión del formato de pago referenciado que contiene el cobro por concepto de arancel, inscripción, cuota obligatoria de inscripción a la Especialidad en Mediación y Medios Alternativos de Solución de Conflictos, campus virtual y turno matutino, de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM atribuidos a: I) la UNAM; II) a la Facultad de Derecho de la UNAM; III) al Director de la Facultad de Derecho de la UNAM; IV) a la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM; y V) a la Coordinación del Programa Único de Especializaciones en Derecho de la Facultad de Derecho de la UNAM.
33. Lo anterior porque la Juez de Distrito al emitir la sentencia correspondiente, decretó su sobreseimiento, sin que dichas consideraciones fueran combatidas por la parte quejosa mediante el recurso correspondiente.
34. En este sentido, **solo será materia del presente asunto al acto reclamado consistente en el cobro de la cuota de inscripción a la Especialidad mencionada**, acto imputado a la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM y a la Coordinación del Programa Único de Especializaciones en Derecho de la Facultad de Derecho de la UNAM.

IV. LEGITIMACIÓN

35. Conforme a lo anterior, **esta Segunda Sala considera que el Consejo Universitario y el Rector de la UNAM carecen de legitimación para interponer recurso de revisión** en contra de la sentencia emitida en el juicio de amparo indirecto 167/2023, del índice del Juzgado Décimo Séptimo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, ya que como se explicó, los actos atribuidos a esas autoridades fueron sobreseídos en por la

Juez de Distrito del conocimiento, sin que la parte quejosa combatiera esa parte de la decisión. **Por lo que lo procedente es desechar el recurso de revisión interpuesto por esas autoridades.**

36. Por otra parte, respecto al recurso de revisión interpuesto por el Director, División de Estudios de Posgrado y la Coordinación del Programa Único de Especializaciones de la Facultad de Derecho de la UNAM, esta Segunda Sala considera que tienen legitimación para interponer recurso de revisión por medio de su delegada en términos del artículo 9 de la Ley de Amparo, personalidad y legitimación que quedó debidamente acreditada en el juicio de origen.
37. En cuanto al recurso de revisión adhesiva esta Segunda Sala estima que fue presentado por parte legítima en razón de que fue interpuesto por la parte quejosa por su propio derecho, conforme al artículo 6 de la Ley de Amparo, en contra de la sentencia dictada por el Juzgado Decimoséptimo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México en el juicio de amparo indirecto 167/2023.

V. PROCEDENCIA

38. Esta Segunda Sala considera que el asunto reúne los requisitos necesarios de procedencia y, por lo tanto, amerita un estudio de fondo ya que se trata del recurso de revisión interpuesto en contra de una sentencia dictada en la audiencia constitucional por una Juez de Distrito en que subiste el problema de constitucionalidad sobre el principio de gratuidad en la educación superior, respecto del cual esta Suprema Corte reasumió competencia originaria.

VI. ESTUDIO DE LAS CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

39. En el recurso de revisión interpuesto por la delegada del Director de la División de Estudios de Posgrado y la Coordinación del Programa Único de Especializaciones en Derecho, ambos de la Facultad de Derecho de la UNAM se hizo valer que el juicio de amparo es improcedente porque el quejoso, al

no continuar con el proceso de inscripción, tuvo como consecuencia la consumación del acto reclamado. El agravio es **infundado** por lo siguiente.

40. El artículo 61, fracción XVI, de la Ley de Amparo establece que el juicio de amparo es improcedente contra actos consumados de modo irreparable, dichos actos, conforme a diversos criterios establecidos por este Alto Tribunal, son aquellos en los que habiéndose emitido o ejecutado sea materialmente imposible restituir al quejoso en el goce del derecho violado al otorgarse la protección constitucional, por imposibilidad de volver las cosas al estado que guardaban antes de la violación.
41. Son ilustrativas, para efectos de lo que se entiende por acto consumado de modo irreparable, las tesis P. XXIV/2008, 2a./J. 171/2007 y 1a. XLVIII/2000 de rubros: **“EXPROPIACIÓN. NO CONSTITUYE EN ACTO CONSUMADO DE MODO IRREPABLE”**⁷; **“ARRESTO. SI YA SE EJECUTÓ, EL JUICIO DE AMPARO PROMOVIDO EN SU CONTRA, ES IMPROCEDENTE, POR CONSTITUIR UN ACTO CONSUMADO DE MODO IRREPARABLE”**⁸; y **“ACTO CONSUMADO DE MODO IRREPARABLE. NO LO CONSTITUYE EL MANDAMIENTO DE EMBARGO PRECAUTORIO CONTENIDO EN UNA ORDEN DE VISITA”**.⁹
42. En el caso, el quejoso promovió amparo contra el cobro de una cuota de inscripción a una especialidad impartida por la Facultad de Derecho de la UNAM, respecto del cual, la autoridad refiere que debido a que el quejoso no continuó el proceso de inscripción a dicha especialidad, entonces el acto reclamado se estima consumado de manera irreparable.
43. Sin embargo, precisamente lo que el quejoso impugna en el presente juicio de amparo es la imposibilidad de continuar con el proceso de inscripción ya que en vez de pagar la cantidad de cinco mil pesos, pagó la cantidad de treinta pesos. Es decir, lo que se reclama es que el no cubrir la cantidad de cinco mil pesos trajo como consecuencia la no continuación del proceso de inscripción. De ahí lo infundado de la causa de improcedencia alegada.

