

AMPARO EN REVISIÓN 750/2015

QUEJOSA: *****

**RECURRENTE: CONSEJO
UNIVERSITARIO Y TESORERO DE
LA UNIVERSIDAD MICHOACANA DE
SAN NICOLÁS DE HIDALGO**

**PONENTE: MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ
SECRETARIO: ALEJANDRO GONZÁLEZ PIÑA**

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al día **veinte de abril de dos mil dieciséis**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el amparo en revisión 750/2015 promovido por el Consejo Universitario y Tesorero de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, por conducto de sus apoderados ***** y *****, en contra de la sentencia de ocho de septiembre de dos mil catorce dictada por la Juez Cuarto de Distrito en el Estado de Michoacán, con residencia en Morelia, en el juicio de amparo indirecto *****.

I. ANTECEDENTES

- 1. Hechos relevantes.** Como principales antecedentes del juicio de amparo, destacan los siguientes:

2. **Decreto 213.** El seis de agosto de dos mil diez se publicó en la Quinta Sección, Número 69, Tomo CXLIX, del Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, el **Decreto número 213**, mediante el cual se reformaron y adicionaron los **artículos 138 y 139 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo**. Dicho Decreto es del tenor literal siguiente:

“PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MICHOACÁN

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

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

DECRETO

EL CONGRESO DE MICHOACÁN DE OCAMPO DECRETA:

NÚMERO 213

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

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

ARTÍCULO 139. ...

... ..

a)

b)

c)

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

TRANSITORIOS

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

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

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

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

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

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

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

ATENTAMENTE.- *'SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCIÓN'.- PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA, DIP. CARLOS HUMBERTO QUINTANA MARTÍNEZ.- PRIMER*

SECRETARIO, DIP. ANTONIO GARCÍA CONEJO.-
SEGUNDO SECRETARIO, DIP. JOSÉ TRINIDAD MARTÍNEZ
PASALAGUA.- TERCER SECRETARIO, DIP. LUIS MANUEL
ANTÚNEZ OVIEDO. (Firmados).

En cumplimiento a lo dispuesto por la fracción I, del artículo 60 de la Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo, y para su debida publicación y observancia, promulgo el presente Decreto, en la residencia del Poder Ejecutivo, en la ciudad de Morelia, Michoacán, a los 6 seis días del mes de agosto del año 2010 dos mil diez. SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCIÓN.- EL GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO.- LEONEL GODOY RANGEL.- EL SECRETARIO DE GOBIERNO.- FIDEL CALDERÓN TORREBLANCA. (Firmados)”.

3. **Convenio de colaboración.** El treinta de noviembre de dos mil once, el Gobierno del Estado de Michoacán celebró con la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo un convenio de colaboración para la implementación de la gratuidad de la educación media superior y superior, mediante el cual se comprometió a transferir los recursos económicos para cubrir los gastos de inscripción de todos los alumnos que se inscribieron en la Universidad en los niveles medio superior y superior durante los ciclos escolares de 2011-2012 y 2012-2012.¹
4. De este convenio destaca lo señalado en las siguientes declaraciones y cláusulas:

“CONVENIO DE COLABORACIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA GRATUIDAD DE LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR Y SUPERIOR EN LA UNIVERSIDAD MICHOCANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO, QUE CELEBRAN POR UNA PARTE EL PODER EJECUTIVO DEL

¹ Fojas 100 a 105 del juicio de amparo indirecto *****.

ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, REPRESENTADO POR SU GOBERNADOR CONSTITUCIONAL, EL MTRO. LEONEL GODOY RANGEL, ASISTIDO POR EL SECRETARIO DE GOBIERNO, C. RAFAEL MELGOZA RADILLA; LA SECRETARÍA DE FINANZAS Y ADMINISTRACIÓN, C. P. MIRELLA GUZMÁN ROSAS; LA SECRETARIA DE EDUCACIÓN, M. C. GRACIELA CARMINA ANDRADE GARCÍA PELÁEZ; EL COORDINADOR DE PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO, M. C. ERIK LÓPEZ BARRIGA Y LA COORDINADORA DE CONTRALORÍA, LIC. ROSA MARÍA GUTIÉRREZ CÁRDENAS, A QUIENES SE LES DENOMINARÁ «EL EJECUTIVO DEL ESTADO»; Y POR LA OTRA PARTE, LA UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO, REPRESENTADA POR EL RECTOR DR. SALVADOR JARA GUERRERO, EN ADELANTE LA «UNIVERSIDAD MICHOACANA», A QUIENES CUANDO ACTÚEN EN CONJUNTO SE LES DENOMINARÁ «LAS PARTES», SUJETÁNDOSE AL TENOR DE LOS SIGUIENTES ANTECEDENTES, DECLARACIONES Y CLÁUSULAS.

ANTECEDENTES

[...]

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

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

constitucionales que permitan el desarrollo de los habitantes del Estado.”

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

[...]

DECLARACIONES

I.- DE “EL EJECUTIVO DEL ESTADO”

[...]

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

II.- LA ‘UNIVERSIDAD MICHOACANA’ DECLARA QUE:

[...]

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

[...]

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

[...]

CLÁUSULAS

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

SEGUNDA. COMPROMISOS DE 'EL EJECUTIVO DEL ESTADO':

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

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

TERCERA. Compromisos de la 'UNIVERSIDAD MICHOACANA':

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

II.- Emitir los recibos correspondientes de inscripción de cada alumno en nivel medio superior y superior, con las cantidades

correspondientes que por ese concepto apruebe el Consejo Universitario, imprimiendo la siguiente leyenda: 'El costo de la presente inscripción ha sido cubierto por el Gobierno del Estado de Michoacán, en cumplimiento de la gratuidad de la educación media superior y superior prevista por el artículo 138 de la Constitución Política del estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo'.

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

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

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

[...]

OCTAVA. El presente convenio estará vigente durante los ciclos escolares 2011-2012 y 2012-2012, surtiendo efectos desde el momento de su firma."

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

- 6. Acuerdo del Consejo Universitario.** El subsidio al pago de las cuotas de inscripción no fue continuado por la Universidad en dos

² *Ibidem.* Foja 12.

mil catorce, por lo que se reinició en dicha institución el cobro de cuotas de inscripción, a partir del ciclo escolar “febrero 2014-agosto 2014”, a los alumnos de los niveles medio superior y superior.

7. Antecedente de ello fue la sesión del Consejo Universitario de fecha veintinueve de agosto de dos mil trece³, en la que se discutió el Informe del Ejercicio Presupuestal de Ingresos y Egresos del año fiscal 2012 y el Presupuesto de Ingresos y Egresos del 2013, que fijó el monto estimado a recibirse por cuotas a pagar por los alumnos y alude a supuestas dificultades financieras por las que atravesaba la Universidad. En dicha sesión, se explicó que aún no se había logrado la renovación del convenio señalado en puntos previos. La cuota semestral establecida por alumno fue de cuatrocientos veinte pesos.
8. **Comunicado de la Tesorería.** El veintiuno de febrero de dos mil catorce, el Tesorero de la Universidad Michoacana de San Nicolás, Contador Público Horacio Guillermo Díaz Mora, informó lo siguiente:

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

El 6 de agosto de 2010 se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán la reforma aprobada por el Congreso del Estado de Michoacán a los artículos 138 y 139 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo,

³ *Ibidem.* Fojas 54-105.

AMPARO EN REVISIÓN 750/2015

con el objeto de establecer la gratuidad de la educación en los niveles medio, medio superior y superior de manera gradual, progresiva, dependiendo de la disponibilidad presupuestal del Gobierno del Estado de Michoacán.

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

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

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

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

II. TRÁMITE

9. **Demanda de amparo.** Por escrito presentado el veintisiete de

febrero de dos mil catorce en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Morelia, Michoacán⁴,
***** demandó el amparo y protección de la Justicia de la Unión en contra de los actos y autoridades siguientes:

AUTORIDADES RESPONSABLES:

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

ACTOS RECLAMADOS

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

⁴ *Ibidem.* Fojas 2-11.

en los términos del acuerdo del ‘Consejo Universitario’ (sic) de fecha 29 de agosto de 2013.

3. De la autoridad señalada en el punto 3 del apartado anterior, reclamo la emisión del oficio sin número, de fecha 21 de febrero de 2014, dirigido ‘A los Integrantes Comunidad de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo’ (sic), mediante el cual da a conocer que a partir del ciclo escolar ‘febrero 2014-agosto 2014’ se cobrarán las cuotas de inscripción a los alumnos de los niveles media superior y superior en los términos del acuerdo del ‘Consejo Universitario’ (sic) de fecha 29 de agosto de 2013.

4. De la autoridad señalada en el punto 4 del apartado anterior, reclamo el acuerdo de fecha 29 de agosto de 2013, mediante el cual, según lo afirma el Tesorero de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, se acordó el cobro de las cuotas de inscripción a los alumnos de los niveles media superior y superior”.

10. Preceptos que contienen los derechos humanos violados. La quejosa señaló como derechos humanos y garantías violadas las contenidas en los artículos 1º y 16 de la Constitución Federal; 1º y 138 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo; así como los artículos 13.2, inciso “C” del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y 13 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”. De igual forma, narró los antecedentes de los actos reclamados y expresó los conceptos de violación que consideró pertinentes.⁵

11. Trámite del juicio de amparo. Mediante acuerdo de cuatro de marzo de dos mil catorce, la Juez Cuarto de Distrito en el Estado

⁵ *Ibidem.* Fojas 2-16.

de Michoacán, con residencia en la ciudad de Morelia, admitió y ordenó el registro de la demanda con el número *****.⁶

12. La audiencia constitucional se celebró el veinte de junio de dos mil catorce⁷ y se dictó sentencia terminada de engrosar el ocho de septiembre del mismo año, en la que se determinó **conceder el amparo en contra de los actos reclamados**, precisados previamente, con el efecto de desincorporar a la quejosa de la obligación de cubrir la cuota de inscripción en los subsecuentes ciclos escolares, por lo que hace a los estudios que realice hasta el nivel de licenciatura, en aras de la protección del derecho humano a la educación⁸.

13. **Interposición del recurso de revisión.** Mediante escrito presentado el veinticuatro de septiembre de dos mil catorce en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Morelia, Michoacán, el Rector y Presidente del Consejo Universitario, así como el Tesorero, ambos de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, interpusieron recurso de revisión por conducto de sus delegados⁹, turnado al Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del

⁶ *Ibidem.* Fojas 17-19.

⁷ *Ibidem.* Fojas 282-283.

⁸ *Ibidem.* Fojas 284-314.

⁹ Expediente del amparo en revisión 750/2015, fojas 3-73. Delegados autorizados en acuerdos visibles a fojas 106 y 115 del juicio de amparo.

Décimo Primer Circuito, cuyo Presidente, por auto de quince de octubre de dos mil catorce, lo admitió y registró como *****¹⁰.

14. **Solicitud y trámite de reasunción de competencia.** Mediante escrito presentado el dieciséis de octubre de dos mil catorce en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, ***** y *****, en representación del Rector y del Tesorero de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, solicitaron a la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que ejerciera su facultad de atracción para conocer del amparo en revisión *****¹¹, por lo que se formó el expediente correspondiente a esta solicitud bajo el número *****.
15. Posteriormente, derivado del análisis de las constancias se advirtió que procedía dar el tratamiento de reasunción de competencia a esa solicitud de facultad de atracción, en virtud de que subsistía el estudio de constitucionalidad del acuerdo emitido por el Consejo Universitario de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, disposición de observancia general cuyo estudio es materia de la competencia originaria de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.
16. Lo anterior se sustentó en la jurisprudencia número 2a./J. 33/2012 (10ª), emitida por la Segunda Sala de este Alto Tribunal de rubro:

¹⁰ Toca *****. Fojas 84-85.

¹¹ Expediente de reasunción de competencia *****. Fojas 5-8.

“FACULTAD DE ATRACCIÓN. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, NO DEBE EJERCERLA PARA CONOCER DE ASUNTOS DE SU COMPETENCIA ORIGINARIA SINO, EN SU CASO, REASUMIR ÉSTA”.

17. En tales consideraciones, el Secretario General de Acuerdos de este Alto Tribunal ordenó al titular de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia, dar de baja el expediente de la solicitud de ejercicio de facultad de atracción ***** y formar el expediente respectivo a la reasunción de competencia, al que correspondió el número *****.¹²
18. **Resolución de la solicitud de reasunción de competencia.** En sesión privada de esta Primera Sala de catorce de enero de dos mil quince, el Ministro José Ramón Cossío Díaz hizo suya la solicitud de reasunción de competencia señalada, ante la falta de legitimación de los solicitantes. Consecuentemente, el Presidente de esta Sala solicitó al Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, remitir los autos del amparo en revisión ***** de su índice.¹³
19. Desahogado lo anterior, el Presidente de esta Primera Sala determinó admitir a trámite la reasunción de competencia ***** y turnar el expediente al Ministro José Ramón Cossío Díaz para la

¹² La instrucción se dio a conocer mediante oficio número SGA/MFEN/*****/2014, de 24 de octubre de 2014, que obra en las fojas 2-4 del expediente de reasunción de competencia *****.

¹³ *Ibíd.* Foja 145.

elaboración del proyecto de resolución correspondiente. Lo anterior, mediante acuerdo de diez de febrero de dos mil quince.¹⁴

- 20.** El veintinueve de abril de dos mil quince, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió procedente reasumir su competencia originaria para conocer del amparo en revisión ***** del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativas y de Trabajo del Décimo Primer Circuito.¹⁵
- 21.** En la resolución correspondiente, la Sala, dejando en plena libertad de jurisdicción al ministro ponente, estimó que en el análisis del recurso de revisión se podrían abarcar los siguientes cuestionamientos:
- a) ¿Cuál es el referente normativo que dota de contenido al derecho a la educación?
 - b) ¿El reconocimiento de la educación gratuita a nivel medio superior y superior en una constitución local es exigible judicialmente?
 - c) ¿El derecho a educación gratuita a nivel medio superior y superior reconocido en una constitución local es absoluto o puede limitarse, sin que implique violación al principio de

¹⁴ *Ibidem.* Foja 151.

