

598

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO



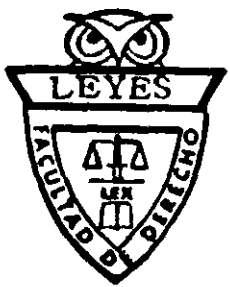
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y AMPARO

"LAS UNIVERSIDADES PUBLICAS EN EL JUICIO DE
AMPARO"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
RAFAEL MERCADO DAVILA

ASESOR: DR. JOEL CARRANCO ZUÑIGA



MEXICO, D. F. CIUDAD UNIVERSITARIA

295533

2001



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E**

Muy Distinguido Señor Director:

El compañero, **MERCADO DÁVILA RAFAEL** inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "**LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS EN EL JUICIO DE AMPARO**", bajo la dirección del suscrito y de el Dr. Joel Carranco Zúñiga, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Dr. Carranco Zúñiga, en oficio de fecha 16 de mayo de 2001, y el Lic. Felipe Rosas Martínez, mediante dictamen del 11 de julio del mismo año, me manifiestan haber aprobado y revisado, respectivamente, la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del compañero de referencia.

**A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., julio 11 de 2001.**



**DE FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO.**

NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO
P R E S E N T E.**

Distinguido Doctor:

Con toda atención me permito informar a usted que he revisado completa y satisfactoriamente la tesis profesional intitulada "**LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS EN EL JUICIO DE AMPARO**", elaborada por el alumno **MERCADO DÁVILA RAFAEL**.

Es de destacar que en el desarrollo de su investigación, el sustentante se apoyó en varios textos legales, por lo que se trata de un trabajo que reúne las condiciones más que suficientes para ser aprobado, a efecto de que presente el examen profesional correspondiente, por lo tanto autorizo el mencionado trabajo, por considerar que reúne todos y cada uno de los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

ATENTAMENTE.
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU".
Cd. Universitaria, D.F., a 11 de julio de 2001.

Felipe Rosas Martínez
LIC. FELIPE ROSAS MARTÍNEZ
**Profesor adscrito al Seminario de Derecho
Constitucional y de Amparo.**

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO

Director del Seminario de Derecho
Constitucional y de Amparo
P r e s e n t e.

Estimado Doctor Venegas Trejo.

Con toda atención me permito informar a usted que he dirigido y revisado completa y satisfactoriamente la Tesis Profesional intitulada **"LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS EN EL JUICIO DE AMPARO"**, que para obtener el Título de Licenciado en Derecho presenta **RAFAEL MERCADO DÁVILA**.

El trabajo de tesis mencionado denota en mi opinión una investigación suficiente, se integra de cuatro capítulos y un apartado dedicado a las conclusiones formuladas, de su contenido se advierte que cumple con los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales de nuestra Universidad, ya que se sustenta en una adecuada fuente de información documental, así como en la legislación expedida sobre la materia y en criterios jurisprudenciales, congruente tanto la estructuración del capitulado como el desarrollo del tema relacionado con los aspectos constitucionales, legales y jurisprudenciales de la participación de las universidades públicas en el juicio de amparo, razones por las cuales emito el presente oficio de terminación a efecto de que continúe con los trámites relativos a la obtención del título de referencia.

Sin otro particular, saludo a usted respetuosa y cordialmente.

Atentamente
POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU
Acapulco, Guerrero; 15 de mayo de 2001


DR. JOEL CARRANCO ZÚNIGA

A Dios.

Mamá:

Gracias por haberme dado el ser, por tu cariño,
confianza y apoyo, esto es por ti.

Papá:

Te agradezco que me hayas encausado en tan
hermosa y noble profesión.

Liz:

Por ser una gran hermana.

Lisette:

Como reconocimiento de tu amor y comprensión,
te dedico este trabajo.

En memoria del P. Emilio Rusich Bradach:

Por enseñarme los valores de la vida, así como
luchar por mis anhelos.

A la Lic. Blanca Evelia Parra Meza:

A quien agradezco la oportunidad que me brindó de
pertenecer a tan honorable institución.

Al Señor Ministro José de J. Gudiño Pelayo.

De quien admiro el amor, respeto y dedicación que
debe tener todo abogado a la profesión.

Al Dr. Joel Carranco Zúñiga:
Por su invaluable apoyo para la realización de esta
tesis.

Al Dr. Francisco Venegas Trejo:
Como muestra de mi agradecimiento por sus
enseñanzas.

Al Lic. Amando Mastachi A:
Quien en el ejercicio del notariado me mostró la
honradez con la que se debe conducir un abogado.

Al Lic. Enrique R. González Lara:
Abogado a quien le reitero mi respeto y cariño.

Al Lic. Eduardo Aguilar Palacios:
Por su sincera amistad y gran apoyo.

Al Juez Víctor M. Rocha:
Como gratitud por todas las atenciones recibidas.

A Blanca M., Claudia, Ma. Cristina, Alberto y Rafael:
Con todo mi cariño.

A la familia Huerta Dávila:
Con quienes compartí los mejores momentos de mi
niñez.

A la familia Mercado González:
A quienes aprecio por todo el apoyo recibido.

A todos mis primos maternos.

A la familia Corrales Benavides:
A quien amablemente me abrió las puertas de su
casa.

A los Licenciados:

Felisa Díaz Ordaz.

Eunice Sayuri Shybia Soto.

Elizabeth Acevedo G.

Carmina Cortés R.

Guadalupe Ortiz B.

Andrea Nava F.

Miguel Angel Ramirez.

Rogelio A. Montoya.

Francisco Olmos A.

Jorge Sebastián.

Juan José Olvera.

Ma. Amparo Hernández.

Karla Licea O.

Alfonso Sierra L.

Ismael Mancera P.