⁷ Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, febrero de 2008, página 12.

⁸ Localizable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, septiembre de 2007, página 423.

⁹ Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XII, diciembre de 2000, página 237.

44. Ahora bien, en el mismo recurso de revisión, las autoridades argumentan que: I) no deben tenerse como autoridades responsables a la Jefatura de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM en cuanto a la aprobación y emisión de la convocatoria de ingreso al programa de Especializaciones; II) que es incorrecto imputar los actos consistentes en la emisión y publicación de dicha convocaría, así como la emisión del formato de pago al Director de la Facultad de Derecho de la UNAM; II) que esos mismos actos tampoco son imputables al Consejo Técnico de esa facultad.
45. Esas cuestiones no se estudiarán, pues como quedó precisado en el apartado correspondiente, esos actos fueron sobreseídos en la sentencia emitida por la Juez de Distrito, sin que se combatiera tal determinación en el recurso correspondiente.

VII. ESTUDIO DE FONDO

46. La materia del presente recurso de revisión en amparo indirecto consiste en determinar si el cobro de una cuota de inscripción para cursar estudios de especialidad en la Facultad de Derecho de la UNAM respeta el principio de gratuidad en la educación superior contenido en el artículo 3° de la Constitución Federal.
47. Para abordar dicho análisis, el estudio se realizará a partir de los siguientes apartados: **A)** ¿Los estudios de especialidad forman parte de la educación superior?; **B)** Marco jurídico respecto a la gratuidad en la educación superior; **C)** Progresividad de la gratuidad en la educación superior; y **D)** Estudio del caso en concreto.

VIII. A ¿Los estudios de especialidad forman parte de la educación superior?

48. El párrafo primero del artículo 3° de la Constitución Federal establece que la educación inicial, preescolar, primaria y secundaria conforman la educación

básica; así como que ésta y la media superior serán obligatorias. Sin embargo, no precisa qué se entiende por educación superior.

49. El artículo 47 de la Ley General de Educación dispone que la educación superior es el servicio que imparte en sus distintos niveles, después del medio superior; así como que está compuesta por la licenciatura, la especialidad, la maestría y el doctorado, así como por opciones terminales previas a la conclusión de la licenciatura, comprendiendo también la educación normal en todos sus niveles y especialidades.
50. Lo anterior es coincidente con el artículo 4 de la Ley General de Educación Superior que prevé que la educación superior está conformada por los niveles de técnico superior universitario profesional asociado u otros equivalentes, licenciatura, especialidad, maestría y doctorado, incluyendo la educación universitaria, tecnológica, norma y de formación docente.
51. Por su parte, el artículo 13 de la Ley General de Educación Superior establece que las opciones que comprende la educación superior será, de manera enunciativa: I) presencial; II) en línea o virtual; III) abierta y a distancia; IV) certificación por examen; y V) las demás que se determinen por las autoridades educativas e instituciones de educación superior, a través de las disposiciones que se deriven de esa ley.
52. En este sentido es válido concluir que **el grado de especialidad, tanto en su modalidad presencial como virtual, sí forma parte de la educación superior.**

VIII. B Marco jurídico respecto a la gratuidad en la educación superior

53. El derecho a la educación está previsto en el artículo 3° de la Constitución Federal:

Artículo 3o. Toda persona tiene derecho a la educación. El Estado - Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios- impartirá y garantizará la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior. La educación inicial, preescolar, primaria y secundaria, conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias, la educación superior lo será en términos de la

fracción X del presente artículo. La educación inicial es un derecho de la niñez y será responsabilidad del Estado concientizar sobre su importancia.

Corresponde al Estado la rectoría de la educación, la impartida por éste, además de obligatoria, será universal, inclusiva, pública, gratuita y laica.

(...)

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

(...)

X. La obligatoriedad de la educación superior corresponde al Estado. Las autoridades federal y locales establecerán políticas para fomentar la inclusión, permanencia y continuidad, en términos que la ley señale. Asimismo, proporcionarán medios de acceso a este tipo educativo para las personas que cumplan con los requisitos dispuestos por las instituciones públicas.