¹⁵ Toca amparo en revisión 750/2015. Fojas 3-20.

progresividad previsto en el artículo 1º de la Constitución Federal?

d) ¿De poder limitarse, se tiene que motivar dicha decisión?

- 22.** Lo anterior, partiendo de que en el caso sujeto a revisión se argumenta que el acuerdo impugnado es inconstitucional por dos razones: a) vulnera el derecho humano al acceso a la educación, ya que condiciona la inscripción o reinscripción en los niveles medio superior y superior, según sea el caso, al pago de una cuota, y b) transgrede el principio de progresividad de los derechos humanos, ya que el artículo constitucional local antes citado, a partir de la reforma de seis de agosto de dos mil diez, establece la gratuidad de la educación en todos sus niveles, incluyendo el de licenciatura.
- 23.** Señalándose además en la resolución citada, que el reasumir competencia permitiría a esta Primera Sala determinar el referente normativo que dota de contenido al derecho a la educación —Constitución Federal, tratados internacionales e inclusive constitución local— y que serviría en el caso concreto para establecer el alcance de la educación gratuita en los distintos grados de enseñanza, particularmente, en el medio superior y superior, reconocido en una constitución local.

- 24.** Además, a fin de dar respuesta a los planteamientos de los recurrentes, se estimó que esta Suprema Corte tendría que pronunciarse respecto de la naturaleza jurídica de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo y de la autonomía universitaria.
- 25.** Ello, con la finalidad de, en su caso, establecer pautas interpretativas a través de las cuales se pueda hacer un contraste entre la norma general reclamada y el propio derecho a la educación, a fin de decidir respecto a si la obligatoriedad del pago de la cuota de inscripción que prevé la norma, limita o no ese derecho. Y de limitarlo, si ello trae su inconstitucionalidad o es justificable en determinadas circunstancias.
- 26.** En segundo lugar, podría llevar a esta Suprema Corte a que se establezcan, revisen o consoliden los criterios que sobre el principio de progresividad ha sostenido, circunscribiéndolos, desde luego, al derecho humano a la educación.
- 27.** En particular, se estimó que todos estos aspectos de probable estudio, no sólo resultarían importantes para resolver el caso concreto, sino que además serían de trascendencia para la fijación de criterios jurídicos que solucionen posibles casos futuros que involucren el derecho humano a la educación gratuita en todos los niveles.

- 28. Acuerdo de reasunción de competencia.** En atención a lo anterior, en acuerdo del diecinueve de junio de dos mil quince, este Alto Tribunal reasumió su competencia para conocer del recurso de revisión que hacen valer los delegados de las autoridades recurrentes.
- 29.** En dicho acuerdo, dictado por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en funciones, se determinó turnar el expediente para su estudio al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.¹⁶
- 30. Avocamiento.** Mediante acuerdo de veintiocho de septiembre de dos mil quince, el Presidente de la Sala dispuso que la misma se avocara al conocimiento del presente asunto y ordenó enviar los autos a la ponencia respectiva, a fin de que formulara el proyecto de resolución y se diera cuenta de él a esta Primera Sala¹⁷.
- 31. Discusión y retorno.** El Ministro designado ponente presentó una propuesta de resolución para este asunto, la que en sesión de trece de enero de dos mil dieciséis se desechó por mayoría de cuatro votos.
- 32.** El catorce de enero de este año, el Presidente de la Sala determinó el retorno del asunto y correspondió dar nueva cuenta

¹⁶ *Ibidem*. Fojas 93-96.

¹⁷ *Ibidem* foja 168.

con un proyecto de resolución a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández¹⁸.

33. **Orden de publicar proyecto de resolución.** El proyecto de sentencia con el que se propuso resolver el presente asunto, fue publicado dentro del plazo y con las formalidades previstas en los artículos 73 y 184 de la Ley de Amparo vigente, por versar sobre constitucionalidad de normas de carácter general.
34. Con fecha siete de abril de dos mil dieciséis el asunto fue listado para verse en esta fecha.

III. CONSIDERACIONES

35. **Competencia.** Esta Primera Sala tiene competencia legal para conocer del presente recurso de revisión, en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 83 de la Ley de Amparo; 21, fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 86 del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y puntos cuarto y décimo cuarto del Acuerdo General Plenario 5/2013, emitido el trece de mayo de dos mil trece, relativo a la determinación de los asuntos que el Pleno de este Alto Tribunal conservará para su resolución y el envío de los de su competencia originaria a las Salas y a los

¹⁸ Foja 176 del recurso de revisión 750/2015.

tribunales colegiados de circuito. Lo anterior, toda vez que del recurso de revisión en que se actúa, se advierte la subsistencia de un planteamiento de constitucionalidad que fue motivo de estudio del juzgado de distrito que conoció del amparo indirecto respectivo y sobre el que este Alto Tribunal determinó reasumir su competencia.

36. Cabe señalar que en el caso no se justifica la competencia del Tribunal Pleno para conocer de este asunto, en términos del punto segundo, fracción III, del Acuerdo General Plenario 5/2013, en virtud de que su resolución no reviste un interés excepcional, pues en principio, está focalizado al orden jurídico correspondiente al Estado de Michoacán, sin que ello obste para que el asunto pueda ser relevante para la fijación de criterios jurídicos que solucionen posibles casos futuros.
37. **Oportunidad.** El recurso de revisión fue presentado dentro del plazo de diez días que establece el artículo 86 de la Ley de Amparo, en atención a lo siguiente:
38. La resolución recurrida se notificó por oficio a las autoridades responsables recurrentes, en términos de lo señalado por el artículo 26, fracción II, de la Ley de Amparo, el **nueve de septiembre de dos mil catorce**¹⁹. En esa misma fecha surtió

¹⁹ Foja 317 del juicio de amparo.

efectos la notificación acorde a lo señalado por el artículo 31, fracción I de la Ley de Amparo.

39. El plazo de **diez días** para promover el recurso de revisión, transcurrió del **diez al veinticinco de septiembre** de dos mil catorce.
40. Del plazo anterior deben descontarse los días inhábiles señalados en el siguiente cuadro.
41. El recurso de revisión se presentó oportunamente el **veinticuatro de septiembre de dos mil catorce**, esto es, el noveno día hábil del plazo legal.

1. Sábados y domingos por ser días inhábiles conforme al artículo 19 de la Ley de Amparo²⁰ y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación:²¹
13, 14, 20 y 21 de septiembre de dos mil catorce.
2. Días inhábiles enunciados expresamente en el artículo 19 de la Ley de Amparo y el Acuerdo General 18/2013 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal:²²

²⁰ “**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, uno de enero, cinco de febrero, veintiuno de marzo, uno y cinco de mayo, dieciséis de septiembre, doce de octubre, veinte de noviembre y veinticinco de diciembre, así como aquellos en que se suspendan las labores en el órgano jurisdiccional ante el cual se tramite el juicio de amparo, o cuando no pueda funcionar por causa de fuerza mayor”.

²¹ “**Artículo 163.** En los órganos del Poder Judicial de la Federación, se considerarán como días inhábiles los sábados y domingos, el 1o. de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1o. de mayo, 16 de septiembre y 20 de noviembre, durante los cuales no se practicarán actuaciones judiciales, salvo en los casos expresamente consignados en la Ley”.

²² “**PRIMERO.** Para los efectos del cómputo de los plazos procesales en los asuntos de la competencia del Consejo de la Judicatura Federal, órganos auxiliares, así como órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se considerarán como días inhábiles: a) Los sábados; b) Los domingos; c) Los lunes en que por disposición del artículo 74 de la Ley Federal del Trabajo deje de laborarse; d) El primero de enero; e) El cinco de febrero; f) el veintiuno de marzo; g) El primero de mayo; h) El cinco de mayo; i) El dieciséis de septiembre; j) El doce de octubre; K) El veinte de noviembre; l) El veinticinco de

	1º de enero	Aplica: 16 de septiembre de 2014.	
	5 de febrero		
	21 de marzo		
	1º de mayo		
	5 de mayo		
	16 de septiembre		
	12 de octubre		
	20 de noviembre		
	25 de diciembre		
3. Lunes previstos en el artículo 74 de la Ley Federal del Trabajo²³ en los cuales no corren términos:			
	1er lunes de febrero (3 de febrero)		
	3er lunes de marzo (17 de marzo)		
	3er lunes de noviembre (17 de noviembre)		
4. Días inhábiles determinados por el Consejo de la Judicatura Federal			
	Circular 17/2014 del 13 de agosto de 2014: Esta Circular informa que el quince de septiembre de dos mil catorce es día no laborable para los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación.	15 de septiembre de 2014	
5. Otros Días Inhábiles			
	Semana Santa	No aplica	
	Día de muertos		

42. Lo anterior puede apreciarse gráficamente en el siguiente calendario:

SEPTIEMBRE 2014						
LUNES	MARTES	MIÉRCOLES	JUEVES	VIERNES	SÁBADO	DOMINGO
1	2	3	4	5	Inhábiles	
					6	7

diciembre; y m) Los demás que determine el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal”.

²³ “**Artículo 74.** Son días de descanso obligatorio: - - **II.** El primer lunes de febrero en conmemoración del 5 de febrero; - - **III.** El tercer lunes de marzo en conmemoración del 21 de marzo; - - **VI.** El tercer lunes de noviembre en conmemoración del 20 de noviembre...”.

AMPARO EN REVISIÓN 750/2015

8	9 Notificó y Surtió Efectos	10 Día 1	11 Día 2	12 Día 3	13	14
15 Inhábil	16 Inhábil	17 Día 4	18 Día 5	19 Día 6	20	21
22 Día 7	23 Día 8	24 Día 9 Presentación	25 Día 10 Fin de Término	26	27	28
29	30					

- 43. Legitimación.** El Rector y Presidente del Consejo Universitario, así como el Tesorero, ambos de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, interpusieron recurso de revisión.
- 44.** En consecuencia, si la sentencia dictada en el juicio de amparo indirecto número ***** concedió el amparo a la quejosa en contra de los actos reclamados de esas autoridades, entonces tienen legitimación procesal para combatirla, conforme al artículo 87 de la Ley de Amparo.
- 45.** Esto es, se tiene al Consejo Universitario interponiendo, por conducto de sus delegados designados por el Rector de la Universidad que lo representa, recurso de revisión en contra de la concesión del amparo otorgada respecto del acuerdo emitido el veintinueve de agosto de dos mil trece.
- 46.** El Tesorero de la Universidad interpone recurso de revisión, por conducto de su delegado, respecto de la concesión del amparo otorgada por cuanto hace a la emisión del oficio de fecha

veintiuno de febrero de dos mil catorce, el cual, se estima fue impugnado como acto de aplicación de la norma general combatida, esto es, del acuerdo del Consejo Universitario del veintinueve de agosto de dos mil trece.

47. Ello también es aplicable en lo que se refiere al Rector de la Universidad, por cuanto hace a la orden que dio al Tesorero de la Universidad para emitir el oficio referido en el párrafo anterior, en términos del propio acuerdo emitido por el Consejo Universitario.
48. Destaca que no obra constancia en el presente expediente de que el Gobernador Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo hubiera también interpuesto recurso de revisión.
49. La parte quejosa no interpuso recurso de revisión y sólo existe constancia de que en escrito de veintinueve de octubre de dos mil catorce²⁴ se presentó por su autorizado un escrito en el que “se invoca jurisprudencia y se rinden alegatos”, que incluye entre otros aspectos el cuestionamiento de la falta de personalidad y personería de quienes interponen el recurso de revisión, en cuanto que el Rector, se afirma, no tiene facultades para representar al Consejo Universitario ni menos para autorizar a delegados que le representen.

²⁴ Fojas 90 y ss. del toca del amparo en revisión *****.

50. Si bien dicho escrito de alegatos no constituye propiamente un recurso, al ser los aspectos de legitimidad y personalidad cuestiones de orden público y de estudio oficioso para este órgano revisor, conviene abundar sobre el por qué se considera que en el caso sí es correcto tener al Consejo Universitario interponiendo recurso de revisión en contra de la sentencia que concedió el amparo que combate el acuerdo que dictó.
51. Debe partirse del hecho de que en efecto, como se refiere en el informe justificado respectivo, en términos del artículo 9 de la Ley Orgánica de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo²⁵, el Consejo Universitario, como autoridad máxima del gobierno de la Universidad, es presidido por el Rector, quien a su vez, en términos del diverso artículo 20²⁶, es representante legal de la Universidad, y por consecuencia, de su autoridad máxima.
52. Por tanto, el Rector puede representar legalmente al Consejo Universitario y, a su vez, en términos del artículo 9 de la Ley de Amparo, podía designar delegados para que le representaran en

²⁵ **“Artículo 9o.** El Consejo Universitario es la autoridad máxima del Gobierno de la Universidad, salvo las atribuciones que corresponden a la Comisión de Rectoría, y estará integrado por: I. El Rector; II. Los Directores de Escuelas, Facultades, Institutos y Unidades Profesionales; III. El titular del Consejo de Investigación Científica; IV. Un Consejero Profesor y un Consejero Alumno Propietarios de cada Escuela, Facultad e Institutos; V. Un Representante Propietario por cada uno de los sindicatos titulares de los contratos colectivos de trabajo de profesores y trabajadores administrativos; VI. Un Representante Propietario por todas las Casas del Estudiante; y VII. Un Representante Propietario de la Sociedad de Exalumnos Nicolaítas con derecho a voz únicamente. Por cada representante propietario habrá un suplente. **El Consejo Universitario será presidido por el Rector.** El Secretario de la Universidad también lo será del Consejo, teniendo derecho solamente a voz. Los períodos de trabajo, el tipo de sesiones, fechas y horario, los determinará el Estatuto Universitario y el Reglamento Interno del Consejo Universitario”.