Juan Mateo Briebea.

Con todo mi respeto y admiración para ellos.

Al Lic. Roberto M. Cordero:
Como una forma de agradecer su amistad.

A Gamaliel Rivera:

Por esa amistad incondicional que siempre ha existido.

A todos mis maestros:

Como un reconocimiento de su noble labor.

A mis amigos:

Fernando, Susana, Laura, Carlos, Jazmín, Amelia, Irving, Javier, Gustavo, Alma, Gicela, Maura, María, Jorge Zúñiga, Alfredo, Toño, Gis, Cecilia, Héctor por todos aquellos momentos que hemos pasado juntos.

Con respeto y cariño para quienes considero más que compañeros:

Magaly, Paola y Rogelio.

A mis amigos universitarios:

Juan José, Carlos, Noe, Raúl, Germán, José Luis, Julio, Bladimir, Mario, Toño y todos aquellos con quienes viví experiencias inolvidables.

INTRODUCCIÓN.

La importancia que tienen las instituciones de educación superior públicas en el desarrollo de México, es lo que despierta mi inquietud para analizar la posición que pueden ostentar estos recintos en el juicio de garantías, ello con la finalidad de cubrir los requisitos exigidos para obtener el título profesional de Licenciado en Derecho.

Las universidades públicas juegan un papel fundamental en la evolución de cualquier país, la capacidad que éstas tengan en el campo de la investigación y la impartición de conocimientos se verá reflejada en el desarrollo de los Estados a los que pertenezcan y el caso de las instituciones de educación superior públicas de México no son la excepción. Lo anterior se traduce en que el progreso del pueblo depende en gran medida de los alcances científicos, tecnológicos y culturales que logren dichas instituciones, pero se advierte que estos recintos educativos se han visto inmersos en un sinnúmero de situaciones políticas y sociales, que no les han sido favorables y ello debido a diversos intereses que lejos de beneficiarles, les han causado grandes perjuicios, pues su imagen se ha consumido en la hoguera de ambiciones externas, la cual ha sido alimentada por la ignorancia de las comunidades universitarias, en cuanto a que por desconocer los principios y fundamentos que encierran sus recintos no defienden sus derechos ni los de éstos ante cualquier conflicto, es por eso que en la presente tesis se muestra un panorama general del entorno legal que los rodea, pues no se ignora que éstos al encontrarse inmersos en nuestra sociedad, su naturaleza y facultades se

encuentran reguladas por el marco jurídico que rige en los Estados Unidos Mexicanos.

Como punto de partida y toda vez que el estado mexicano está conformado por una serie de instituciones jurídicas, es la razón por la cual se comienza analizando el tema de supremacía constitucional, pues las universidades públicas al ser un producto social, también se encuentran regidas por dichas instituciones, y si todo ese orden jurídico se desprende de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es por eso que el estudio del primer capítulo debe tocarse este tema, en el cual se pondrá de relieve que esta supremacía rige a toda norma de conducta o acto de individuos o colectividades humanas independientemente de su carácter.

Asimismo en ese capítulo también se mencionan los diversos medios de protección constitucional, y en especial se analizan aspectos del juicio de amparo, por ser este el sistema de control que opera a través de la violación de derechos fundamentales con motivo de la transgresión de algún precepto constitucional.

En el segundo capítulo se analiza el marco jurídico de las instituciones de educación superior, tanto públicas, como particulares. Así como también cuestiones y opiniones referentes a su naturaleza jurídica. Y como último punto del segundo capítulo se exponen diversos aspectos y conceptos tanto de legisladores como de catedráticos respecto de la autonomía universitaria.

En el tercer capítulo se exponen algunas hipótesis con las cuales se demuestra en qué casos y bajo qué carácter las instituciones de educación

superior públicas pueden intervenir en un juicio de garantías, pues tal y como se demostrará, los recintos universitarios públicos al tener la calidad de entes gubernamentales gozan de una doble personalidad, de la cual emanan actos que tienen tanto la investidura de la potestad estatal, así como actos que pudiera realizar cualquier gobernado, siendo de esta doble personalidad de donde se desprenden sus diferentes posiciones que pueden ostentar en el juicio de amparo, esto es, como agraviados, terceros perjudicados o como autoridades responsables.

Y para cerrar nuestro estudio, en el cuarto capítulo se hace un análisis de las instituciones de educación superior en su carácter de autoridades responsables para efectos de procedencia del juicio de amparo, pues referente a esta situación, hay quienes estiman que es un atrevimiento el pensar que el amparo procede en contra de actos de las instituciones educativas superiores, pues en el caso de las universidades autónomas sostienen que con ello se transgrede la autonomía de la que gozan, y es por eso que cuando se interponían demandas de garantías en contra de estas instituciones, antes de cualquier otro estudio, el juzgador sobreseía sin abocarse al análisis de su constitucionalidad: y en el caso de los recintos cuya naturaleza es la de órganos desconcentrados las demandas entabladas en su contra seguían la misma suerte que las instauradas en contra de las universidades autónomas, pero tal y como se expondrá ya existen suficientes argumentos con los que se dará respuesta a la interrogante ¿el juicio de amparo procede en contra de actos de las instituciones de educación superior públicas?