(...)

54. En el ámbito internacional, el derecho a la educación también está reconocido en diversos tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte, como en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre¹⁰; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹¹; el

¹⁰ 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

¹¹ "Artículo 13

1. **Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación.** Conviene 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;**

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

Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”¹²; y Convención sobre los Derechos del Niño¹³.

55. Todas esas disposiciones normativas coinciden en que: I) la titularidad del derecho a la educación es de toda persona; II) respecto de la educación

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.”

¹² “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. Convienen, 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 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.”

¹³ “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.”

básica, ésta debe estar orientada a posibilitar la autonomía de sus titulares y a habilitarles como miembros de una sociedad democrática; III) que la educación básica debe ser asequible a todos sin discriminación, de manera obligatoria, universal y gratuita, así como que el Estado debe garantizarla; IV) a que los padres tiene derecho a elegir la educación que se imparta a sus hijos y los particulares a impartirla, siempre y cuando respeten el contenido de este derecho.

56. En cuanto a las diferencias de la educación básica y la educación superior, esta Suprema Corte ha emitido diferentes criterios, destacando los siguientes.
57. La Primera Sala al emitir la jurisprudencia 1a./J. 79/2017 (10a.) de rubro **“DERECHO A LA EDUCACIÓN. SU CONFIGURACIÓN MÍNIMA ES LA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 3o. CONSTITUCIONAL.”**¹⁴, esencialmente determinó que existe una diferencia entre la educación básica y la educación superior. La primera de ellas se conforma de la educación preescolar, primaria y secundaria, las cuales comparten determinadas características, esto es, la educación debe ser gratuita, obligatoria, universal y laica. En cambio, la educación superior, no debe ser, en principio, necesariamente 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 como el de acceso sobre la base de las capacidades y la no discriminación en el acceso, permanencia y conclusión, entre otros.
58. Asimismo, en la jurisprudencia 1a./J. 83/2017 (10a.) de rubro **“DERECHO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR. SU CONTENIDO Y CARACTERÍSTICAS”**¹⁵, la Primera Sala destacó que el contenido del derecho a la educación superior no está centrado en la formación de la autonomía personal, sino en la materialización de un plan de vida libremente elegido y debido a ello es que se justifica, *prima facie*, que la educación superior no sea obligatoria, universal, ni, necesariamente gratuita, aunque el Estado Mexicano, en virtud del principio de progresividad y de diversos compromisos internacionales,

¹⁴ Visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 47, octubre de 2017, tomo I, página 181.

¹⁵ Localizable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 47, octubre 2017, tomo I, página 182.

asumió la obligación de extender, paulatinamente, la gratuidad a la educación pública superior. Sin embargo, ello no autoriza a establecer condiciones arbitrarias, pues la educación superior está sometida al principio de no discriminación y por ello está vedado en 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.

59. Por su parte, el Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 168/2020 y su acumulada 177/2020 desestimó la propuesta consistente en que el deber estatal de impartir educación superior es de cumplimiento inmediato para el Estado, ya que la intención del constituyente permanente era consonante con el artículo 3° de la Constitución Federal y con el décimo quinto de su régimen transitorio, en cuanto a que es obligación del Estado garantizar la gratuidad de la educación superior, desde el momento de la entrada en vigor de la reforma de dos mil diecinueve, así como tomar las medidas presupuestarias y financieras para asegurar la sustentabilidad de la gratuidad de este tipo de educación.
60. De lo anterior, sería válido considerar que en cuanto a la gratuidad de la educación superior, el criterio de este Alto Tribunal, ha sido en el sentido de que ésta, a diferencia de la inicial que se garantiza de inmediato, debe ser gradual.
61. En síntesis, esta Suprema Corte ha diferenciado entre la obligación inmediata de asegurar el derecho a la educación, en específico, 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.

VIII. C Progresividad de la gratuidad en la educación superior

62. Una vez precisado lo anterior, conviene destacar que en el artículo decimoquinto transitorio del *Decreto por el que se reforman, adicionan y*

derogan diversas disposiciones de los artículos 3º, 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia educativa publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de mayo de dos mil diecinueve, se precisó que para dar cumplimiento al principio de obligatoriedad de la educación superior, se incluirán los recursos necesarios en los presupuestos federal, de las entidades federativas y de los municipios, y adicionalmente, se establecerá un fondo federal especial que asegure a largo plazo los recursos económicos necesarios para garantizar la obligatoriedad de los servicios educativos, así como la plurianualidad de la infraestructura.