²⁶ **“Artículo 20.** El Rector es el representante legal de la Universidad, quien durará en su cargo 4 años y no podrá ser reelecto. Un Rector Interino si puede ser electo Rector definitivo. Quien haya sido Rector definitivo tampoco puede ser Rector Interino. Será substituido en sus faltas temporales menores de 30 días, por el Secretario de la Universidad”.

el juicio, e incluso, para que interpusieran recursos como el que nos ocupa.

53. Ello, no obstante que el artículo 22²⁷ de la ley citada no otorga atribución expresa al Rector para representar al Consejo Universitario, pues en términos de los artículos 8, 9 y 20 se puede llegar a la conclusión apuntada.
54. Ante ello, y sin que exista mayor cuestionamiento respecto de la legitimación de las autoridades responsables que interponen el recurso de revisión, se les reconoce la legitimación correspondiente.

²⁷ “**Artículo 22.** El Rector tendrá las siguientes atribuciones: I. Proponer terna al Consejo para la designación de los Directores de Escuelas, Facultades, Institutos y Unidades Profesionales, previa auscultación de sus respectivos Consejos técnicos y designar al titular del Consejo de Investigación Científica, a los funcionarios y al personal de confianza, con sujeción a lo dispuesto por esta Ley y el Estatuto; II. Contratar al personal, de acuerdo con lo que disponga esta Ley, el Estatuto, el Reglamento respectivo y los contratos colectivos de trabajo; III. Vigilar el cumplimiento de las normas que rijan a la Institución y ejecutar los acuerdos del Consejo Universitario; IV. Presidir cuando lo estime necesario, las reuniones de los Consejos Técnicos, de Escuelas, Facultades, Institutos y Unidades Profesionales; V. Promover ante el Consejo Universitario todo cuanto tienda a mejorar la estructura y funcionamiento de la Universidad; VI. Convocar las sesiones del Consejo Universitario; VII. Rendir informe anualmente, por escrito al Consejo Universitario de las actividades desarrolladas y del ejercicio presupuestal, participando de ello a los gobiernos federal y estatal; VIII. Presentar los proyectos de programa de trabajo y presupuesto de ingresos y egresos anuales a la consideración del Consejo Universitario, para su discusión y aprobación, en su caso; IX. Aplicar las medidas disciplinarias a los trabajadores académicos y administrativos en los términos de los reglamentos y contratos colectivos correspondientes; X. Ejecutar las sanciones disciplinarias a los alumnos que incurran en violaciones a las normas universitarias, en los términos de las disposiciones correspondientes; XI. Ejercer el presupuesto general de la Universidad, una vez aprobado en los términos de esta Ley; XII. Vetar por escrito los acuerdos del Consejo Universitario violatorios a los ordenamientos de la Institución, en un término no mayor de cinco días hábiles a partir de la fecha de acuerdo, a efecto de que los asuntos que los originaron sean analizados y discutidos nuevamente en el seno de dicho cuerpo colegiado para su consideración y resolución definitiva; XIII. Conceder licencias a los Directores y a los trabajadores de la Institución, aplicando lo previsto tanto en el Estatuto Universitario como en los contratos colectivos; XIV. Nombrar apoderado jurídico cuando los asuntos de la Institución así lo requieran; XV. Celebrar convenios en los términos del presente Ordenamiento; XVI. Celebrar con los sindicatos de los trabajadores, los convenios derivados de las relaciones laborales, informando de ello al Consejo Universitario; y XVII. Las demás que esta Ley, el Estatuto Universitario y el Reglamento le confieran”.

IV. ESTUDIO

- 55. Cuestiones necesarias para resolver el asunto.** Para efecto de establecer los puntos sobre los que versará el estudio del asunto, es conveniente destacar, en primer término, los argumentos formulados en la demanda de amparo, las consideraciones de la sentencia recurrida y los agravios que se hacen valer en el recurso.
- 56. Conceptos de violación.** La parte quejosa en su demanda de amparo, argumentó en resumen lo siguiente:
- a) El artículo 138 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo prevé a su favor el derecho a recibir educación superior gratuita por parte del Estado.
 - b) La Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, en tanto institución de servicio descentralizada del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, dedicada a la educación media superior y superior, a la investigación científica, la difusión de la cultura y la extensión universitaria, de conformidad con su ley orgánica; está obligada a impartir gratuitamente educación superior.
 - c) El Gobierno del Estado y la Universidad Michoacana venían

cumpliendo con esa obligación exentándole del pago de la cuota de inscripción, pero a partir de los actos reclamados, pretenden reinstalar el cobro de esa cuota, lo que vulnera en su perjuicio el derecho a la educación previsto en los artículos 3 de la Constitución Federal y 138 de la Constitución Local.

- d) Sin que obste el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional, que señala que las obligaciones derivadas de éste serán cumplidas “de manera gradual progresiva, inicialmente la gratuidad implicará el pago de inscripción en las instituciones públicas de media superior y superior hasta el grado de licenciatura, otros servicios como exámenes, cursos, certificados, credenciales, cartas de pasantía, titulación y constancias, se otorgarán de acuerdo a la disponibilidad presupuestaria del Estado” (sic), porque el cobro de cuotas no depende de la disponibilidad presupuestal.
- e) Porque los actos reclamados violan el principio de progresividad previsto en el artículo 2.1 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en el artículo 26 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, así como al artículo 13.2 inciso ‘C’ del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y artículo 13.2 inciso ‘C’ del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos

Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; porque dicho principio prescribe aumentar el alcance y tutela de los derechos y prohíbe adoptar medidas regresivas, como en el caso, las reclamadas, mediante las cuales pretende violarse su derecho a la educación pública superior gratuita reconocido en el artículo 138 de la Constitución Local.

57. Conviene precisar que la quejosa solicitó la suspensión del acto reclamado para el efecto de que se le permitiera inscribirse en el siguiente ciclo escolar sin realizar pago alguno, en tanto se tramitaba y resolvía el juicio de amparo, para lo cual, se abrió el incidente de suspensión respectivo.

58. **Consideraciones de la sentencia recurrida.** La Juez Cuarto de Distrito en el Estado de Michoacán, con residencia en la ciudad de Morelia, concedió a la quejosa el amparo y protección de la Justicia Federal, en resumen, con base en las siguientes consideraciones (sexta consideración, pp. 18 y ss. del documento):

a) La Universidad Michoacana, en tanto organismo descentralizado del Estado de Michoacán, es parte de la estructura estatal y depende del Poder Ejecutivo, en términos de la jurisprudencia 2ª/J 178/2012, por lo que sí le son aplicables los artículos 137 y 138 de la Constitución

Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, que establecen el derecho a la gratuidad de la educación superior impartida por el Estado.

- b) No es óbice el que se trate de una universidad autónoma, porque la autonomía, como garantía institucional, si bien le confiere facultades de autogobierno para elegir autoridades y darse su propia normatividad, no la excluye de la estructura estatal ni la exime de cumplir, como cualquier otro organismo, con lo dispuesto en las normas jurídicas del país y de someter su actuación a control judicial.
- c) Que, por ende, la Universidad Michoacana debe respetar la gratuidad de la educación superior establecida en la Constitución Local, y si bien alegó la falta de recursos, no demostró haber realizado todas las gestiones necesarias para obtenerlos, carga que le correspondía en virtud del principio de progresividad previsto en el artículo 1 constitucional, que prohíbe adoptar medidas regresivas, a menos que la autoridad demuestre exhaustivamente tal necesidad.
- d) Sin que esta conclusión se contraponga con el artículo 3 constitucional que establece la gratuidad de la educación hasta el nivel medio básico, porque el artículo 138 de la Constitución Local es parte del sistema jurídico mexicano y establece la protección más amplia del derecho a la

educación, y por ello debe ser aplicado.

- 59.** Con base en estas consideraciones concedió el amparo a la quejosa en contra de los actos reclamados del Gobernador del Estado de Michoacán, de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, de su Consejo Universitario y Tesorero, para el efecto de *“desincorporar a la quejosa de la obligación de cubrir la cuota de inscripción en los subsecuentes ciclos escolares, en todos aquellos estudios que realice hasta el nivel de licenciatura”* (p. 60 del documento).
- 60. Agravios.** Los agravios que en el caso hacen valer las autoridades recurrentes son, en esencia, los siguientes (pp. 22 y ss. del toca del amparo en revisión 750/2015):
- a) La Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo es autónoma, por lo que tiene, entre otras facultades, la de allegarse los recursos necesarios para su cumplir su objeto.
 - b) No hay gratuidad de la educación en sentido estricto, porque se financia con los impuestos pagados por el pueblo.
 - c) Ningún derecho humano es absoluto, por lo que el titular del derecho a la educación debe hacer esfuerzos para satisfacerlo y el Estado sólo está obligado a garantizarlo en la medida de sus posibilidades reales.

- d) La Universidad Michoacana es autónoma. La autonomía se confiere por un acto formal y materialmente legislativo, e implica la facultad de autorregularse, autogestionarse, autogobernarse y la libertad académica. La autonomía es necesaria para que la Universidad cumpla con su finalidad de brindar educación superior de calidad e implica la posibilidad de administrar libremente su patrimonio y allegarse de recursos, incluso mediante el cobro de cuotas de inscripción.
- e) La Universidad enfrenta una crisis económica y no puede proporcionar educación gratuita.
- f) El artículo 138 de la Constitución Local que establece la gratuidad de la educación superior que imparta el Estado de Michoacán no es aplicable a la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, porque se dirige sólo a la administración pública directa o desconcentrada que depende directamente del Poder Ejecutivo, pero no al sector paraestatal autónomo.
- g) Es claro que la intención de la iniciativa de reforma que introdujo la gratuidad en la Constitución michoacana no fue la de incluir a las universidades autónomas, porque si la intención del legislador hubiera sido incluir a la Universidad Michoacana en el ámbito de aplicación del artículo 138 de la Constitución Local, lo habría dispuesto expresamente y

además habría reformado la Ley Orgánica de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, lo que no sucedió.

h) El convenio de colaboración entre el Gobierno del Estado y la Universidad Michoacana, si bien permitió exentar a los alumnos del pago de inscripción, tuvo un tiempo limitado que ya se cumplió, y demuestra que la Universidad michoacana no está inmersa en el ámbito de aplicación del artículo 138 de la Constitución del Estado, pues de lo contrario, el convenio sería innecesario. Por lo tanto, no hay regresión, pues sólo existe la expectativa de renovación de ese convenio, pero no derecho a la gratuidad de la educación superior.

i) No se estudió el acto reclamado del Gobernador del Estado.

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

superior deberán cubrir las cuotas de inscripción correspondientes a sus respectivas escuelas y facultades.

62. En el caso, conviene apuntar que la juez de distrito que conoció del juicio de amparo indirecto, al emitir su sentencia, desestimó las causales de improcedencia hechas valer por las autoridades responsables, sin que dicho pronunciamiento se hubiese recurrido, por lo que tal circunstancia queda también firme.
63. En particular, se desestimó la causal de improcedencia hecha valer por el Ejecutivo del Estado en el sentido de que era improcedente el amparo en contra de una omisión legislativa, con base en la consideración de que *“si bien el quejoso atribuye al Gobernador del Estado la falta de previsión presupuestal en el ejercicio fiscal dos mil catorce para continuar con la transferencia de recursos económicos a la Universidad Michoacán de San Nicolás de Hidalgo para continuar con la gratuidad de la educación implementada en ciclos anteriores, ello de manera alguna significa que los efectos de una eventual concesiva, se traduzcan en la obligación de reformar alguna norma general, u obligar a que se expida una de las mismas características sino; solamente que el quejoso no deba cubrir la cuota de inscripción correspondiente”* (página 10 del documento).
64. Esto es, se aclaró implícitamente que no se reclamó el contenido del Presupuesto de Egresos del Estado de dos mil catorce, sino el

hecho de que el Gobernador no realizó previsión presupuestal alguna para que la quejosa no cubriera los pagos de inscripción, dándose continuidad al convenio que previamente se había suscrito para que el Ejecutivo del Estado cubriera las cuotas respectivas.