CAPÍTULO UNO

MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

I. El juicio de amparo como medio de control constitucional

A) Supremacía constitucional	1
B) Medios de control constitucional	5
1. Medios de control político	6
2. Medios de control jurisdiccionales	7
a) Controversias constitucionales	7
b) Acciones de inconstitucionalidad	8
c) Juicios electorales constitucionales	8
d) Juicio de amparo	10
3. Medios de control mixto	15
II. Procedencia del juicio de amparo	16
A) Procedencia genérica (análisis del artículo 103 constitucional)	18
B) Procedencia del amparo directo	21
C) Procedencia del amparo indirecto	29
III. Acto de autoridad	40
A) Características	43
IV. Partes en el juicio de amparo	46
A) Agraviado	47
B) Autoridad responsable	49
C) Tercero perjudicado	58
D) Agente del Ministerio Público Federal	61

CAPÍTULO DOS

LAS UNIVERSIDADES E INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR E EL CONTEXTO GENERAL DEL DERECHO

I. Universidades particulares	64
A) Régimen constitucional y legal	67
B) Limitaciones	106

C) Posición en el juicio de amparo	107
1. En su carácter de quejas	107
2. En su carácter de terceros perjudicadas	109
II. Instituciones de educación superior públicas	109
A) Regulación constitucional y legal	110
B) Órganos desconcentrados	121
1. Instituto Politécnico Nacional	127
C) Facultades de las instituciones de educación superior	129
D) Naturaleza jurídica de las instituciones de educación públicas superiores	141
E) Estudio en torno a su autonomía	151
F) El caso específico de la Universidad Nacional Autónoma de México	175

CAPÍTULO TRES

LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS COMO SUJETOS EN EL JUICIO DE AMPARO 179

I.- En su carácter de quejas	180
A) En materia civil	183
B) En materia penal	190
C) En materia laboral	193
D) En materia administrativa	198
II. En su carácter de terceras perjudicadas	200
A) En materia civil	200
B) En materia penal	201
C) En materia laboral	205
D) En materia administrativa	209
III. En su carácter de autoridades responsables	211

CAPÍTULO CUATRO

CONSIDERACIONES GENERALES ACERCA DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO EN CONTRA DE ACTOS DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICAS 240

I. La supremacía constitucional y las instituciones de educación superior públicas	240
--	-----

II. Las instituciones de educación superior públicas y el servicio de educación	243
III. La procedencia del juicio de amparo contra actos de las instituciones de educación superior públicas	247
CONCLUSIONES	251
BIBLIOGRAFÍA	262

CAPÍTULO UNO

MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

I. El juicio de amparo como medio de control constitucional

A) Supremacía constitucional

La Constitución se considera la Ley Suprema porque constituye la base del orden jurídico de los Estados Unidos Mexicanos, y su contenido encierra los principios rectores del país, que indican derechos y libertades fundamentales de los gobernados, en forma individual o colectiva, a la vez que establece la estructura de los órganos del Estado y la relación entre los mismos. De igual modo, determina la forma de gobierno y precisa el procedimiento para la designación de los gobernantes; asimismo consagra la soberanía nacional, además de reconocer que la composición del Estado es la suma de los municipios. Otra consideración que refuerza la aseveración de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el documento fundamental del ordenamiento jurídico mexicano es la que se desprende de su carácter de rígida, ya que si del proceso legislativo emanan todas las normas y sus reformas, en cuanto a la Constitución Federal se refiere, la tramitación para reformarla es distinta. Asimismo y ahondando en la supremacía constitucional y todo lo que envuelve este concepto, es pertinente aclarar que la Constitución no es la que gobierna, sino los órganos creados por ella, toda vez que estos órganos realizan sus

funciones en los términos de las leyes que los rigen y les dan vida, las cuales emanan de aquélla y por ende, si los órganos constituidos no pueden alterar la ley que los creó, las leyes reglamentarias quedan en un plano superior al de los órganos: luego entonces, si estas leyes derivan de la Constitución, queda demostrado que ésta última se ubica en un rango de supremacía frente a las demás leyes y ante las autoridades, ya que es la fuente de las leyes y de los órganos que rigen al Estado.

Estas consideraciones de supremacía constitucional se explican en los razonamientos de Mario De la Cueva:

Todo el orden jurídico descansa sobre ella, las formas de la actividad política toman de ella, y solamente de ella, su legitimidad. La Constitución es la norma que organiza los poderes y determina las competencias, por lo que necesariamente es superior a las autoridades investidas por ella de atribuciones.¹

De forma similar debe mencionarse que los alcances de la supremacía constitucional no se limitan a la distribución de competencias de los órganos del Estado o a la observancia de las leyes, sino que su rango jerárquico también contempla a todos los individuos ya sea en su carácter de autoridades o en el de gobernados, observancia que los primeros deben acatar en el ejercicio de sus funciones y en la medida del alcance de sus atribuciones; y los segundos encuentran en la Ley Suprema la consagración de sus derechos fundamentales y obligaciones ante las autoridades y frente a los demás gobernados en un plano de igualdad de circunstancias. Estos pensamientos encuentran soporte en las reflexiones que hace Ortiz Ramírez Sergio citado por Daniel Moreno, al hablar de la supremacía constitucional.

Cueva, Mario de la. "Teoría de la Constitución", editorial Porrúa, México, 1982, p. 94.

porque está encima de las demás leyes; porque está encima del estado; porque está encima de los órganos de éste y porque está encima, también de los individuos...²

Es preciso destacar que toda vez que la Constitución es la norma suprema sobre la cual no existe ley, órgano o autoridad que la regule o subordine, debe señalarse que en ella misma se consagra su supremacía, para ser precisos en su artículo 133:

ARTÍCULO 133.- Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

Ahora bien, de la transcripción del artículo 133 constitucional se desprende que la supremacía constitucional se encuentra establecida de la siguiente forma: en primer lugar se enuncian las normas de mayor rango cuando dispone que:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión...

De este fragmento se advierte que la Constitución General de la República posee un grado superior frente a las demás normas federales y tratados internacionales, puesto que se lee, tal como señala Arellano García, "*las leyes del Congreso de la Unión que*

Moreno, Daniel "Derecho Constitucional Mexicano". editorial Porrúa, México, 1993, p. 267

EMANEN de ella...”³ a lo que este autor remarca que “*EMANAR significa que se apeguen al texto constitucional y no lo contravengan*”⁴.