63. Si bien la disposición antes mencionada se refiere a la obligatoriedad de la educación superior y no así a la gratuidad, lo relevante es que se establece la creación de un fondo federal para la educación superior.
64. Al respecto, el artículo 119 de la Ley General de Educación establece que el Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa, con sujeción a las disposiciones de ingresos y gastos público correspondientes que resulten aplicables, concurrirán al financiamiento de la educación pública y servicios educativos; así como que se destinará al menos el uno por ciento del producto interno bruto al gasto para la educación superior y la investigación científica y humanística, así como al desarrollo tecnológico y la innovación en las instituciones públicas de educación superior.
65. En ese mismo artículo también se prevé que la Ley General de Educación Superior establecerá las disposiciones en materia de financiamiento para dar cumplimiento a la obligatoriedad y la gratuidad de la educación superior, incluyendo las responsabilidades y apoyos de las autoridades locales.
66. Al respecto, de la lectura de los artículos 62, 63, 64, 65, 66 y 67 de la Ley General de Educación Superior se advierte que:
 - La Federación y las entidades concurrirán en el cumplimiento progresivo, de conformidad con la disponibilidad presupuestaria, del mandato de obligatoriedad de la educación superior y al principio de gratuidad.
 - En la concurrencia del Estado para el financiamiento de las instituciones públicas de educación superior se considerará las necesidades nacionales, regionales y locales de la prestación del servicio de educación superior y se sujetará a las disposiciones de ingreso, gasto público, transparencia, rendición de cuentas y fiscalización que resulten aplicables.

- En la integración de los presupuestos correspondientes, de conformidad con la disponibilidad presupuestaria, en su caso, se contemplarán los recursos financieros, humanos, materiales y la infraestructura necesarios para el crecimiento gradual, desarrollo y cumplimiento de las funciones de las instituciones públicas de educación superior, bajo los mandatos constitucionales de obligatoriedad y gratuidad, además de los criterios de equidad, inclusión y excelencia.
- En el proyecto y Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal que corresponda se establecerá un fondo federal especial destinado a asegurar a largo plazo los recursos económicos suficientes para la obligatoriedad, de manera gradual, de los servicios de educación superior.
- Los montos asignados a las instituciones públicas de educación superior, a partir del fondo federal especial, no podrán ser considerados, en ningún caso, como sustitutivos, parcial o totalmente, de los montos correspondientes a los recursos ordinarios.
- La asignación de los recursos de ese fondo será anual y se orientará por los criterios de transparencia, inclusión y equidad para proporcionar la prestación del servicio educativo superior en todo el territorio nacional.
- La asignación de recursos financieros a universidades e instituciones públicas de educación superior se realizará con una visión de largo plazo, por lo que para tal efecto, las autoridades deberán considerar: el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Sectorial de Educación, los Programas Nacional y Estatal de Educación superior, los planes de desarrollo de las instituciones de educación superior y la disponibilidad presupuestaria para cubrir las necesidades financieras del ejercicio fiscal correspondiente, los planes y programas de la Secretaría de Educación Pública, la cobertura educativa en la entidad Federativa y las necesidades financieras derivadas de la ampliación de la población escolar atendida, de la oferta educativa y la desconcentración geográfica, entre otras cuestiones.
- La transición gradual hacia la gratuidad, en ningún caso afectará el cumplimiento de los fines previstos en el artículo 3° de la Constitución Federal, ni las finanzas de las instituciones públicas de educación superior. Para tal efecto, en el Presupuesto de Egresos de cada ejercicio fiscal se destinarán los recursos respectivos.
- Las universidades e instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, a partir de la disponibilidad presupuestaria derivada del financiamiento previsto en esta Ley, con el apoyo de las autoridades educativas federal y de las entidades federativas, propondrán mecanismo para la transición gradual hacia la gratuidad de los servicios educativos, sin que en ningún caso se afecte el cumplimiento de sus fines ni las finanzas institucionales.
- Los ingresos propios de las instituciones que cuenten con personalidad jurídica y patrimonio propio serán complementarios a la asignación presupuestal a cargo de la Federación y de las entidades federativas.

67. En esta misma línea, el artículo tercero transitorio de la Ley General de Educación Superior, en lo que interesa al presente asunto, prevé lo siguiente:

- La gratuidad de la educación superior se implementará de manera progresiva en función de la suficiencia presupuestal, a partir del ciclo 2022-2023, sin detrimento de las acciones que se realicen con la entrada en vigor del Decreto.
- La Secretaría de Educación Pública propondrá, en el marco del Consejo Nacional para la Coordinación de la Educación Superior, de conformidad con

la disponibilidad presupuestaria, un programa de ampliación de la oferta de educación superior a nivel nacional, regional y estatal, con metas de corto, mediano y largo plazo, a más tardar en el año dos mil veintidós.