65. Conviene mencionar que también se desestimó la causal de improcedencia que invocó el Rector de la Universidad, en el sentido de que la quejosa carecía de interés jurídico para la promoción del juicio, porque se consideró que dichos argumentos estaban íntimamente relacionados con cuestiones que tendrían que resolverse en el fondo del asunto.
66. Dicho lo anterior, se precisa que en lo que se refiere al recurso de revisión interpuesto, no se hicieron valer nuevas causales de improcedencia por las partes, ni se advierte que exista alguna adicional que deba estudiarse de manera oficiosa y que derive de motivos diversos de los considerados por el órgano de amparo de primera instancia.
67. **Fijación de la litis en el recurso de revisión.** En la sentencia recurrida se precisó que la verdadera intención de la parte quejosa fue impugnar, entre otros actos, “[u]na norma general consistente en el acuerdo del Consejo Universitario de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, tomado el veintinueve de agosto de dos mil trece, por virtud del cual el

máximo órgano de gobierno de ese organismo público, determinó que a partir del ciclo escolar que comenzó en febrero pasado, los alumnos que cursen la educación media superior y la superior, deberán cubrir las cuotas de inscripción correspondientes a sus respectivas escuelas y facultades” (página 4 del documento)

- 68.** El carácter de dicho acuerdo como norma general no fue cuestionado por la parte que interpone el recurso de revisión que se resuelve, por lo que tal circunstancia queda firme y, en consecuencia, el problema de constitucionalidad que subsiste y es materia del presente medio de impugnación se circunscribe al análisis de la constitucionalidad de la citada norma general.
- 69.** Así, la materia del presente juicio se circunscribe a analizar las consideraciones de la sentencia recurrida a la luz de los agravios que formula la parte recurrente emisora de la referida norma, esto es, el Consejo Universitario de la institución educativa en cuestión.
- 70.** Se precisa que los alegatos que con posterioridad a la interposición del recurso de revisión por parte de las autoridades responsables presentó el autorizado de la quejosa en escrito del veintinueve de octubre de dos mil catorce y que fueron agregados a los autos para los efectos legales consiguientes, no serán objeto de estudio específico al no formar parte de la litis materia de este recurso. Ello, máxime que la quejosa no interpuso en el presente

caso recurso de revisión.

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

72. Conviene precisar nuevamente, que en el presente asunto no hay evidencia de que el Gobernador Constitucional del Estado de Michoacán hubiera interpuesto recurso de revisión en contra de la concesión del amparo respecto del acto reclamado a dicha autoridad, consistente en la *“falta de previsión presupuestal para el ejercicio fiscal 2014, para continuar con la transferencia de recursos económicos que ya en el pasado reciente venía realizando, derivado de un «convenio de colaboración» que signó el 11 de agosto de 2010 para implementar la gratuidad de la educación media superior y superior en la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo; por considerar que es violatorio de los artículos 1º y 138 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo”*, por lo que en principio, la concesión del amparo respecto de dicho acto no fue impugnada, no es materia de este recurso y **debe quedar**

firme.

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

- a) Noción errónea del derecho a la educación, que no es absoluto ni infinito, como se sugiere en el fallo impugnado;
- b) Violación a la autonomía universitaria que protege el artículo 3, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y
- c) Incongruencia de la sentencia recurrida, que se focaliza en los actos de la Universidad y no en los actos reclamados al Gobernador del Estado, aunque se dio por cierto el acto que a éste se reclamó.

74. Luego, el análisis de los agravios permitirá abordar los cuestionamientos planteados en la resolución dictada en la reasunción de competencia *****, y otros adicionales relacionados con la presente controversia, a saber:

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

75. Esta Primera Sala advierte que los agravios expuestos por los recurrentes, dirigidos en lo general a combatir la decisión de la sentencia recurrida de considerar inconstitucional la norma general impugnada, son **infundados** y por ello debe quedar firme y subsistir el amparo concedido a la quejosa.
76. **¿El fallo recurrido omite el análisis de los actos reclamados al Gobernador del Estado y sólo se focaliza en la Universidad también señalada como autoridad responsable?**
77. Es **ineficaz** el agravio que formulan las autoridades recurrentes en el sentido de que el fallo no centra su análisis en los actos reclamados al Gobernador del Estado, puesto que si bien en las consideraciones de la resolución combatida se alude principalmente a los actos reclamados de la Universidad recurrente, lo cierto es que en la sentencia recurrida se estimó que sí existía el acto reclamado al Gobernador del Estado; se precisó que era infundada la causa de improcedencia invocada por dicha autoridad porque no se le reclamaba propiamente una omisión legislativa, sino la falta de provisión a la Universidad de los recursos necesarios para cubrir las cuotas de inscripción de la quejosa, como lo ordenaba una “prevención general”, y que de concederse el amparo el efecto sería exentar a la quejosa del pago de éstas; y el amparo se otorgó respecto de todas las autoridades señaladas como responsables y respecto de todos

los actos que les fueron reclamados.

78. En consecuencia, debe estimarse que las consideraciones que sustentaron el sentido de la sentencia recurrida, implícitamente, sustentan también la concesión del amparo por lo que hace al acto reclamado al Gobernador del Estado de Michoacán. Por ello, se concluye que no existe incongruencia que amerite ser corregida por esta Sala.
79. En el entendido de que los efectos de la concesión del amparo, por lo que hace a esta autoridad, consisten en adoptar las medidas necesarias para garantizar la gratuidad de la educación superior de la quejosa, entre ellas, al menos, la de transferir, de los recursos estatales del presupuesto del Estado de Michoacán, los montos para cubrir las cuotas de inscripción de la quejosa hasta que concluya su educación superior.
80. **¿Cuál es el referente normativo que dota de contenido al derecho a la educación?**
81. El artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- 82.** De acuerdo con esta disposición, en nuestro sistema jurídico las principales fuentes de reconocimiento de derechos humanos son la propia Constitución Federal y los tratados internacionales de los que el país es parte, y todas las autoridades del país, en el ámbito de su competencia, tienen la obligación de promoverlos, respetarlos, garantizarlos y protegerlos conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.
- 83.** El derecho humano a la educación tiene sustento en diversos preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos, específicamente en sus artículos 3 y 4, que en la parte que interesa disponen:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Además:

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

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

b) Será nacional, en cuanto -sin hostilidades ni exclusivismos - atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra

independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

AMPARO EN REVISIÓN 750/2015

tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Los integrantes de la Junta de Gobierno deberán ser personas con capacidad y experiencia en las materias de la competencia del Instituto y cumplir los requisitos que establezca la ley, desempeñarán su encargo por períodos de siete años en forma escalonada y podrán ser reelectos por una sola ocasión. Los integrantes no podrán durar en su encargo más de catorce años. En

caso de falta absoluta de alguno de ellos, el sustituto será nombrado para concluir el periodo respectivo. Sólo podrán ser removidos por causa grave en los términos del Título IV de esta Constitución y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos en que actúen en representación del Instituto y de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales o de beneficencia.

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

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

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

Artículo 4o.- [...]

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

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

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

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

“Artículo 26

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

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

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

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

85. Dicha declaración se cita a título ilustrativo, porque es criterio de esta Sala que no es un tratado celebrado por el Ejecutivo Federal y aprobado por el Senado de la República que pueda servir de parámetro para determinar la validez de las normas de nuestro sistema jurídico²⁸.

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

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

“Artículo XII. Toda persona tiene derecho a la educación, la que

²⁸ Tesis 1a. CCXVI/2014 (10a.) de rubro: DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. SUS DISPOSICIONES, INVOCADAS AISLADAMENTE, NO PUEDEN SERVIR DE PARÁMETRO PARA DETERMINAR LA VALIDEZ DE LAS NORMAS DEL ORDEN JURÍDICO MEXICANO, AL NO CONSTITUIR UN TRATADO INTERNACIONAL CELEBRADO POR EL EJECUTIVO FEDERAL Y APROBADO POR EL SENADO DE LA REPÚBLICA. (Décima Época, Registro: 2006533, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 6, Mayo de 2014, Tomo I, Página: 539.)

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.”

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

“Artículo 13

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

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

“Artículo 13

Derecho a la educación

1. Toda persona tiene derecho a la educación.

2. Los Estados Partes en el presente Protocolo convienen que la

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

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

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

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

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

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

90. Convención sobre los Derechos del Niño:

“Artículo 28

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

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

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

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

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

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

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

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

91. El derecho humano a la educación, por lo que hace a nuestro

sistema jurídico, está reconocido tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como en diversos instrumentos internacionales.

92. Las normas citadas coinciden en lo esencial, entre otras cosas, en lo relativo a que la titularidad del derecho a la educación es de toda persona; a que su contenido, respecto de la educación básica, debe estar orientado a posibilitar la autonomía de sus titulares y a habilitarles como miembros de una sociedad democrática; a que la enseñanza básica (aunque difieren en cuanto a su alcance) debe ser asequible a todos sin discriminación, de manera obligatoria, universal y gratuita, y a que el Estado debe garantizarla; a que los padres tienen derecho a elegir la educación que se imparta a sus hijos y los particulares a impartirla, siempre y cuando respeten el contenido mínimo de ese derecho.
93. Ahora bien, es importante hacer notar que las disposiciones citadas hacen una diferencia entre la educación básica (con independencia del alcance dispar que le atribuyen) y la educación superior, en cuanto a sus características.
94. Tener en cuenta esta diferencia es importante para el análisis del contenido, características y alcance del derecho a la educación.
95. Así, *en principio*, las características que debe tener el derecho a la educación básica no son las mismas que aplican al derecho a

la educación superior. Sin embargo, las normas sobre derechos humanos, específicamente el artículo 3 constitucional, configuran un contenido mínimo del derecho que el Estado Mexicano está obligado a garantizar con efecto inmediato, contenido que puede y debe ser extendido gradualmente por imperativo derivado del principio de progresividad.

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

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

97. Así es, la diferencia de características que en principio se establece entre la educación básica y la superior, tiene apoyo en una lectura sistemática del párrafo primero y las fracciones IV y V del artículo 3 de la Constitución Federal, de la que se advierte que el Estado está obligado a impartir educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. Que la educación básica está conformada por la educación preescolar, primaria y secundaria.

Que la educación preescolar, primaria secundaria y media superior son obligatorias. Que, además, la educación que imparta el Estado, entendiéndose por ésta la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior, será gratuita y laica. Y que el estado tiene el deber de promover y atender todos los tipos y modalidades de educación, como la inicial y la superior, que sean necesarias para el desarrollo nacional, y apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura.

98. De aquí se sigue que en nuestro sistema constitucional, la configuración mínima del derecho a la educación implica que la educación básica y media superior que imparta el Estado debe ser gratuita, obligatoria, universal y laica.
99. Y que la educación superior que imparta el Estado, en principio, no *necesariamente* debe ser gratuita aunque no está prohibido que lo sea, pues bien puede establecerse su gratuidad en virtud del principio de progresividad, y además, debe respetar otros principios que se estudiarán posteriormente, como el de acceso sobre la base de las capacidades y la no discriminación en el acceso y permanencia, entre otros.
100. En este sentido, la Constitución mexicana prevé un alcance mayor que las normas internacionales respecto de lo que debe entenderse por educación básica, obligatoria, universal y gratuita, pues el contenido mínimo reconocido en aquellas se limita a la

educación primaria, mientras que en nuestra Carta Fundamental la educación básica abarca la preescolar, primaria y secundaria. Pero además, establece que la educación media superior es obligatoria y el Estado está obligado a impartirla de manera gratuita, aunque no está considerada como básica. Por lo que puede sostenerse, que en este aspecto, las normas de nuestro derecho interno protegen con mayor extensión que las internacionales el derecho a la educación básica.

- 101.** Y en lo tocante a la educación superior, de una lectura sistemática del artículo 3 de la Constitución Federal, se advierte que no es obligatoria ni, *en principio*, gratuita, pues la norma constitucional impone al Estado Mexicano sólo la obligación de promoverla para la consecución de distintos objetivos sociales.
- 102.** Sin embargo, la tutela constitucional del derecho a educación debe entenderse como un mínimo, pues en virtud del principio de progresividad reconocido en el artículo 1 de la Constitución, todas las autoridades del país, en el ámbito de sus respectivas competencias, tienen la obligación de desarrollar gradualmente el contenido y alcance de los derechos humanos reconocidos constitucionalmente y en los tratados internacionales de los que el país es parte, así como prohibido adoptar medidas regresivas. Este desarrollo progresivo de los derechos humanos puede ser realizado no sólo a través de medidas legislativas específicamente constitucionales, sino también a través de la legislación secundaria, de actos de la administración e incluso de

las autoridades jurisdiccionales, pues la norma constitucional impone esa obligación a todas las autoridades del Estado, en el ámbito de sus competencias.

- 103.** Por lo tanto, el contenido mínimo del derecho a la educación previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos puede ser ampliado por otras autoridades del Estado a través de medidas legislativas, administrativas o, incluso, judiciales.
- 104.** Pues bien, a partir de esta base, es necesario distinguir varios aspectos del derecho humano a la educación, entre otros, su contenido, características y alcance, que serán examinados en seguida.
- 105. Contenido del derecho a la educación.** En principio, debe delimitarse el contenido constitucional del derecho a la educación básica.
- 106.** Los párrafos primero y segundo del artículo 3 de la Constitución mexicana establecen que la educación que imparta el Estado, entendiendo por ésta la educación básica (preescolar, primaria y secundaria) y media superior, tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

- 107.** La fracción I de ese artículo establece el carácter laico de la educación pública obligatoria.
- 108.** La fracción II de esa disposición establece que la educación obligatoria (básica y media superior) se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios, y además, será democrática, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo; será nacional, en cuanto - sin hostilidades ni exclusivismos- atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura; contribuirá a la mejor convivencia humana, a fin de fortalecer el aprecio y respeto por la diversidad cultural, la dignidad de la persona, la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos, y será de calidad, con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos;
- 109.** Por su parte, la fracción VI establece que los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades, y en el caso

de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, los particulares deberán impartirla con apego a los mismos fines y criterios que establecen el segundo párrafo y la fracción II, así como cumplir los planes y programas a que se refiere la fracción III, determinados por el Ejecutivo Federal para dar cumplimiento a lo dispuesto en el párrafo segundo de la fracción II.