Para continuar con el estudio del texto en comento, se tiene:

... Y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión.

De este fragmento del artículo 133 constitucional se advierte que la supremacía también contempla a los tratados de carácter internacional, ya que estipula “... y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, ...” lo cual significa que los convenios internacionales, para que tengan validez dentro del territorio nacional, no deben contravenir el sentido de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como última reflexión sobre la supremacía constitucional, se puede agregar que un ejemplo con el que se demuestra que esta superioridad jerárquica no sólo se manifiesta frente a las leyes u órganos, sino además frente a las autoridades, en este caso legislativas, es el que aborda Arellano García cuando explica que:

*los diputados y senadores que intervienen en la elaboración de las leyes federales han de cumplir la Constitución y para ello, rinden la protesta a que se refiere el artículo 128 de la Constitución: Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su cargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen*⁵.

Arellano García, Carlos. “El Juicio de Amparo”, editorial Porrúa, 2ª edición, México, 1993, p. 344

Idem

Idem

B) Medios de control constitucional

Las estimaciones fundamentales para acentuar que ninguna ley, ningún ente gubernamental, ningún individuo investido de facultades estatales y ningún gobernado puede actuar en contra del texto de los preceptos constitucionales, se encuentran en el razonamiento que estos serían letra muerta si no existiese un mecanismo a través del cual la Constitución Federal hiciera respetar su observancia, pues transgredirla significa violar el orden jurídico y como consecuencia se hace acreedor a una sanción que en el caso de leyes y autoridades que se ubiquen en este supuesto darían pauta a que, en atención a la consecuencia de la violación, se accione el medio de protección constitucional procedente; por ejemplo, el caso de las autoridades que en el ejercicio de su función exceden sus facultades concedidas, en atención a la afectación se desprende el medio de protección constitucional que debe operar, pues no es lo mismo que con motivo de esta transgresión se vulnere la esfera jurídica de un gobernado a que se controviertan facultades entre dos o más entidades federativas, ya que en la primer hipótesis se estaría a lo dispuesto en los artículos 103 y 107 constitucionales, así como a lo establecido en su ley reglamentaria, mientras que en la segunda se actualizaría la de una controversia constitucional, pero de nuevo en el tema que nos ocupa, lo que debe aclararse, es que la relevancia de los preceptos constitucionales es la dimensión en que se respeten y esto sólo es posible en la medida en que sean protegidos. Ya que en el tema anterior se analizó la supremacía constitucional lo más correcto es exponer los diversos medios de

protección que tiene la Constitución para hacer respetar su rango jerárquico frente al restante ordenamiento jurídico.

En este sentido existen pensamientos doctrinarios que los dividen en medios preventivos, represivos y reparadores. El primero es un autocontrol establecido en la misma ley fundamental por virtud del cual se delimita la actuación de los poderes y las autoridades del Estado en cuanto a sus competencias respectivas: la finalidad de los segundos, los medios represivos, es la de castigar a la autoridad que ha cometido una infracción constitucional según el grado de responsabilidad que haya tenido; respecto a los medios reparadores, su objetivo es restablecer el estado de derecho cuando los preceptos constitucionales han sido violados por un acto de autoridad o por una norma que se considere inconstitucional.

Se aprecia en esta clasificación que a pesar de la forma en que estos medios protejan a la Constitución, su finalidad es la de mantener la supremacía de los preceptos constitucionales ante cualquier ley o autoridad que la contravengan, pues es ilógico suponer la superioridad de nuestra Carta Magna sin una observancia eficaz por carecer de medios que salvaguarden los principios insertos en su texto.

1. Medios de control político

En México, este control se estableció en 1836, cuando regían lo que se conoce como “las Siete Leyes Constitucionales”, ya que en esa época la protección constitucional se encontraba en manos del Supremo Poder Conservador, el cual poseía facultades superiores a las que tenían los restantes poderes.

Para Carlos Arellano García esta forma de control se presenta cuando la misma Constitución confía la guarda de su integridad a uno de los órganos preestablecidos dentro de la división de poderes, o también para la protección de la misma se crea un órgano especializado, el cual es la fuente de todo poder ya que ocupa un lugar supremo frente a los restantes poderes.

Por su parte, Ignacio Burgoa Orihuela describe las características de este tipo de control y con las cuales se puede definir de manera clara y precisa: primero, el órgano encargado de la salvaguarda de la Constitución debe ser uno distinto a los que conforman los tres poderes; segundo, un órgano estatal o un grupo de funcionarios públicos debe hacer la declaratoria contra los actos de las autoridades o bien de una ley que contravenga a la Constitución, pero es necesario añadir que otro de los rasgos distintivos que posee esta clase de control es que no existe un procedimiento litigioso entre el órgano petionario y el órgano al que se le atribuye el acto o la ley que se reclama; y como tercero, la declaración de inconstitucionalidad que se haga tendrá un efecto de validez general.

2. Medios de control jurisdiccionales

a) Controversias constitucionales

Es el medio de control jurisdiccional que le compete exclusivamente conocer a la Suprema Corte de Justicia, de conformidad con lo establecido en la fracción I del

artículo 105 constitucional.

El objeto de dicho medio de control consiste en que la Corte pronuncie la validez o invalidez de normas generales o actos no legislativos de los diferentes entes gubernamentales, cuando los accionantes estimen que con motivo de la invasión de esferas competenciales, éstos contravienen algún precepto constitucional.

b) Acciones de inconstitucionalidad

Es el control constitucional en forma de juicio por el cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve la petición que haga el treinta y tres por ciento de cualquier legislatura, sea federal o local, El Procurador General de la República, o por los partidos políticos con registro impugnando la posible contradicción entre una norma de carácter general en la que hayan participado en su proceso legislativo y la Constitución, de conformidad con lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 constitucional.