- Los recursos para dar cumplimiento a lo establecido en la ley, diferentes de los asignados para el fondo federal especial, se deberán prever en el proyecto de presupuesto e Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal dos mil veintidós y subsecuentes, así como anualmente en los correspondientes presupuestos de egresos de las entidades federativas, los cuales deberán incrementarse cuando se presente una variación positiva de la estimación de los ingresos previstos en las respectivas iniciativas de leyes de ingresos de las entidades federativas y de la Federación.
- El fondo federal deberá contenerse en el Proyecto y Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal dos mil veintidós, sin menoscabo de las previsiones de gasto que se realicen con la entrada en vigor del decreto, hasta en tanto se aseguren a largo plazo los recursos económicos necesarios para garantizar la obligatoriedad de la educación superior, así como la plurianualidad de su infraestructura, el Proyecto y el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio fiscal deberá preverlo, de conformidad con la disponibilidad presupuestaria.
- Una vez establecido, la autoridad correspondiente emitirá sus disposiciones normativas atendiendo lo establecido en la Ley de Educación Superior, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y demás normatividad aplicable.

68. De lo anterior se desprende que **la transición hacia la gratuidad de la educación superior está planeada para que se dé gradualmente a largo plazo, mediante la creación de un fondo federal que será previsto en el Presupuesto de Egresos de cada ejercicio fiscal.**

69. Asimismo, en el Modelo y Política de financiamiento que garantice la Obligatoriedad y Gratuidad de la Educación Superior de la Secretaría de Educación Pública¹⁶ destaca que se debe avanzar gradualmente hacia el cumplimiento para la creación de dicho fondo para obtener una inversión de cuando menos el uno por ciento del Producto Interno Bruto.

70. Por otra parte, es importante precisar lo señalado en el tercer párrafo del artículo 48 de la Ley General de Educación:

Artículo 48. (...)

En el ámbito de su competencia, las autoridades educativas federal, de las entidades federativas y de los municipios concurrirán para garantizar la gratuidad de la educación en este tipo educativo de manera gradual, comenzando con el nivel de licenciatura y, progresivamente, con los demás niveles de este

¹⁶ Consultable en chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.puees.unam.mx/curso2022/materiales/Sesion10/ModeloPoliticaDeFinanciamientoCompleto2022.pdf

tipo educativo, en los términos que establezca la ley de la materia, priorizando la inclusión de los pueblos y comunidades indígenas y afro mexicanas y los grupos sociales más desfavorecidos para proporcionar la prestación de este servicio educativo en todo el territorio nacional. En todo momento se respetará el carácter de las instituciones a las que la ley otorga autonomía.

71. De lo anterior se desprende que, en el ámbito de sus competencias, las autoridades concurrirán para garantizar la gratuidad de la educación superior de manera gradual comenzando con el nivel licenciatura y, progresivamente, con los demás niveles. Es decir, el objetivo será primero poder brindar gratuidad en el nivel licenciatura para, posteriormente enfocarse en los demás grados de educación superior.
72. Lo anterior resulta relevante porque como se mencionó en párrafos anteriores tanto la Ley General de Educación como la Ley General de Educación Superior prevén la creación de un fondo federal que pueda garantizar gradualmente y a largo plazo, la gratuidad de la educación superior pero comenzando por el nivel de licenciatura.
73. Esto se relaciona con la política que el Ejecutivo Federal ha impulsado, por ejemplo en el Programa Sectorial de Educación 2020-2024 de la Secretaría de Educación Pública¹⁷, derivado del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 destaca, en lo que interesa al presente asunto, que: *Para lograr el objetivo de alcanzar mayor inclusión y equidad en la educación, es necesario desarrollar programas, estrategias y acciones puntuales –regionales y locales–, orientadas a romper las barreras de acceso, principalmente en las zonas de atención prioritaria, con el fin de incluir a toda población y mejorar sus condiciones de aprendizaje y de vida. De esta manera, se ampliará la oferta de servicios en todos los tipos, niveles y modalidades educativas, considerando las características regionales y las necesidades de cada grupo de la población; ejemplo de ello es la creación de las sedes educativas del Programa Universidades para el Bienestar Benito Juárez García. Asimismo, se avanzará en la adaptación curricular de los centros educativos comunitarios, indígenas, multigrado y biculturales, así como en la inclusión educativa de las personas con discapacidad y en el fortalecimiento de la*

¹⁷ Consultable en: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/planeacion/mediano_plazo/pse_2020_2024.pdf

educación especial. Por otro lado, se impulsarán medidas para favorecer el ingreso, tránsito, participación y permanencia de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes en el sistema educativo, a partir del otorgamiento de becas y alimentación que beneficien sobre todo a los grupos históricamente discriminados, con el fin de alentar la conclusión oportuna de sus estudios. Finalmente, se realizarán acciones para combatir y disminuir el rezago educativo en todo el país.