- 110.** A partir de la norma constitucional puede establecerse, de manera general, que el contenido mínimo del derecho a la educación obligatoria (básica y media superior) es la provisión del entrenamiento intelectual necesario para dotar de autonomía a las personas y habilitarlas como miembros de una sociedad democrática.
- 111.** Pero además, la educación es un factor esencial para garantizar una sociedad justa, pues es una condición *sine qua non* para asegurar la igualdad de oportunidades en el goce de otros derechos fundamentales y en el acceso equitativo a otros bienes sociales; para el funcionamiento de un bien público de gran relevancia como lo es una sociedad democrática de tipo deliberativo; además de un bien indispensable para el desarrollo de una pluralidad de objetivos colectivos (científicos, económicos, sociales, ecológicos, culturales, etc.) y, por ello, un aspecto indisociable de un estado de bienestar.
- 112.** La educación es un bien básico indispensable para la formación de autonomía personal y, por ende, para ejercer el derecho al

libre desarrollo de la personalidad, de aquí su carácter de derecho humano.

- 113.** Esta Primera Sala ha reconocido en varias ocasiones que uno de los derechos fundamentales tutelados por nuestro sistema jurídico es el derecho al libre desarrollo de la personalidad, expresión jurídica del principio liberal de autonomía personal, de acuerdo con el cual, al ser valiosa en sí misma la libre elección individual de planes de vida e ideales de excelencia humana, el Estado tiene prohibido interferir indebidamente con la elección y materialización de estos, debiendo limitarse a diseñar instituciones que faciliten la persecución individual de esos planes de vida y la satisfacción de los ideales de virtud que cada uno elija, así como a impedir la interferencia injustificada de otras personas en su persecución²⁹.
- 114.** La posibilidad de elegir y materializar un plan de vida o un ideal de virtud personal, en nuestra sociedad, requiere la provisión de, *por lo menos*, un nivel básico de educación.
- 115.** Sin embargo, la estrecha conexión que el derecho a la educación tiene con la generación de condiciones necesarias para el ejercicio del derecho a la autonomía personal, condiciona el contenido de la educación.
- 116.** En efecto, el derecho a la educación sólo constituye un bien

²⁹ Ver, entre otros, el amparo en revisión 237/2014 o la contradicción de tesis 73/2014.

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

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

118. En este sentido, el derecho a la educación escolarizada constitucionalmente establecido proscribiera el adoctrinamiento de los educandos, pues ello es incompatible con el contenido mínimo del derecho a la educación. Por este motivo, las normas citadas prevén la participación en la educación escolarizada tanto del

Estado como de otros actores sociales, y la obligación de todos ellos de respetar el contenido mínimo de este derecho, pues la interacción entre ellos es un diseño institucional que procura minimizar el riesgo de extravío de los objetivos que debe respetar la educación.

- 119.** Ahora bien, una parte del contenido esencial del derecho a la educación básica es la habilitación de las personas como miembros de una sociedad democrática. Por ello, el derecho humano a la educación, además de una vertiente subjetiva como derecho individual de todas las personas, tiene una dimensión social o institucional, pues la existencia de personas educadas es una condición necesaria para el funcionamiento de una sociedad democrática, ya que la deliberación pública no puede llevarse a cabo sin una sociedad informada, vigilante, participativa, atenta a las cuestiones públicas y capaz de intervenir competentemente en la discusión democrática.
- 120.** Así, es posible afirmar que el derecho humano a la educación, al igual que otros derechos como la libertad de expresión e información, tiene además una dimensión social que lo dota de una especial relevancia, porque es una condición necesaria para el funcionamiento de una sociedad democrática de tipo deliberativo, por lo que cualquier afectación a este derecho exige una justificación y un escrutinio especialmente intensos.
- 121.** Es a partir de la comprensión del derecho humano a la educación

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

- 122.** En lo tocante a la educación superior, su contenido no está centrado en la formación de autonomía personal (la distribución de un bien básico), sino en la materialización de un plan de vida libremente elegido, por lo que este tipo de educación tiene como finalidad la provisión de herramientas necesarias para concretarlo.
- 123.** Este aspecto de la educación superior permite comprender algunas de las diferencias que caracterizan a este derecho en relación con la educación básica y media superior, en nuestro sistema constitucional, que serán abordadas en el siguiente epígrafe.
- 124.** Asimismo, la educación superior está conectada estrechamente con la obtención de determinados objetivos colectivos, como el desarrollo del conocimiento científico y tecnológico, el fomento de actividades económicas, el desarrollo industrial y agrícola, el fomento de la cultura, etc., por lo que las obligaciones de promoción del Estado no pueden desvincularse de estas finalidades sociales cuya maximización beneficia a la sociedad de

manera difusa.

- 125.** Por esta razón, el contenido del derecho a la educación superior admite variaciones respecto de la básica, pues a diferencia de ésta, la superior está enfocada en la generación y transmisión de conocimientos especializados vinculados con distintas profesiones sociales y campos del conocimiento, así como el desarrollo de habilidades necesarias para tal efecto, por lo que debe imperar la libre enseñanza, como principio rector, entre otros.
- 126. Características y alcance del derecho humano a la educación.** Como se adelantó en el apartado anterior, las características del derecho a la educación varían en función de si se trata de la educación básica o la educación superior, por lo que en seguida se examinarán las características comunes y las que las diferencian.
- 127.** Para examinar las características del derecho a la educación reconocido en nuestra Constitución, conviene partir de las observaciones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), órgano encargado de supervisar el cumplimiento de las obligaciones contraídas por los Estados parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales citado previamente.
- 128.** Respecto del derecho a la educación previsto en el Pacto, el

CDESC ha emitido las Observaciones Generales 11 y 13.

129. La Observación General 13 desarrolla las características básicas que debe cumplir la educación en todas sus formas y niveles, a saber: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad:

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

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

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

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

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

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

c) Aceptabilidad. *La forma y el fondo de la educación,*

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

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

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

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

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

7. Gratuidad. *El carácter de este requisito es inequívoco. El derecho se formula de manera expresa para asegurar la **disponibilidad de la enseñanza primaria gratuita para el niño, los padres o los tutores.** Los derechos de matrícula impuestos por el Gobierno, las autoridades locales o la escuela, así como otros costos directos, son desincentivos del disfrute del derecho que pueden poner en peligro su realización. Con frecuencia pueden tener también efectos altamente regresivos. Su eliminación es una cuestión que debe ser tratada en el necesario plan de acción. Los gastos indirectos, tales como los derechos obligatorios cargados a los padres (que en ocasiones se presentan como voluntarios cuando de hecho no lo son) o la obligación de llevar un uniforme relativamente caro, también pueden entrar en la misma categoría.*

Otros gastos indirectos pueden ser permisibles, a reserva de que el Comité los examine caso por caso. Esta disposición no está en modo alguno en conflicto con el derecho reconocido en el párrafo 3 del artículo 13 del Pacto para los padres y los tutores "de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas".

- 131.** A partir de las observaciones del CDESC respecto de la interpretación del derecho a la educación contenido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como de la lectura sistemática del artículo 3 de la Constitución Federal realizada previamente, deben destacarse los siguientes aspectos:
- 132.** En nuestro sistema jurídico, el derecho humano a la educación básica (preescolar, primaria y secundaria) y media superior, debe ser garantizado por el Estado mexicano cumpliendo las características de disponibilidad, accesibilidad (no discriminación, universalidad, accesibilidad material y económica), aceptabilidad y adaptabilidad.
- 133.** Además, el Estado mexicano está obligado a impartir educación básica (preescolar, primaria y secundaria) y media superior, de manera gratuita, laica y obligatoria.
- 134.** Si bien los particulares pueden impartir educación básica y normal, el Estado debe garantizar que lo hagan respetando los fines y criterios previstos en el segundo párrafo y la fracción II, así como cumplir los planes y programas a que se refiere la fracción III del artículo 3 constitucional, precisados previamente, es decir,

que provean el contenido mínimo del derecho a la educación delimitado líneas arriba, a saber, el entrenamiento intelectual necesario para la formación de autonomía personal y la habilitación como miembro de una democracia de tipo deliberativo.

- 135.** Partiendo de la premisa de que la educación es un bien básico necesario para la formación de autonomía personal y la habilitación como miembro de una sociedad democrática, tiene sentido que la educación básica y media superior, en nuestro sistema jurídico, deba ser universal, en el sentido de que debe ser asequible a *toda* persona sin discriminación.
- 136.** Por la misma razón, la educación básica y media superior que imparta el Estado debe ser gratuita, pues de lo contrario no satisfaría el requisito de accesibilidad material, lo que se traduciría en una discriminación por motivos económicos que privaría a quienes no pueden sufragarla del acceso a un bien básico para una vida autónoma.
- 137.** Y la educación básica y media superior que imparta el Estado debe ser, además, obligatoria, puesto que la provisión de ese bien básico no puede quedar a la discreción de los menores de edad, quienes por sus condiciones de inmadurez, por lo general, son incapaces de ponderar adecuadamente sus intereses y apreciar la relevancia que la educación tiene para habilitarles en el futuro como personas autónomas y miembros de una sociedad

democrática. Tampoco puede quedar condicionada a la decisión de los adultos que se encargan del cuidado de los menores, pues incluso en el caso de sus padres, las preferencias de estos no pueden privar a sus hijos de un bien básico para su vida autónoma como es la educación, porque los hijos no son una extensión de los padres sino personas potencialmente autónomas que tienen derechos fundamentales frente a todas las demás, incluidos sus propios padres, entre los que se cuenta el de acceder a los bienes básicos para su autonomía, como es la educación. En este sentido, la posición de los padres frente a los hijos o de quienes los tienen bajo su cuidado (al igual que la del Estado), es la de un sujeto obligado a proveer de ese bien básico y a respetar su contenido esencial, precisado en esta ejecutoria.

- 138.** Por lo que hace a la educación superior, dado que ésta se vincula más con la materialización de un plan de vida que con la provisión de las condiciones necesarias para su elección, se justifica, *prima facie*, que la educación superior no sea obligatoria, ni universal, ni, *necesariamente*, gratuita; que impere la libertad de enseñanza y libre discusión de las ideas, y que la oferta esté conectada, al menos en lo concerniente a la educación superior que imparte el Estado, con la consecución de diversos objetivos colectivos vinculados con el desarrollo (económico, social, cultural, etc.) de la Nación.
- 139.** En efecto, la educación superior no es obligatoria, pues el acceso

a ella depende, entre otras cosas, de la libre elección individual de un plan de vida que incluya la obtención de educación superior como parte central de éste. Por lo tanto, la decisión de acceder a la educación superior recae exclusivamente en el individuo, quien por regla general, ha obtenido las condiciones mínimas para ejercer la autonomía personal.

- 140.** La educación superior tampoco es universal, dado que está justificado condicionar el acceso a ella con base en la posesión de ciertas capacidades intelectuales y formación previa, necesarias para poder afrontar con éxito los requerimientos de ésta y lograr los fines de generación y transmisión del conocimiento de relevancia social inherentes a la educación superior.
- 141.** Sin embargo, ello no significa que puedan establecerse condiciones arbitrarias, pues la educación superior está sometida al principio de no discriminación y por ello está vedado imponer condiciones de acceso, permanencia y conclusión discriminatorias, esto es, que establezcan diferencias de trato con base en propiedades irrelevantes para la consecución de los fines de la educación superior o sean inadecuadas, innecesarias o desproporcionadas.
- 142.** En la educación superior debe prevalecer el principio de libertad de enseñanza, pues el libre examen de las ideas, la libertad de cátedra y de discusión, son condiciones necesarias para el desarrollo del conocimiento, y la finalidad de la educación superior

y el sentido mismo de la universidad, como institución, radica en la generación y difusión del conocimiento y su aplicación en beneficio de la humanidad. Por ello, como se analizará en su momento, la autonomía universitaria es una herramienta jurídica para garantizar la libertad de enseñanza y, por ende, para la realización de los fines sociales de la universidad.

143. La educación superior no es, en principio, gratuita, pues está justificado, *prima facie*, responsabilizar a los individuos por la libre elección de un plan de vida que incluya como parte central la obtención de educación superior, por lo que, de inicio, hay razones para que asuman el costo de su decisión.
144. Sin embargo, las diferencias sociales y económicas no imputables a los propios individuos, *de facto*, pueden frustrar el acceso a un plan de vida que tenga como aspecto central el obtener educación superior, por lo que el Estado Mexicano, sin menoscabo del principio de acceso sobre la base de la capacidad y la no discriminación, debe progresivamente extender la gratuidad a la educación superior, obligación expresamente prevista en el artículo 1 constitucional y los compromisos internacionales asumidos.
145. Así es, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no obliga, *en principio*, a que el Estado Mexicano provea de manera gratuita la educación superior, sino sólo el deber de promoverla para lograr distintos objetivos colectivos necesarios

para el desarrollo de la Nación, como la investigación científica y técnica y el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura.

- 146.** Sin embargo, debe enfatizarse que ello es compatible con la decisión de cualquier autoridad del Estado Mexicano, en este caso, del Estado de Michoacán, de extender la gratuidad también a la educación superior, porque de acuerdo con el principio de progresividad previsto en el artículo 1 constitucional y en las diversas normas internacionales citadas previamente, todas las autoridades del Estado Mexicano están obligadas –entre otras cosas- a procurar, gradualmente, la gratuidad de la educación superior, pues ello ampliaría el contenido del derecho humano a la educación, como se analizará en seguida.
- 147. ¿El derecho a educación gratuita a nivel superior reconocido en una constitución local es absoluto, o puede limitarse sin que implique violación al principio de progresividad previsto en el artículo 1 de la Constitución Federal?**
- 148. Y de poder limitarse ¿tiene que motivarse esa decisión?**
- 149.** Para responder a estas cuestiones debe señalarse que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que, por regla general, los derechos fundamentales no son absolutos³⁰, por lo que admiten afectaciones de distinto grado, siempre que sean

³⁰ En lo tocante al derecho a no ser torturado, esta Primera Sala ha estimado que se trata de un derecho absoluto, entre otros, al resolver el amparo en revisión 703/2012, del que derivó la tesis 1ª CCVI/2014.

constitucionalmente legítimas, necesarias, adecuadas y proporcionales a la protección de otro derecho fundamental, que en el caso tenga mayor peso que el afectado, consideradas todas las cosas.