La finalidad de este tipo de control es la de exigir la invalidación de la norma o tratado impugnados para hacer prevalecer los mandatos constitucionales.

c) Juicios electorales constitucionales

La problemática de la disputa del poder en nuestro país radicaba en la ilegalidad

de los procesos electorales, conflicto que se vio favorecido por la no intervención del Poder Judicial de la Federación e estos temas, pero fue a partir de 1996 cuando con motivo de la reforma hecha a la fracción II del artículo 105 constitucional se crea e mecanismo de control constitucional en materia electoral por órgano jurisdiccional .

Esto es así: en las reformas de 1995, se adicionan al artículo 105 en comento las acciones de inconstitucionalidad, pero se hace una excepción en cuanto a las leyes electorales y no es sino hasta en las reformas de 1996 del mismo numeral cuando también queda sujeta al orden jurisdiccional lo relativo a la materia política.

II - De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

a).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;

b).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

c).- El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

d).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano. v

e).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea.

f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.

La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo.

Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

d) Juicio de amparo

Este medio de protección de la Constitución radica en "el procedimiento judicial en el que un particular demanda la protección de la "JUSTICIA DE LA UNIÓN"⁶ contra el acto inconstitucional de una autoridad, es lo que se llama Juicio de amparo, la

Se entiende por "Justicia de la Unión", al ejercicio que realiza el Poder Judicial de la Federación, cuya finalidad es procurar la supremacía constitucional, lo que a su vez conlleva al equilibrio de la división de poderes estatales así como la protección de las garantías individuales de los gobernados, tarea que, como ya se dijo, es realizada por uno de los tres poderes del Supremo Poder de la Federación, el cual está organizado de modo estructural y establecido en la Constitución General de la República, en su título tercero, capítulo IV, denominado "Del Poder Judicial" y mismo que se integra de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 94 del ordenamiento en cita: "ARTÍCULO 94.- Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito", pero cabe advertir que si bien es cierto que el Tribunal Federal Electoral es un órgano del Poder Judicial Federal, su función, a diferencia de los restantes órganos del Poder Judicial Federal, es la protección de los derechos políticos.

En efecto, por protección de la justicia de la unión o de la justicia federal se entiende al amparo decretado por algunos tribunales de la Federación en contra de actos de las distintas autoridades, cuando estas últimas transgreden la esfera jurídica de los gobernados.

Asimismo, en cuanto a la "protección de la justicia federal", también es posible decir que se habla del procedimiento jurisdiccional por virtud del cual los Tribunales del Poder Judicial Federal competentes restablecen las garantías individuales vulneradas a los gobernados, ya sea por algún acto de alguna autoridad o bien por la observancia de algún ordenamiento jurídico, misma que es decretada en una sentencia como culminación de un juicio de garantías en el que la autoridad jurisdiccional federal analiza la constitucionalidad del acto que causó la afectación a la garantía violada.

institución más suya, la más noble y ejemplar del derecho mexicano.”⁷

Este medio de control surge como sucesor del control político, toda vez que se tenía la necesidad que el instrumento que protegiera a la Constitución debía poseer características más eficaces en la forma de controlar la inconstitucionalidad de leyes y actos, y el medio de control político carecía de ellas, pero se encontraron en el control jurisdiccional, siendo éstas: primero, a diferencia del órgano político que hacía declaraciones generales referentes a la inconstitucionalidad de una ley, el juicio de amparo postuló que la protección sólo operaba en cuanto al acto inconstitucional sin hacer una declaratoria general; segundo, es que a través de su protección se iba a obtener la procedencia de la defensa constitucional contra los actos legislativos y de los gobernadores, puesto que de este modo se llegaba a los actos del Ejecutivo, lo que daría como resultado la procedencia de este tipo de control en contra de los actos de todos los funcionarios que no correspondieron al Poder Judicial.

Una vez convencidos de la propuesta de Manuel Crescencio Rejón, consistente en que la defensa de la Constitución se encomendara al Poder Judicial y no al poder político, se pensó que si se dejaba esta función a los jueces, sus superiores tenían el deber de revisar la inconstitucionalidad de los actos de los jueces.

Por su parte, Mariano Otero, inspirado en las ideas de Tocqueville, propuso que la protección constitucional la hiciera el Poder Judicial, pero sólo en cuanto a que salvaguardara las garantías individuales de los gobernados cuando dichas garantías se vieran afectadas por algún acto de autoridad o al serles aplicada una

Tena Ramirez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano", editorial Porrúa, México, 1993, p. 510.

ley que contraviniera a la Constitución. Con el análisis de estas aportaciones, se advierte que hasta ese momento se lograba: a) que el Poder Judicial fuera el encargado de proteger a la Constitución; b) que la protección fuera a petición del agraviado; c) que sólo se realizara el estudio de inconstitucionalidad del caso concreto sin decretar la generalidad de la norma inconstitucional, y d) la protección operaba contra cualquier funcionario de alguno de los tres poderes, esta última idea fue de Manuel Crescencio Rejón y la sostuvo Mariano Otero ante el Congreso. Con estos principios empezaba a tomar forma el juicio de amparo, puesto que también se logró que este medio de control no quedara en un simple recurso sino que se le dio el carácter de un verdadero juicio.