74. Así, una de las estrategias prioritarias de dicho programa es garantizar la obligatoriedad y gratuidad de la educación media superior y superior como condición para asegurar el acceso de adolescentes y jóvenes al conocimiento, la cultura y el desarrollo integral. Para ello, se determinaron las siguientes acciones puntuales:

- Ampliar las modalidades no escolarizadas y mixtas para favorecer el acceso equitativo a la educación media superior y superior.
- Diseñar esquemas de apoyo flexible a jóvenes que están fuera del sistema educativo, que quieren y pueden acceder a las instituciones públicas de educación superior y cumplan con los requisitos normativos vigentes, para que ejerzan su derecho a la educación.
- Incrementar gradualmente la matrícula de educación superior con una oferta educativa inclusiva, pertinente, flexible y diversificada, que atienda las necesidades del desarrollo local y regional, la diversidad social, lingüística y cultural, así como las prioridades definidas por las comunidades.
- Promover la revisión de los mecanismos de selección y admisión de estudiantes para la inclusión de grupos sociales desfavorecidos en las oportunidades de acceso al sistema, respetando, en su caso, la autonomía de las universidades.
- Armonizar los planes de crecimiento de matrícula de las entidades federativas y de los subsistemas de educación superior (universitario, tecnológico y educación normal).
- Crear universidades públicas de vocación comunitaria y sostenibles, con modelos educativos innovadores, inclusivos, accesibles y pertinentes, que respondan a las necesidades productivas locales, en entornos de alta o muy alta marginación, con enfoque de derechos humanos y perspectiva de género.

- Propiciar la expansión de la oferta de posgrados con base en los flujos educativos de los niveles previos, las necesidades de los sectores estratégicos en las diversas regiones del país, así como focalizar los requerimientos de formación de profesionistas y científicos de alto nivel.
- Impulsar estudios sobre la capacidad instalada de los diferentes subsistemas de educación superior; así como sobre los requerimientos de profesionistas y de personal académico necesario para orientar el crecimiento de la matrícula en los distintos campos de formación académica.

75. Otra de las estrategias establecidas en dicho Programa es la de consolidar esquemas de acompañamiento y convivencia escolar orientados a disminuir el abandono escolar y mejorar la eficiencia terminal favoreciendo la transición entre los tipos, niveles y modalidades del Sistema Educativo Nacional. Para ello, se determinaron acciones puntuales, entre las que destacan:

- Articular programas de asesoría y acompañamiento entre los subsistemas de educación media superior y superior para ofrecer opciones pertinentes e inclusivas que permitan a los jóvenes concluir su trayectoria educativa, participar activamente en la sociedad e incorporarse en el mercado laboral.
- Crear un sistema de seguimiento que permita focalizar a las y los jóvenes que han abandonado la educación básica, para conocer su trayectoria escolar y brindarles opciones pertinentes e inclusivas de formación y capacitación.
- Fortalecer el acompañamiento y asesoría, con enfoque de derechos humanos y perspectiva de género, que garantice la retención escolar de madres adolescentes y estudiantes embarazadas para la conclusión de los estudios.
- Alentar la articulación entre las instituciones de educación media superior y superior para facilitar el tránsito entre tipos, niveles, modalidades y subsistemas en beneficio de la población estudiantil.

76. Asimismo, en dicho documento se advierte que la visión del esquema de obligatoriedad y gratuidad de la educación superior sea a largo plazo pues dispone que para el año dos mil veinticuatro la cobertura ascenderá a un cincuenta por ciento y para dos mil cuarenta se espera que la cobertura habrá aumentado quince puntos porcentuales para alcanzar un valor de sesenta y cinco por ciento; mientras que para el mismo periodo se proyecta que la

cobertura en educación preescolar, primaria, secundaria y media superior será universal.

77. Lo anterior se relaciona con el documento relativo al Fondo de Aportaciones para la Obligatoriedad y Gratuidad de la Educación Superior emitido por la Subsecretaría de Educación Superior en mayo de dos mil veintidós¹⁸ en el que destacan cuestiones como que:

- Uno de los desafíos de la obligatoriedad de la educación superior es disminuir las brechas de desigualdades pues solo cuatro de cada diez jóvenes de dieciocho a veintidós años están inscritos en alguna institución de educación superior.
- En México solo quince de cada cien personas mayores de veinticinco años tiene estudios de nivel superior. En Oaxaca y Chiapas, sólo diez de cada cien.
- En las últimas dos décadas todas las entidades federativas aumentaron su cobertura en educación superior; sin embargo la mitad de ellas ampliaron su brecha respecto de la media nacional.
- De estudios realizados en dos mil dieciocho se advierte que del total de alumnos inscritos en licenciatura, solo el nueve por ciento provienen del quintil mas pobre de los hogares del país.
- La obligatoriedad requiere cerrar la brecha anual de egresados de educación media superior que no logra ingresar a educación superior. Para que en dos mil veinticuatro se cubra una tasa bruta en educación superior se requiere incrementar la matrícula en ciento ochenta y cuatro mil cuatrocientos estudiantes en promedio cada año, en las instituciones públicas de educación superior.
- Alcanzar dicha meta no garantiza el acceso de todos los egresados de educación media superior a educación superior.
- El impacto de la obligatoriedad de la educación superior se estima en ocho millones setecientos veintiún millones de pesos anuales hasta el año dos mil veinticuatro.
- El impacto total de la gratuidad de la educación superior se estima en cerca de trece mil trescientos de millones de pesos anuales

¹⁸ Consultable en chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://educacionsuperior.sep.gob.mx/conaces/financiamiento/pdf/FONDO%20yG_ES_2030(mayo2022)modif.pdf

- En el escenario para alcanzar una tasa bruta de cobertura en educación superior de cincuenta por ciento en dos mil veinticuatro se estiman requerimientos presupuestales anuales adicionales de veintidós mil cuarenta y dos millones de pesos.
- Sin embargo, ateniendo al principio de gratuidad se establece un esquema de aplicación de gratuidad de los servicios educativos con base en el costo de los conceptos de inscripción/reinscripción y cuotas por alumno, por subsistema propone otorgar a cada institución el monto de los recursos que dejarán de percibir anualmente, el cual se actualizará de acuerdo con la tasa de inflación esperada.

78. En este orden de ideas, es válido concluir que, conforme al mandato constitucional y las leyes de la materia, la gratuidad en la educación superior se dará de manera gradual planeada a largo plazo. **Es importante volver a precisar que el artículo 48 de la Ley General de Educación prevé que la gratuidad en la educación superior comenzará con el nivel de licenciatura y, progresivamente, con los demás niveles educativos de este tipo, lo cual se ve reflejado en los objetivos tanto del documento relativo al Fondo de Aportaciones para la Obligatoriedad y Gratuidad de la Educación Superior, como en el Programa Sectorial de Educación 2020-2024 en el que se puede advertir que una de las prioridades, al menos en este primer momento de implementación del mandato constitucional, es el ingreso, permanencia y conclusión de la licenciatura**, pues incluso en los cálculos y proyecciones de dicho programa se establece que *para educación superior no se considera a la matrícula de nivel posgrado*.

79. Además, en las acciones puntuales para el nivel posgrado de dicho Programa destacan cuestiones como: I) Incrementar, de manera sostenida, las becas de licenciatura y posgrado para la integración de mujeres en carreras en áreas de las ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas; II) Propiciar la expansión de la oferta de posgrados con base en los flujos educativos de los niveles previos, las necesidades de los sectores estratégicos en las diversas regiones del país, así como focalizar los requerimientos de formación de profesionistas y científicos de alto nivel; III) Posicionar a la educación de posgrado como medio para fortalecer la vinculación entre la formación y la

investigación que se genera en las instituciones de educación superior, con un enfoque que promueva el bienestar social y el desarrollo sostenible; y IV) Alentar, en coordinación con el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y las instituciones de educación superior, el incremento y mejora de la calidad de los programas de posgrado en las regiones del país con menor desarrollo, en particular las regiones Centro-Sur y Sur-Sureste, entre otras.

80. **Todo ello nos lleva a corroborar que la gratuidad de la educación superior no se garantiza de manera inmediata como ocurre con la educación básica, sino que se da de manera gradual y progresiva, mediante planes previstos a corto, mediano y largo plazo, dando como prioridad, al menos en un primer momento, al ingreso, permanencia y conclusión del nivel licenciatura para lo cual se estará integrando un fondo federal que permita hacer frente a esos requerimientos.**
81. Incluso la proyección para el año dos mil cuarenta es garantizar la educación básica pero no así totalmente la educación superior, precisándose que aun incrementando la matrícula de estudiantes en promedio cada año en las instituciones de educación superior no puede garantizar el acceso de todos los egresados de educación media superior a la superior.

VIII. D Estudio del caso concreto

82. Una vez precisado lo anterior, esta Segunda Sala procede a examinar los agravios restantes en la revisión principal que hicieron valer el Director del Consejo Técnico, División de Estudios de Posgrado y la Coordinación del Programa Único de Especializaciones de la UNAM, los cuales son **esencialmente fundados** por lo siguiente.
83. Esas autoridades hacen valer que, si bien es cierto que el Estado Mexicano tiene el compromiso de implementar progresivamente la enseñanza superior gratuita, también lo es que para cumplir con ello se han elaborado planes de estudio en posgrado gratuitos y también algunos que exigen una cuota de recuperación. Esto debido a la insuficiencia presupuestaria que tiene la

facultad de Derecho pues el presupuesto asignado no cubre la totalidad de la demanda educativa.