- 150.** El principio de progresividad, como ya se mencionó, está previsto en el artículo 1 constitucional y en diversos tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte, como los invocados previamente, de los que se advierte, específicamente, la obligación de nuestro país de procurar la implantación progresiva de la gratuidad en la educación superior.
- 151.** El principio de progresividad, en términos generales, ordena ampliar el alcance y la protección de los derechos humanos en la mayor medida posible hasta lograr su plena efectividad, de acuerdo con las circunstancias fácticas y jurídicas.
- 152.** Este principio puede descomponerse en varias exigencias de carácter positivo y negativo, dirigidas tanto a los creadores de las normas jurídicas como a sus aplicadores, con independencia del carácter formal de las autoridades respectivas: legislativas, administrativas o judiciales.
- 153.** En sentido positivo, del principio de progresividad derivan para el legislador (sea formal o material) la obligación de ampliar el alcance y la tutela de los derechos humanos, y para el aplicador, el deber de interpretar las normas de manera que se amplíen, en

lo posible jurídicamente, esos aspectos de los derechos.

- 154.** En sentido negativo, impone una prohibición de regresividad: el legislador tiene prohibido emitir actos legislativos que limiten, restrinjan, eliminen o desconozcan el alcance y la tutela que en determinado momento ya se reconocía a los derechos humanos, y el aplicador tiene prohibido interpretar las normas sobre derechos humanos de manera regresiva, esto es, atribuyéndoles un sentido que implique desconocer la extensión de los derechos humanos y su nivel de tutela admitido previamente.
- 155.** En congruencia con este principio, el alcance y nivel de protección reconocidos a los derechos humanos tanto por la Constitución como por los tratados internacionales, deben ser concebidos como un mínimo que el Estado Mexicano tiene la obligación inmediata de respetar (no regresividad), y a la vez, el punto de partida para su desarrollo gradual (deber positivo de progresar).
- 156.** En suma, el principio de progresividad conlleva la idea de un progreso gradual -y la prohibición de regresión- del alcance y la tutela que se brinda a los derechos humanos; es decir, la idea de que la plena efectividad de los derechos, debido a las circunstancias de la realidad, generalmente no puede obtenerse de inmediato, pero que su disfrute siempre debe mejorar.
- 157.** Ahora bien, en su origen, el principio de progresividad estuvo vinculado a los -así llamados- derechos económicos, sociales y

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

158. Así, en los primeros instrumentos internacionales que reconocieron derechos económicos, sociales y culturales, se incluyó el principio de progresividad con la finalidad de hacer patente que esos derechos no constituyen meros “objetivos programáticos” cuyo cumplimiento quede a la buena voluntad de los Estados, sino genuinos derechos humanos que imponen obligaciones de cumplimiento inmediato a los Estados, como la de garantizar niveles mínimos en el disfrute de esos derechos, la de garantizar su ejercicio sin discriminación, y la obligación de tomar medidas deliberadas, concretas y orientadas a su satisfacción; así como obligaciones de cumplimiento mediato que deben ser acometidas progresivamente en función de las circunstancias específicas de cada país que dificulten garantizar la plena efectividad de esos derechos.

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

y culturales.

- 160.** Hay al menos tres razones que sustentan esta afirmación. En primer lugar, que el artículo 1 constitucional no hace distinción alguna al respecto, pues establece, llanamente, que todas las autoridades del país, en el ámbito de sus competencias, están obligadas a proteger, garantizar, promover y respetar los derechos humanos de conformidad, entre otros, con el principio de progresividad.
- 161.** En segundo lugar, porque esa fue la intención del Constituyente Permanente, como se advierte de distintos momentos del proceso legislativo:

*"Hoy, a nadie escapa la relevancia de los derechos humanos como principios constitucionales, ubicados en la cúspide del sistema jurídico, desde la cual son auténticos límites materiales a la actuación de los poderes públicos y de los órganos de gobierno. Sin embargo, la responsabilidad estatal no debe constreñirse a un conjunto de abstenciones frente a los llamados derechos políticos y civiles; por el contrario, es **tarea permanente y progresiva del Estado, que implica el despliegue de todas las facultades de que se encuentra investido, con objeto de garantizar el respeto de todos los derechos**"³¹.*

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

³¹ Iniciativa de Legisladores (diversos Grupos Parlamentarios), presentada el veintinueve de noviembre de dos mil siete, ante el Senado de la República.

*estándares o niveles de cumplimiento ya alcanzados*³².

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

163. Ahora bien, esta Primera Sala ha considerado en ejecutorias anteriores que el derecho fundamental a la educación es un derecho social³³. Pero con independencia de cómo se califique a este derecho humano, lo cierto es que su alcance y tutela están

³² Iniciativa presentada el veinticinco de septiembre de dos mil ocho ante la Cámara de Senadores.

³³ Tesis 1a. CLXVIII/2015 (10a.) de rubro: DERECHO A LA EDUCACIÓN. ES UNA ESTRUCTURA JURÍDICA COMPLEJA QUE SE CONFORMA CON LAS DIVERSAS OBLIGACIONES IMPUESTAS TANTO EN LA CONSTITUCIÓN, COMO EN LOS DIVERSOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES. (Décima Época, Registro: 2009184, Primera Sala, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 18, Mayo de 2015, Tomo I, Materia(s): Constitucional, Página: 425.

sometidos, entre otros, al principio de progresividad.

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

“Obligaciones jurídicas generales

43. Si bien el Pacto dispone su puesta en práctica gradual y reconoce las restricciones debidas a las limitaciones de los recursos disponibles, impone también a los Estados Partes diversas **obligaciones con efecto inmediato**. Los Estados Partes tienen obligaciones inmediatas respecto del derecho a la educación, como la “garantía” del “**ejercicio de los derechos... sin discriminación alguna**” (párrafo 2 del artículo 2) y la obligación de “**adoptar medidas**” (párrafo 1 del artículo 2) para lograr la plena aplicación del artículo 13. Estas medidas han de ser “**deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible**” hacia el pleno ejercicio del derecho a la educación.

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

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

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

47. La obligación de respetar exige que los Estados partes eviten las

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

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

“Artículo 2

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

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

166. Este artículo prevé, de acuerdo con la interpretación del CDESC, obligaciones de contenido inmediatas, como la de garantizar que los derechos se ejerciten sin discriminación, que se garantice la satisfacción de niveles esenciales de disfrute del derecho y la de adoptar medidas deliberadas, concretas y orientadas a lograr la

plena eficacia de los derechos humanos; y mediatas o de cumplimiento progresivo, que se traducen en la obligación concreta y permanentemente “de proceder lo más expedita y eficazmente posible”, para la plena efectividad del derecho, hasta el máximo de los recursos disponibles, y la prohibición de regresividad.

- 167.** Así, de las normas constitucionales e internacionales invocadas, se sigue que el Estado Mexicano tiene la obligación inmediata de asegurar un nivel esencial en el goce del derecho a la educación, en concreto, garantizar el acceso gratuito, universal y obligatorio a la educación básica y media superior; y otras de cumplimiento progresivo, consistentes en lograr el ejercicio pleno del derecho hasta el máximo de los recursos disponibles, lo que implica, entre otras cosas, extender la gratuidad a la educación superior.
- 168.** Ahora bien, de lo anterior se sigue que el derecho a la educación no es “infinito”, como se menciona en el agravio, en el sentido de que puede haber circunstancias que justifiquen una regresión en cuanto a su alcance y tutela.
- 169.** Sin embargo, de una interpretación funcional del artículo 1 constitucional, puede concluirse que dichas circunstancias están sujetas a un escrutinio estricto, pues implican la restricción de un derecho humano especialmente relevante para la autonomía personal, para el funcionamiento de la democracia deliberativa, para la igualdad real de las personas, y para el bienestar y

desarrollo de la sociedad.

- 170.** En este sentido, corresponde a la autoridad que pretende realizar una medida regresiva (legislativa, administrativa o, incluso, judicial) justificar plenamente esa decisión.
- 171.** Al respecto, es ilustrativo lo sostenido por el CDESC en la "Evaluación de la Obligación de Adoptar Medidas hasta el 'Máximo de los Recursos de que Disponga' de Conformidad con un Protocolo Facultativo del Pacto", de veintiuno de septiembre de dos mil siete:

"[...] 3. Tras examinar el contenido del párrafo 1 del artículo 2 en su Observación general N° 3, el Comité reitera que, para lograr progresivamente la plena efectividad del Pacto, los Estados Partes habrán de adoptar medidas deliberadas, concretas y debidamente orientadas, dentro de un plazo razonablemente breve después de la entrada en vigor del pacto para los Estados de que se trate. Las medidas incluirían "todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas". Además de la legislación, el Comité entiende que las palabras "medios apropiados" incluyen ofrecer recursos judiciales y de otro tipo, cuando corresponda, y adoptar medidas "de carácter administrativo, financiero, educacional y social" (Observación general N° 3, párr. 7, y Observación general N° 9, párrs. 3 a 5 y 7).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El marco cronológico en que se adoptaron las medidas;

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

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

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

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

los recursos a su disposición, en el entendido de que acciones y omisiones que impliquen regresión en el alcance y tutela de un derecho humano sólo pueden justificarse si:

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

174. Esto es, si bien las autoridades legislativas y administrativas tienen en ciertos ámbitos un holgado margen de actuación para diseñar políticas públicas, determinar su prioridad relativa y asignar recursos; dicha libertad se restringe significativamente cuanto está en juego la garantía de los diversos derechos humanos reconocidos por nuestro sistema jurídico, ya que la garantía de estos derechos fundamentales, en tanto normas que expresan el reconocimiento de principios de justicia de la máxima importancia moral, tiene prioridad *prima facie* frente a cualquier otro objetivo social o colectivo, pues en una sociedad liberal y democrática, estos últimos tienen solamente valor instrumental y no final, como los derechos humanos.

- 175.** En este ámbito, las autoridades deben garantizar, proteger, promover y respetar, *prioritariamente*, la plena efectividad de todos los derechos humanos; y si no lo hacen o adoptan medidas regresivas, tienen el deber de justificar esas acciones y la carga probatoria de demostrarlo, en la inteligencia de que cuando se aduzca falta de recursos, deben probar no sólo que realizaron todos los esfuerzos posibles para usar el máximo de los recursos disponibles, sino que, además, la ausencia de recursos se justifica porque se destinaron a garantizar otro derecho humano de similar importancia, y no cualquier objetivo social.
- 176.** Estos deberes derivan directamente de la Constitución y los tratados internacionales de los que el país es parte, porque los derechos humanos reconocidos en nuestro sistema jurídico son normas que tutelan bienes individuales básicos de la máxima importancia moral, derivados de los principios de igualdad, autonomía y dignidad; porque todas las autoridades del país, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de respetarlos, garantizarlos, promoverlos y protegerlos, de conformidad –entre otros- con el principio de progresividad, realizando esfuerzos concretos, deliberados y orientados a su plena efectividad hasta el máximo de los recursos disponibles, y absteniéndose de adoptar medidas regresivas.
- 177.** En suma, el principio de progresividad impone a todas las autoridades del Estado Mexicano, en el ámbito de sus

competencias, el deber de incrementar gradualmente el grado de promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos, y también les prohíbe adoptar medidas regresivas que disminuyan el alcance y nivel de protección otorgados a los derechos humanos, salvo que exista una justificación constitucional plena para la medida regresiva que se demuestre fehacientemente.

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

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

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

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

182. El artículo 3, fracción VII, de la Constitución mexicana establece – en lo que interesa- que las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; que realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de ese artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; y que determinarán sus planes y

programas, fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico, y administrarán su patrimonio.