Asimismo, Mariano Otero planteó la idea de otorgar competencia a la Suprema Corte de Justicia para conocer de inconstitucionalidades, la que en esencia era buena, lo inadmisibles e ilógicos era el procedimiento que proponía, pues pretendía que la Suprema Corte recibiera las reclamaciones de inconstitucionalidad, las transmitiera a las legislaturas, una vez que éstas decidieran, les recogiera su determinación, computara e hiciera la declaración de nulidad, no por criterio propio sino con base en el cómputo de los votos obtenidos de las legislaturas, por lo que si se hubiese concretado este supuesto, las legislaturas serían los órganos que en realidad resolvieran dichas declaratorias y el Poder Judicial quedaría como un órgano de carácter administrativo dentro de la tramitación de las declaratorias de inconstitucionalidad y de nuevo se estaría en presencia de un medio de control político, pero, como ya se mencionó, la aportación de Otero fue reconocer competencia a la Suprema Corte para conocer sobre cuestiones de inconstitucionalidad, por pertenecer y ser el órgano supremo del Poder Judicial Federal.

Más tarde el alcance del juicio de amparo se extendió a la protección de las garantías en los casos de invasión de jurisdicción de las esferas federales a las locales y viceversa, cuyas hipótesis son las que se establecen ahora en las fracciones II y III del artículo 103 constitucional vigente.

De la exposición hecha con anterioridad de las aportaciones que dieron forma a este control constitucional, se advierte que son los mismos antecedentes que dieron origen al actual juicio de amparo, toda vez que éste es uno de los instrumentos jurídicos a través del cual se logra la protección constitucional y, para corroborar lo anterior tenemos que la protección establecida en los artículos 101 y 102 de la Constitución Federal de 1857 constituyen el antecedente del actual juicio de amparo. ya que la Constitución de 1917 recogió esos principios de salvaguarda quedando plasmados los mismos en sus artículos 103 y 107.

De acuerdo con el criterio de muchos doctrinarios, los elementos con los cuales se conformó el actual juicio de amparo, son entre otros:

- Algunos tribunales de la Federación son los responsables de salvaguardar y resarcir la violación de las garantías individuales de los gobernados, contando para ello con el respeto a nuestra Carta Magna.
- La protección de esas garantías individuales violadas y el estudio de la constitucionalidad de esa ley o acto sólo podrá ser posible cuando el gobernado afectado lo solicite.
- La forma en que se efectúa el estudio de inconstitucionalidad es a través de un juicio de carácter litigioso entre el gobernado y la autoridad que

emitió el acto, pues no basta con que el primero de los mencionados declare en su demanda de garantías la “supuesta violación cometida” para que se le otorgue la protección constitucional ni que la autoridad a la que se le finque la responsabilidad del acto lo niegue, pues el procedimiento de garantías se seguirá cuando se haya interpuesto la demanda correspondiente y notificada la misma a la autoridad demandada, se valorarán las pruebas de ambas partes, y culminará con una sentencia.

1.- La protección constitucional se confiere a un órgano judicial con facultades expresas para implantarla, o se ejerce por las autoridades judiciales en observancia del principio de supremacía de la ley fundamental:

2.- La petición de inconstitucionalidad incumbe a cualquier gobernado que mediante una ley o acto de autoridad estricto sensu sufre un agravio en su esfera jurídica:

3.- Ante el órgano judicial de control se substancia un procedimiento contencioso (juicio o proceso) entre el sujeto específico agraviado y el órgano de autoridad de quien proviene el acto (lato sensu) que se impugne, o bien dentro de los procedimientos judiciales comunes, la autoridad ante la que se ventilan, prescinde de la aplicación u observancia de la ley o acto estricto-sensu que se hayan atacado por inconstitucional por el agraviado:

4.- Las decisiones que en uno y otro caso de los apuntados anteriormente emite el órgano de control, sólo tienen efecto en relación con el sujeto peticionario en particular, sin extenderse fuera del caso concreto en relación con el cual se haya suscitado la cuestión de inconstitucionalidad. ⁸

⁸ Burgoa Orihuela, Ignacio “El Juicio de Amparo”, editorial Porrúa, 31ª edición, México, 1994, p. 159.

3. Medios de control mixto

Tiene características tanto del medio de control político, con todos y cada uno de sus principios, como los fundamentos del medio de control jurisdiccional, con la peculiaridad de que su concurrencia hacia los otros medios de control puede ser simultánea o sólo obedece a la naturaleza del conflicto planteado, por lo que con este medio, la Constitución queda defendida política y jurídicamente, como se aprecia en las consideraciones que al respecto hace Ignacio Burgoa Orihuela al recoger la palabra de Octavio A. Hernández:

La defensa constitucional por órgano mixto la efectúa el Estado por medio de un órgano cuya naturaleza es tanto política como jurídica, o bien por la acción conjunta de un órgano que pertenezca a la segunda, de tal manera que parte de la Constitución es defendida políticamente frente a ciertos actos de autoridad y parte jurídicamente, frente a la otra clase de actos⁹

II. Procedencia del juicio de amparo

En esta sección se expone la procedencia del juicio de amparo, toda vez que a través de este medio de defensa legal, nuestra Constitución encuentra la protección de su cabal cumplimiento cuando con motivo de la violación a la esfera jurídica de los gobernados una ley o un acto de autoridad sobrepasa los principios constitucionales.

Antes de abordar este tema, se considera pertinente explicar qué se entiende por juicio de amparo, para lo cual son invaluableles las apreciaciones del jurista Fix Zamudio, quien conceptualiza este término como:

(Del castellano amparar, en el sentido de proteger o tutelar los derechos de la persona).