84. Esta Segunda Sala estima que la Facultad de Derecho de la UNAM al ofrecer la especialidad a la que desea ingresar el quejoso mediante la opción tanto presencial como virtual, cumple con el principio de gratuidad en la educación superior establecido en el artículo 3° de la Constitución Federal. Esto porque la especialidad que se imparte de forma presencial en las aulas de dicha institución es gratuita y el quejoso, en caso de cumplir los requisitos, puede acceder a ella. Es decir, para el caso de la misma especialidad se tienen dos opciones: una presencial, que es gratuita y otra, impartida virtualmente con un costo.
85. En este sentido, la gratuidad en la educación superior no significa que las universidades públicas, en caso de brindar otras modalidades para que el alumnado, que cumpla los requisitos para ello, pueda acceder a la educación superior, no puedan requerir un cobro porque precisamente, al tratar de que un mayor número de personas reciban los estudios en los que están interesados, es que se decide implementar otras modalidades, las cuales acarrearán costos, por lo que no sería válido condenar a una universidad pública que está tratando de acercar la educación superior a las personas, aumentando las ofertas educativas mediante diversas modalidades en que se pueden recibir los cursos deseados.
86. Ahora bien, a mayor abundamiento y conforme a lo expuesto en párrafos anteriores, esta Segunda Sala reitera que el principio de gratuidad en la educación superior no se aplica de manera inmediata, sino de manera progresiva, dándose prioridad a los estudios de nivel licenciatura.
87. En este sentido, la aplicación progresiva de la gratuidad en la educación superior implica la creación de un fondo federal previsto a futuro, lo cual hace que instituciones de educación superior, si bien tienen la obligación de cumplir con tal mandato constitucional, lo cierto es que están imposibilitadas para garantizar de manera inmediata en todos los planes y programas de todas las licenciaturas la total gratuidad de la educación superior, aun más a nivel posgrado.

88. Esto es, la progresividad de la gratuidad en educación superior y la gradualidad de su implementación implica que, en el periodo de transición habrán planes y programas que serán gratuitos, otros que posiblemente disminuirán sus costos e incluso algunos por los que aún se deberá pagar una contraprestación, ya que se está conformando el fondo federal que permitirá alcanzar la gratuidad de la educación superior, destacando que su creación e implementación de acciones puntuales no implica que todas las personas tengan acceso a los servicios educativos gratuitos.
89. De ahí que el hecho de que se cobre una cuota de inscripción de cinco mil pesos a la quejosa para el acceso a la especialidad en Mediación y Medios Alternativos de Solución de Conflictos, en su modalidad virtual, de la Facultad de Derecho de la UNAM, no es contrario al principio de gratuidad en la educación superior establecido en el artículo 3° de la Constitución Federal.
90. Máxime que la misma institución dentro de su oferta educativa, brinda la opción de cursar el mismo estudio de posgrado bajo su modalidad presencial, la cual es gratuita para quien cumpla los requisitos necesarios.

VIII. REVISIÓN ADHESIVA

91. Al resultar fundados los agravios que se hicieron valer en el recurso de revisión, esta Segunda Sala considera innecesario estudiar la revisión adhesiva en la que se reiteran las consideraciones dadas por la Juez de Distrito al emitir la sentencia de amparo indirecto, razón por la cual, debe declararse sin materia.

IX. DECISIÓN

92. Al resultar fundados los agravios hechos valer en el recurso de revisión principal, esta Segunda Sala concluye que lo que procedente es revocar la sentencia recurrida, negar el amparo a la parte quejosa y declarar sin materia la revisión adhesiva.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Quedan firmes los sobreseimientos precisados en el apartado III de esta sentencia.

SEGUNDO. Se desecha el recurso de revisión interpuesto por el Consejo Universitario y el Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México.

TERCERO. Se revoca la sentencia recurrida.

CUARTO. La Justicia de la Unión **no ampara ni protege** al quejoso.

QUINTO. Queda sin materia la revisión adhesiva.

Notifíquese con testimonio de esta ejecutoria. En su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por ***** de **** votos de las Ministras ***** y *****, así como de los Ministros ***** (quien se reserva el derecho a formular voto aclaratorio/concurrente/particular), ***** (Ponente) y Presidenta[e] ***** (quien se reserva el derecho a formular aclaratorio/concurrente/particular).