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

*AUTONOMÍA UNIVERSITARIA. SU ALCANCE. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis P. XXVIII/97, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo V, febrero de 1997, página 119, determinó que conforme al artículo 3o., fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **las universidades públicas son organismos públicos descentralizados con autonomía especial, que implica autonormación y autogobierno, en atención a la necesidad de lograr mayor eficacia en la prestación del servicio que les está atribuido y que se fundamenta en su libertad de enseñanza, sin que ello signifique su disgregación de la estructura estatal, ya que se ejerce en un marco de principios y reglas predeterminadas por el propio Estado, restringida a sus fines.** En congruencia con ese criterio, y en virtud de la autonomía que el dispositivo constitucional citado le concede a la Universidad Nacional Autónoma de México, ésta se encuentra facultada para gobernarse a sí misma, a través de sus propios órganos, así como para autonormarse o autoregularse, es decir, aprobar las normas que habrán de regir a su interior, lo que se traduce necesariamente en la aprobación y emisión de su propia legislación, así como en la creación de sus propios órganos de gobierno, entre ellos los encargados de resolver las controversias que se deriven del incumplimiento de su propia normativa.*³⁴

**LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN.
LOS FUNCIONARIOS UNIVERSITARIOS DEBEN TOLERAR UNA
MAYOR INTROMISIÓN EN SU DERECHO AL HONOR, A LA VIDA**

³⁴ Época: Novena Época, Registro: 184349, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVII, Mayo de 2003, Materia(s): Administrativa, Tesis: 1a. XI/2003, Página: 239

PRIVADA Y A SU PROPIA IMAGEN, CUANDO RECIBAN CRÍTICAS SOBRE SU DESEMPEÑO EN EL CARGO. La naturaleza jurídica de las universidades autónomas, como organismos descentralizados del Estado con personalidad jurídica y patrimonio propio, en donde se imparte educación en los niveles establecidos en el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, les confiere a sus funcionarios diversas potestades administrativas relacionadas con un servicio de carácter público. Así, tal circunstancia justifica el mayor escrutinio al que están sometidos los funcionarios universitarios, quienes deben tolerar una mayor intromisión en su derecho al honor, a la vida privada y a la propia imagen cuando reciban cuestionamientos sobre su desempeño en el cargo, máxime que las afirmaciones y apreciaciones sobre su actuación fomentan la transparencia y crítica de la gestión estatal en un ámbito particularmente sensible para el desarrollo nacional, como es la educación pública superior.³⁵

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

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

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

- 186.** Esta Sala ha sostenido también que la autonomía universitaria prevista en la fracción VII del artículo 3° de la Constitución Federal, respecto de las universidades que revistan tal carácter, consiste en la facultad de gobernarse a sí mismas, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; la posibilidad de fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico y la responsabilidad de administrar su patrimonio, *con la finalidad* de lograr mayor eficacia en la prestación del servicio que les está atribuido y que se fundamenta en su libertad de enseñanza, sin que ello signifique su disgregación de la estructura estatal, ya que se ejerce en un marco de principios y reglas predeterminadas por el propio Estado, restringida a sus fines.
- 187.** Es importante destacar que el sentido de la autonomía universitaria es proteger el principio de libre enseñanza (libertad de cátedra, de investigación, y de examen y discusión de las ideas), indispensable para la formación y transmisión del conocimiento. Dicho con otras palabras, la autonomía universitaria tiene como finalidad proteger las condiciones necesarias para la satisfacción del derecho a la educación superior.
- 188.** Así, la autonomía universitaria constituye una garantía institucional del derecho a la educación superior. La autonomía universitaria es un diseño institucional que tiene como objetivo maximizar el respeto al principio de libre enseñanza, condición

sine qua non para el desarrollo y difusión del conocimiento y, por ello, para la satisfacción del derecho a la educación superior.

- 189.** En definitiva, la autonomía universitaria es una garantía institucional del derecho a la educación pública. De aquí que la autonomía universitaria tenga un carácter exclusivamente instrumental y no constituya, *per se*, un fin en sí misma. Dicho en otros términos, la autonomía universitaria es un medio para lograr un fin: la educación superior. Por lo que la autonomía universitaria es valiosa si y sólo si -y en la medida en que- maximiza ese derecho humano.
- 190.** Es fácil comprender lo anterior si se mira a la autonomía universitaria en perspectiva histórica, pues el desarrollo de esta garantía institucional estuvo vinculado a la necesidad de repeler la injerencia de poderes extraños a la universidad, como los provenientes del poder político y eclesiástico, dos de los principales escollos que históricamente ha enfrentado el desarrollo del conocimiento.
- 191.** Es importante, por ello, no confundir la autonomía universitaria, el medio, con la libertad de enseñanza como parte del derecho fundamental a la educación superior, el fin. Para esta Sala es claro que la autonomía universitaria no es sino una garantía institucional de la libertad de enseñanza, y ésta, una parte del contenido del derecho a la educación superior, como derecho individual de cada uno de los miembros de la universidad.

- 192.** Así, no debe confundirse la autonomía universitaria, en cuanto garantía y arreglo institucional que se predica de una persona jurídica de derecho público (la universidad autónoma), con los derechos fundamentales de las personas físicas que son miembros de ésta: el derecho a la educación superior y sus distintos haces normativos, como el derecho a la libre investigación y discusión de las ideas, el derecho a la libertad de cátedra, etc.
- 193.** Es decir, el hecho de que la autonomía universitaria tenga una relación instrumental con la maximización de derechos individuales, no implica que ésta sea a su vez un derecho humano de una persona jurídico-colectiva que haya de ponderarse con los derechos humanos de sus miembros. La autonomía universitaria, en tanto garantía institucional de un derecho humano, el derecho a la educación, está subordinada a la maximización de éste, por lo que, por regla general, el ejercicio legítimo de la autonomía universitaria no puede incluir en ningún caso la restricción de aspecto alguno del derecho a la educación.
- 194.** En efecto, la autonomía universitaria no puede invocarse como un argumento que justifique restringir algún aspecto del derecho humano al que está destinada a servir, como podría ser, en el caso, la gratuidad. Sostener lo contrario sería inaceptable, pues sería tanto como afirmar que los medios pueden usarse para frustrar los fines que los justifican.

- 195.** A partir de la comprensión de la autonomía universitaria como una garantía institucional del derecho a la educación superior es que puede entenderse su contenido.
- 196.** Por una parte, la facultad de darse sus propias normas (“autonormación”), esto es, la de definir sus estatutos y regulaciones internas.
- 197.** La potestad de autogobernarse, eligiendo de entre sus miembros a sus propias autoridades y órganos de gobierno, definiendo los requisitos para ingresar, permanecer y egresar de ella, etc.
- 198.** Y la facultad de administrar su patrimonio, que implica la de establecer distintos mecanismos de financiamiento y de obtener ingresos.
- 199.** Sin embargo, dichas facultades de ninguna manera dotan a las universidades de un régimen de excepcionalidad, extraterritorialidad o privilegio, que las sustraiga del respeto al Estado de derecho, esto es, a los principios y normas del sistema jurídico.
- 200.** Por el contrario, esas facultades no tienen un carácter absoluto, sino que deben ejercitarse dentro del marco establecido por la Constitución y las leyes del Estado, y sobre todo, de manera congruente con la finalidad constitucional que están llamadas a garantizar, que es precisamente la plena efectividad del derecho a

la educación superior.

- 201.** Ahora bien, en el caso de que alguna autoridad del Estado extienda el alcance del derecho humano a la educación superior para incluir la gratuidad, entonces, por regla general, la autonomía universitaria no puede invocarse como justificación para restringir ese aspecto del derecho fundamental, pues, se insiste, la autonomía universitaria, en tanto garantía institucional, debe siempre usarse para maximizar, nunca para limitar, el alcance y protección del derecho humano que la dota de sentido.
- 202.** La única justificación para afectar el alcance o grado de protección reconocido a un derecho fundamental, y por lo tanto, para no violar el principio de progresividad, es la expresada en el epígrafe anterior: la plena justificación constitucional y prueba fehaciente de que no hay recursos para cumplir con la gratuidad de la educación; que se han empleado todos los recursos disponibles; y/o que los recursos se han destinado a la protección de otro derecho fundamental de mayor importancia.
- 203.** Por lo tanto, si el derecho humano a la educación superior, en determinado momento, incluye la nota de gratuidad; la facultad de administración del patrimonio derivada de la autonomía universitaria no puede invocarse en modo alguno como razón suficiente para desconocer ese aspecto del derecho humano, pues en ese supuesto, es evidente que la autonomía universitaria, en lo tocante a la administración del patrimonio, habría quedado

limitada a procurar la obtención de recursos por cualquier medio lícito que no implique vulnerar la gratuidad de la educación.

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

205. Como ya se mencionó en el apartado anterior, esta Primera Sala ha sostenido reiteradamente el criterio de que las universidades públicas autónomas son organismos descentralizados del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuya finalidad es impartir educación pública en términos del artículo 3 constitucional.

206. Esta Suprema Corte ha considerado que, conforme a la fracción VII, del artículo 3, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la autonomía universitaria debe ser reconocida por medio de una ley formal y material, por lo que puede sostenerse que el reconocimiento de esta característica está sujeto al principio de reserva de ley³⁶.

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

³⁶ En la jurisprudencia P./J. 17/2005 de rubro AUTONOMÍA UNIVERSITARIA. SÓLO PUEDE ESTABLECERSE MEDIANTE UN ACTO FORMAL Y MATERIALMENTE LEGISLATIVO. (Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, Mayo de 2005, Materia(s): Constitucional, Página: 913).

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

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

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

I. Elegir y remover libremente sus autoridades;

II. Aprobar el Estatuto y los Reglamentos Universitarios;

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

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

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

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

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

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

IX. Preservar, incrementar y administrar su patrimonio de acuerdo con los fines que se propone, sin más limitaciones que las que le

imponga la presente Ley, los Reglamentos y demás normas que dicte la comunidad universitaria a través de sus órganos de Gobierno.

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

- 209.** Conforme a su ley orgánica, la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo es una institución de servicio, descentralizada del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, dotada de autonomía para realizar su finalidad de impartir educación superior.
- 210.** De acuerdo con lo anterior, la Universidad recurrente, como organismo del Estado, goza de la garantía institucional de la autonomía, por lo que está dotada de las facultades de autogobierno, autonormación y libre administración de su patrimonio.
- 211.** Sin embargo, como ya se señaló, dichas facultades están orientadas funcionalmente a maximizar el alcance y la tutela del derecho a la educación superior, que es la finalidad que busca proteger la autonomía universitaria, por lo que el alcance de ésta debe determinarse en función del ámbito de protección tutelado al derecho humano a la educación superior.
- 212.** Por ello, debe determinarse en seguida si en el Estado de Michoacán, el alcance del derecho humano a la educación

superior incluye la gratuidad de la que imparta el Estado y, por ende, si la Universidad está obligada a respetar ese aspecto del derecho a la educación.

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

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

215. El agravio debe desestimarse por infundado.

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

(REFORMADO, P.O. 6 DE AGOSTO DE 2010)
Artículo 138.- Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado y sus Municipios están obligados a impartir educación preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior. Toda educación que el Estado imparta será gratuita.

217. Conforme a esa disposición, el Estado de Michoacán tiene

obligación de impartir de manera gratuita, entre otras, educación superior.

- 218.** No asiste la razón a las autoridades recurrentes cuando argumentan que esa obligación no incluye a la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo en virtud de su autonomía, y de que la intención legislativa no fue la de incluirla en el ámbito de aplicación de esa norma, pues si así fuera, el legislador lo habría precisado expresamente y habría reformado la ley orgánica de la institución.
- 219.** En primer lugar, porque el sentido gramatical del artículo 138 de la Constitución Local sí incluye a la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo como institución obligada a impartir gratuitamente educación superior, pues no es motivo de controversia el que la Universidad recurrente es parte del Estado y, en consecuencia, la educación superior que imparte se entiende impartida por el Estado de Michoacán; porque la norma constitucional citada establece expresamente -entre otras cosas- que toda la educación superior que imparta el Estado será gratuita; porque contrario a lo afirmado en el agravio, la intención legislativa fue abarcar a todas las instituciones educativas del Estado, incluidas por supuesto las dotadas de autonomía, en el ámbito de aplicación de esa norma, pues si el legislador hubiera querido excluir a las universidades autónomas de la aplicación de esa norma, habría hecho explícita esa excepción; pero además,

porque es claro que esa reforma fue inspirada por un sentido progresista de ampliar la gratuidad a la educación pública de carácter superior.

- 220.** Lo anterior se confirma a partir del análisis del proceso legislativo de la reforma, como se advierte a continuación del texto de la iniciativa correspondiente, del dictamen de la misma y, posteriormente, del texto finalmente aprobado:
- 221.** La iniciativa se presentó el quince de febrero de dos mil ocho, en los siguientes términos:

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

CONSIDERANDO

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

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

sistemas, instrumentos y financiamiento para su promoción, protección y exigibilidad.

Que, de acuerdo al Artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la educación es un derecho que todo individuo debe recibir en igualdad de condiciones y oportunidades, mediante un sistema nacional de enseñanza, para el acceso al conocimiento científico y técnico, así como a los bienes y valores de la cultura.

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

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

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

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

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

Que sin una educación democrática, los esfuerzos por mejorar los niveles de justicia y libertad, obtienen resultados limitados. Ahora bien, democratizar la educación significa elevar los niveles de escolaridad de la población, al generalizar la atención de los servicios educativos en todos

sus niveles y modalidades, así como favorecer la mayor participación y compromiso de la sociedad en las tareas educativas.

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

Por lo expuesto, someto a su consideración la siguiente:

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

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

MICHOACAN DE OCAMPO
EJECUTIVO DEL ESTADO

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

Artículo 139.- ...

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

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

TRANSITORIOS

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

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

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

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

HONORABLE ASAMBLEA:

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

ANTECEDENTES:

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

Que en sesión de la Septuagésima Primera Legislatura de Pleno, de fecha 17 diecisiete de abril de 2008 dos mil ocho, se dio lectura al Dictamen de la Comisión de Puntos

Constitucionales que declara que ha lugar a admitir a discusión la Iniciativa de Decreto que reforma y adiciona los artículos 138 y 139 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, presentada por el Tribular del Poder Ejecutivo del Estado, turnándose a las comisiones de Puntos Constitucionales; de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública; y de Educación, para su estudio, análisis y dictamen.

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

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

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

CONSIDERACIONES:

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

Que de conformidad con el artículo 164 de la Constitución Política de Ocampo, concurriendo los requisitos exigidos, ésta puede ser adicionada o reformada en cualquier tiempo. Que estas comisiones de Puntos Constitucionales; de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública; y de

Educación, son competentes para estudiar, analizar y dictaminar las iniciativas de Ley, presente; conforme a lo dispuesto por los artículos 62, 64 y 64 B de la Ley Orgánica de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.

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

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

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

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

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

Que en su análisis, las comisiones de Puntos Constitucionales, Programación, Presupuesto y Cuenta

Pública, y de Educación, tomaron en consideración las razones expuestas en las iniciativas de mérito. Así como del estudio realizado, coincidimos en la importancia de impulsar reformas constitucionales que permitan el desarrollo humano de los habitantes del Estado.