1. El Juicio de amparo mexicano constituye en la actualidad la última instancia impugnativa de la mayor parte de los procedimientos judiciales, administrativos y aún de carácter legislativo, por lo que tutela todo el orden jurídico nacional contra las violaciones realizadas por cualquier autoridad, siempre que esas infracciones se traduzcan en una afectación actual, personal y directa a los derechos de una persona jurídica sea individual o colectiva.¹⁰

De las estimaciones que hace Fix Zamudio respecto al juicio de amparo, se aprecia que este autor lo concibe como un proceso cuyas finalidades primordiales son las de proteger los derechos fundamentales y mantener el orden jurídico, lo cual se obtiene a través de la impugnación de leyes y actos de autoridades cuyos contenidos o sentidos se estimen contrarios a la Constitución, entendido como la defensa del orden jurídico con la peculiaridad de que esta protección es en la medida de la afectación que hagan los actos de autoridad o la observancia de las normas inconstitucionales a la esfera jurídica del gobernado, por lo que dicha afectación debe ser actual, personal y directa.

Ibidem, p.171

(VOZ) Fix Zamudio, Héctor "Diccionario Jurídico Mexicano", Tomo I, editorial Porrúa, y la Universidad Nacional Autónoma de México, a través del Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1985, p. 141

De la misma forma se puede referir la idea de Eduardo Pallares acerca del juicio de amparo, autor cuya apreciación parte de la naturaleza jurídica del amparo, y sostiene que:

Las leyes que lo rigen lo consideran un juicio autónomo, cuya finalidad es mantener el orden constitucional, el principio de legalidad y hacer efectivas por el órgano jurisdiccional, las garantías otorgadas por los primeros veintiocho artículos de la Constitución General de la República. ¹¹

Para Eduardo Pallares, el objeto del juicio de garantías es controlar el orden constitucional a través de la protección de las garantías individuales que consagra nuestra Constitución, puesto que afirma que una de las finalidades del juicio de amparo es salvaguardar el principio de legalidad, con lo que se puede inferir que el respeto a las garantías de los gobernados se logra a través del principio de legalidad, puesto que si se mantiene dicho principio se puede llegar a un verdadero control constitucional.

Una vez establecido que el juicio de amparo es un medio de control constitucional debe precisarse que no significa que procede contra todo acto de autoridad o ley que contravenga a la Constitución, sino que, como ya se advirtió, para que opere es imprescindible que exista una afectación en la esfera jurídica del gobernado, para que éste pueda hacerla valer, lo cual se conoce como el derecho subjetivo público que tienen los gobernados y es con lo que se alcanza una procedencia del juicio de amparo.

Pallares, Eduardo. "Diccionario Teórico y Práctico del Juicio de Amparo", editorial Porrúa, 4ª edición, México, 1978, p. 23

A) Procedencia genérica (análisis del artículo 103 constitucional)

Al establecer que el juicio de amparo es el medio legal por el cual los gobernados encuentran la protección de sus derechos fundamentales frente a los actos de autoridad o leyes que afectan su esfera jurídica, se puede entender que se está en presencia de ese "*derecho subjetivo público*" ¹² de los gobernados, lo cual implica que pueden ejercer esta prerrogativa cuando se encuentren en alguna de las hipótesis del artículo 103 constitucional.

Ahora bien, si los supuestos de procedencia del juicio de garantías se encuentran establecidos en el artículo 103 constitucional, lo correcto es hacer un análisis de los mismos, por lo que a partir de su texto se obtiene lo siguiente:

ARTÍCULO 103.- Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I.- Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;

II.- Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y

III.- Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

Se dice que es un derecho "*Porque tiene como correlativa la obligación del órgano estatal al cual se dirige, de ser soberanamente afirmativa o negativamente*" (12-A), se dice que este derecho es subjetivo "*Porque constituye una facultad conferida al gobernado por el derecho objetivo para reclamar la prestación del servicio jurisdiccional*" (12-B), de la misma forma se sostiene que es un derecho público "*Porque significa una facultad del gobernado frente al Estado como entidad de derecho público y porque el contenido del objeto que se persigue (LA OBTENCIÓN DEL SERVICIO JURISDICCIONAL) es de carácter público*" (12-C)

(12-A) (Voz) Serrano Robles, Arturo, "Manual del Juicio de Amparo", editorial Themis y Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2ª edición, México, 1994, p. 17

(12-B) Idem

Respecto a la fracción primera, en ella se encuentra la esencia del artículo en comento y, aún mas, es la base de la procedencia del amparo en general, puesto que de esta parte se desprende el bien jurídico tutelado por el juicio de amparo toda vez que, de manera expresa, se dispone que los tribunales de la Federación son los competentes para resolver acerca de la constitucionalidad de leyes o actos que con motivo de la transgresión de los preceptos constitucionales hayan afectado a los gobernados en sus derechos subjetivos públicos por lo que puede decirse que aquí es donde el gobernado halla el respeto de la autoridad y de la ley, los cuales, autoridades y preceptos, deben regirse en el ejercicio de sus funciones, por parte de quienes poseen la potestad estatal, o en el contenido de la ley, por los principios de irretroactividad de la ley, de la garantía de audiencia, por principios que respeten la vida, la libertad, la propiedad y la posesión de los gobernados así como los demás derechos consagrados en la Constitución, todas, prerrogativas que conforman la esfera jurídica de los gobernados, razón por la cual, cuando ésta se ven afectadas de manera actual, permanente y directa por un acto de autoridad o por el texto de un precepto legal, el gobernado, bajo lo establecido por la fracción I del artículo 103 constitucional puede solicitar el amparo y protección de la justicia federal para que sea resarcido del daño causado, toda vez que el juicio de amparo es un medio de control restitutorio.