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

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

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

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

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

La proyección de costos 2010-2013, realizada en función de esta propuesta (sólo inscripciones) es del orden de los 686 millones de pesos, a razón de una inversión promedio anual de 171.4 millones de pesos. Los cálculos se realizaron con

AMPARO EN REVISIÓN 750/2015

base en información de las instituciones de esos niveles respecto a sus ingresos anuales en el rubro de inscripción y se pormenoriza en el siguiente cuadro:

AÑO	NIVEL MEDIO SUPERIOR		NIVEL SUPERIOR		TOTAL
	MATRICULA	COSTO ANUAL	MATRICULA	COSTO ANUAL	
2010	111,990	\$71,583,854.59	75,727	\$89,812,222.00	\$161,396,076.59
2011	115,038	\$73,532,001.96	79,820	\$94,666,520.00	\$168,198,521.96
2012	118,085	\$75,480,149.33	83,690	\$99,256,340.00	\$174,736,489.33
2013	121,133	\$77,428,296.70	87,699	\$104,011,014.00	\$181,439,310.70
TOTAL		\$298,024,302.58		\$387,746,096.00	\$685,770,398.58

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

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

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

Que la educación es un derecho fundamental y que partiendo de esta premisa, el ejercicio pleno del mismo, implica una tarea de enorme responsabilidad y de toma de

decisiones, que los poderes del Estado en su conjunto deben aspirar a que la educación sea una garantía tangible, es decir real, lo que significa que el Estado está obligado a contar con una oferta gratuita, laica, libre y obligatoria; y contribuir para que cada persona ejerza su derecho a ser educado.

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

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

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

Que no pasa desapercibido para los diputados integrantes de las comisiones que dictaminan, que a lo largo de los años nuestra sociedad ha ido evolucionando y transformándose, y

que muchas de estas transformaciones han requerido de la adecuación de nuestras normas jurídicas para imprimirle nuevos impulsos al desarrollo económico y social, por lo que en atención a lo anterior y comprometidos con ello, acudimos al juicio de la historia, impulsando con la presente reforma constitucional la corresponsabilidad de este Poder Legislativo, dotando de la herramienta jurídica al Estado, para hacer efectivo el derecho que le corresponde a todo individuo michoacano de acceder a la instrucción superior, que redunde en su beneficio y contribuya con ello al desarrollo armónico y sostenible del Estado y la Nación.

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

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

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

Que en mérito de las anteriores coincidencias y derivado de los estudios de factibilidad e impacto presupuestal, la gratuidad implicará únicamente el pago de inscripción en las instituciones públicas de nivel media superior y superior de manera gradual. Otros servicios como exámenes, cursos, certificados, credenciales, cartas de pasantía, titulación y constancias seguirán cobrándose, estableciéndose en el artículo tercero transitorio del Decreto la gradualidad de la gratuidad de acuerdo a la disponibilidad presupuestal.

Que por lo anteriormente expuesto y con fundamento en los artículos 44 fracción I y 164 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo; 47 fracción I, 56 fracciones II, IV y VI, 57, 58, 60, 62, 64, 64 B, 122, 123, 124 y 125, de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, los diputados integrantes de las comisiones de Puntos Constitucionales, de Programación, Presupuesto y Cuenta

Pública; y de Educación, nos permitimos someter, con trámite de dispensa de segunda lectura, a la consideración del Pleno de esta Legislatura, el siguiente Proyecto de

DECRETO:

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

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

ARTÍCULO 139. ...

...

a) ...

b) ...

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

TRANSITORIOS:

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

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

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

AMPARO EN REVISIÓN 750/2015

pasantía, titulación y constancias, se otorgaran de acuerdo a la disponibilidad presupuestal del Estado.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

DECRETO

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

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

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

ARTÍCULO 139. ...

... ..

a)

b)

c)

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

TRANSITORIOS

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

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

ARTÍCULO TERCERO. Las obligaciones derivadas del presente Decreto, serán cumplidas de manera gradual progresiva, inicialmente la gratuidad implicará el pago de inscripción en las instituciones públicas de media superior y superior hasta el grado de licenciatura, otros

AMPARO EN REVISIÓN 750/2015

servicios como exámenes, cursos, certificados, credenciales, cartas de pasantía, titulación y constancias, se otorgarán de acuerdo a la disponibilidad presupuestal del Estado.

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

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

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

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

- 224.** Como puede observarse, el contenido del proceso legislativo es diáfano en cuanto a la intención del legislador de extender la gratuidad de la educación superior a toda la educación impartida por el Estado de Michoacán, sin que exista elemento alguno que sugiera que el legislador pretendía excluir a alguna de las instituciones del Estado, específicamente a las universidades autónomas, del ámbito de aplicación de esa norma.
- 225.** Conclusión que, por lo demás, es plenamente consistente con los términos en que fue concebido el convenio correspondiente celebrado entre el Gobierno del Estado y la Universidad recurrente, pues expresamente se sostuvo que la finalidad de ese acuerdo era implementar la gratuidad de la educación prescrita

por el artículo 138 de la Constitución Local e incluso, en la cláusula tercera, fracción III, del convenio, se dispuso que al expedir recibos a los educandos, debía incluirse la leyenda siguiente:

“El costo de la presente inscripción ha sido cubierto por el Gobierno del Estado de Michoacán, en cumplimiento de la gratuidad de la educación media superior y superior prevista por el artículo 138 de la Constitución Política del estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.”

- 226.** Es, por tanto, patente, que la intención del autor de esa norma de la Constitución Local fue la de extender el alcance de la gratuidad de la educación pública prevista en la Constitución Federal, a la educación superior impartida por el Estado de Michoacán a través de cualquiera de sus organismos, incluidas, desde luego, las universidades autónomas.
- 227.** En segundo lugar, la autonomía universitaria, como ha quedado dicho, no excluye a la Universidad de respetar el contenido y alcance del derecho humano a la educación superior reconocido en el artículo 3 de la Constitución Federal, en relación con el artículo 138 de la Constitución Local, y si éste prevé que toda la educación que imparta el Estado de Michoacán es gratuita, incluida la superior, extendiendo el alcance y tutela del derecho a la educación superior, es claro que la autonomía universitaria no puede invocarse como justificación para frustrar ese aspecto del derecho fundamental.

- 228.** Y en tercer lugar, porque las normas de la Ley Orgánica de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo que establecen la posibilidad de que ésta se allegue de recursos cobrando por los servicios que presta, deben interpretarse conforme a las exigencias de la Constitución Local y Federal de la gratuidad de la educación superior, por lo que las cuotas de inscripción que reclama la quejosa deben entenderse como excluidas de los ingresos que esa Ley permite cobrar a la Universidad.
- 229.** Pero además, el agravio es infundado porque el legislador estableció en el artículo cuarto transitorio del decreto de reforma constitucional una cláusula derogatoria genérica, por lo que en todo caso, las normas de la Ley Orgánica que pudieran ser incompatibles con la gratuidad de la educación, han quedado derogadas.
- 230.** No es óbice para sostener estas consideraciones lo dispuesto en el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional, en el sentido de que las *“obligaciones derivadas del presente Decreto, serán cumplidas de manera gradual progresiva, inicialmente la gratuidad implicará el pago de inscripción en las instituciones públicas de media superior y superior hasta el grado de licenciatura...”* (sic), porque esa norma debe leerse en clave del principio de progresividad previsto en el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de que Estado de Michoacán está obligado a tomar

medidas deliberadas, concretas y orientadas a garantizar la gratuidad de la educación superior, entre otras, la de liberar gradualmente a los alumnos del pago de las cuotas de inscripción que inicialmente pagarían, pero una vez tomada la medida de exentar a los alumnos del pago de cuotas de inscripción para el acceso a la educación superior, el Estado tiene prohibido, *prima facie*, realizar acciones regresivas como dejar de financiar esas cuotas de inscripción y reimplantar su cobro.

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

garantizar con sus propios recursos la plena eficacia de ese derecho, por lo que, en el caso, corresponde al Gobierno de Michoacán cubrir con cargo a los recursos estatales del presupuesto del Estado, las cuotas de inscripción de la quejosa.

- 233. Conclusión.** A partir de las premisas anteriores es posible concluir que los agravios de las recurrentes son infundados.
- 234.** Se ha establecido que el Estado de Michoacán, en virtud del artículo 138 de la Constitución Local, está obligado a impartir educación superior de manera gratuita, prescripción que incluye a la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, como universidad pública autónoma.
- 235.** Que la autonomía universitaria es una garantía institucional que tiene como finalidad proteger la libertad de enseñanza, condición necesaria para cumplir con la finalidad de la educación superior; y que implica las facultades de autonormación, autogobierno, y libre administración del patrimonio.
- 236.** Que la autonomía universitaria, por regla general, no puede invocarse para frustrar o restringir algún aspecto del derecho que está llamada a servir, como, en el caso, la gratuidad de la educación superior.
- 237.** Que en virtud del principio de progresividad, una vez que el Estado de Michoacán ha extendido la gratuidad a la educación superior, entre otras cosas, tiene prohibido adoptar medidas

regresivas.

- 238.** Que en el caso, los actos reclamados por la quejosa constituyen medias regresivas, pues son contrarios a la gratuidad de la educación reconocida en la Constitución del Estado de Michoacán y aplicada previamente en su favor.
- 239.** Que si bien una medida regresiva puede justificarse en condiciones excepcionales, la carga de la justificación, así como de la prueba de los hechos relevantes, recae en las autoridades responsables.
- 240.** En el caso, esta Primera Sala estima que las autoridades recurrentes no justificaron las medidas regresivas reclamadas, porque se limitaron a afirmar que carecían de recursos, como se desprendía del acta de la sesión del Consejo Universitario mencionada en los antecedentes de esta resolución.
- 241.** Sin embargo, no aportaron prueba alguna que demostrara suficientemente la ausencia de recursos, que aplicaron todos los disponibles, que realizaron todos los esfuerzos razonables para obtenerlos, y/o que los emplearon para garantizar otro derecho fundamental de mayor importancia relativa, dadas las circunstancias.
- 242.** Por lo tanto, esta Primera Sala estima que las autoridades recurrentes violaron en perjuicio de la quejosa el derecho a la educación superior gratuita previsto en el artículo 3 de la

Constitución Federal y desarrollado en el artículo 138 de la Constitución Local, así como el principio de progresividad previsto en el artículo 1 de la Constitución Federal; por lo que, en la materia de este recurso, debe confirmarse la sentencia recurrida y concederse el amparo a la quejosa en sus términos.

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

a) Para el Gobernador del Estado, transferir a la Universidad Michoacana los recursos necesarios para garantizar la gratuidad de la educación que reciba la quejosa, hasta el nivel licenciatura, lo que incluye, al menos, los recursos necesarios para cubrir las cuotas de inscripción. En el entendido de que deberá cubrir las cuotas de inscripción de la quejosa, con cargo a los recursos estatales del presupuesto del Estado de Michoacán.

b) Para la Universidad Michoacana y sus autoridades, abstenerse de vulnerar la gratuidad de la educación superior que reciba la quejosa, esto es, como mínimo, evitar cobrarle las cuotas de inscripción durante su educación superior.

244. **¿Debe reservarse jurisdicción al tribunal colegiado que conoció en primer término del asunto?**

- 245.** Considerando que no existe acto subsistente de análisis, pues se ha agotado el estudio constitucional objeto de este recurso de revisión, y los actos de aplicación de la norma impugnada emitida por el Consejo Universitario, que fueron reclamados al Rector y Tesorero, no se impugnaron por vicios propios, se estima que no existe supuesto que obligue a reservar jurisdicción al tribunal colegiado que previno en el conocimiento del asunto, para que se avoque a cuestiones de legalidad que pudiesen quedar pendientes.
- 246.** Lo anterior, máxime que el acto reclamado al Gobernador del Estado de Michoacán, ha quedado firme al no haber sido impugnada la concesión del amparo sobre el mismo, y que, en su caso, en este fallo se han precisado los efectos y medidas que deberán adoptarse para el pleno cumplimiento de la concesión de amparo en lo que a dicho acto se refiere.
- 247.** Por lo expuesto y fundado, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

RESUELVE:

PRIMERO. En la materia de la revisión, se confirma la sentencia recurrida.

SEGUNDO. La Justicia de la Unión Ampara y Protege a *****

en contra de todos los actos reclamados de cada una de las autoridades responsables, en los términos de la sentencia recurrida, para los efectos precisados en la última parte de esta ejecutoria.

NOTIFÍQUESE; con testimonio de esta resolución, devuélvanse los autos al Tribunal de su origen y, en su oportunidad, archívese este asunto.

Así, lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz quien se reservó su derecho a formular voto concurrente, Norma Lucía Piña Hernández (Ponente), y Presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Estuvo ausente el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

Firman el Presidente de la Sala y la Ministra Ponente con el Secretario de Acuerdos, que autoriza y da fe.

PRESIDENTE DE LA PRIMERA SALA

MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA

PONENTE

MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ

SECRETARIO DE ACUERDOS

LIC. JUAN JOSÉ RUIZ CARREÓN

La presente foja corresponde al **Amparo en Revisión 750/2015**. Quejosa *********. Recurrentes: **Consejo Universitario y Tesorero de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo**. Fallado el **veinte de abril de dos mil dieciséis**, en el sentido siguiente: **PRIMERO**. En la materia de la revisión, se confirma la sentencia recurrida. **SEGUNDO**. La Justicia de la Unión Ampara y Protege a ********* en contra de todos los actos reclamados de cada una de las autoridades responsables, en los términos de la sentencia recurrida, para los efectos precisados en la última parte de esta ejecutoria. **Conste**.

AGP/mcch

En términos de lo previsto en los artículos 3º, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.