Por eso, el artículo 103 constitucional ha sido objeto de apreciaciones que sostienen que el hecho de que se supriman las siguientes dos fracciones no limita la procedencia del juicio de amparo ya que estas sólo encierran la invasión de esferas competenciales, sea de las autoridades federales a las locales o viceversa, pero resulta que éstas son una de las diversas formas en que cualquier autoridad

pueda violar la esfera jurídica de los gobernados, obedeciendo a esto su desestimación y dando como resultado que la base siempre será la fracción I, porque para que proceda el amparo en contra de la referida invasión de competencias es necesario que exista una afectación a la esfera jurídica de los gobernados. de tal forma que sin la existencia de una violación a las garantías de los gobernados. podría estarse en alguno de los supuestos de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, sirve de apoyo a lo anterior el criterio jurisprudencial emitido por la anterior Segunda Sala, visible en la página 4718, del Tomo LXX, de la Quinta Época, del Semanario Judicial de la Federación, el cual establece:

GARANTÍAS INDIVIDUALES, BASE DEL AMPARO. El Juicio de amparo fue establecido por el artículo 103 constitucional, no para resguardar todo el cuerpo de la Constitución, sino para proteger las garantías individuales, pues de sus texto se desprende que el Juicio de amparo se instituyó para resolver toda controversia que se suscite: I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales, II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la Soberanía de los Estados, y III. Por leyes o actos de las autoridades de estos que invadan la esfera de la autoridad federal. Como indica la fracción I son las garantías individuales las que están protegidas por el Juicio de amparo y, aunque en las fracciones II y III, se protege también, mediante el mismo, cualquier acto de autoridad federal que vulnere o restrinja la Soberanía de los Estados, o de éstos, cuando invadan la esfera de la autoridad federal, aun en tales casos, es propiamente la misma fracción I la que funciona, y no las II y III, supuesto que sólo puede reclamarse en el Juicio de amparo. Una ley federal que invada o restrinja la soberanía de

los Estados o de estos, que invadan la esfera de la autoridad federal, cuando exista un particular que como quejoso, reclame violación de garantías individuales y un caso concreto de ejecución, con motivo de tales invasiones, o restricciones de soberanías: es decir, se necesita que el acto de invasión se traduzca en un perjuicio jurídico en contra de un individuo y que quien reclame en Juicio de amparo, sea ese individuo lesionado; por eso es que la sentencia en el amparo, cualquiera que sea la fracción del mencionado artículo 103 que funcione, será siempre tal. Según la fracción I del 107, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y proteger en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

B) Procedencia del amparo directo

Establecido que la finalidad que se persigue con el juicio de amparo es la de combatir toda ley o acto de cualquier autoridad que vulnere las garantías individuales de los gobernados como consecuencia de una transgresión a lo establecido en la Carta Magna, lo que da pauta para exponer las dos vías a través de las cuales se puede solicitar la protección de la justicia federal, esto es, en amparo directo y amparo indirecto, y es así porque no se puede desatender que existen normas que regulan la procedencia de la demanda de garantías, pues, como se verá a continuación, la impugnación de los diversos actos de autoridad se ventilan de manera distinta. En efecto, la impugnación de una sentencia definitiva no se tramita igual que cuando se combate una orden de aprehensión, también se

puede mencionar el caso del amparo contra leyes, pues éste contempla varios momentos en los cuales puede impugnarse un precepto legal.

En cuanto al amparo directo, se puede decir que su tramitación se realiza en única instancia a diferencia del amparo indirecto y con la excepción establecida en la fracción IX del artículo 107 constitucional, pero fuera de éstos, en los demás casos el amparo directo se ventila en una sola instancia.

ARTÍCULO 107...

IX. Las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito no admiten recurso alguno, a menos que decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución, caso en que serán recurribles ante la Suprema Corte de Justicia, limitándose la materia del recurso exclusivamente a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales;

Asimismo, debe señalarse que los órganos jurisdiccionales competentes para conocer de amparo directo son la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Colegiados de Circuito, pero cabe resaltar que el primero de los mencionados únicamente conoce del mismo cuando los tribunales colegiados pronuncien sentencias en esta clase de juicios y subsista la inconstitucionalidad de una ley federal, local, del Distrito Federal o de un tratado internacional, o bien, cuando en el capítulo de los conceptos de violación de la demanda de amparo, el agraviado haya planteado la interpretación de un precepto constitucional, de acuerdo a lo establecido en la fracción III del artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; pero siguiendo con el tema de amparo directo, debe decirse que éste sólo procede en contra de sentencias definitivas o laudos y

resoluciones que pongan fin a los juicios dictados por los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados, como lo dispone el artículo 158 de la Ley de Amparo.

De lo anterior se desprende que son dos tipos de resoluciones contra las que procede el amparo directo: las sentencias definitivas o laudos y las sentencias que ponen fin al juicio; la diferencia está en que las primeras resuelven el fondo del asunto y las segundas sin resolver el conflicto en lo principal, lo dan por terminado y en contra de las cuales no procede recurso ordinario alguno por el que puedan ser modificadas, lo anterior de acuerdo al artículo 46 de la Ley de Amparo.

ARTÍCULO 46.- Para los efectos del artículo 44, se entenderán por sentencias definitivas las que decidan el juicio en lo principal, y respecto de las cuales las leyes comunes no concedan ningún recurso ordinario por virtud del cual puedan ser modificadas o revocadas.

De la concepción del artículo 46 se desprende que para que una resolución se considere definitiva para la procedencia del juicio de amparo directo se requiere:

- a) debe ser dictada por algún tribunal de carácter judicial, laboral o administrativo;
- b) la resolución combatida debe resolver las cuestiones principales de la controversia planteada o si es de primera instancia no debe existir recurso alguno que modifique o revoque el sentido de la resolución y, si lo hay, que la misma ley permita la renuncia expresa para poder combatirse en forma directa por vía de amparo.

Así como en contra de las sentencias definitivas y laudos que resuelvan el asunto en lo principal, cabe advertir que el amparo directo también procede en contra de las resoluciones que ponen fin al juicio sin que resuelvan el fondo del mismo, tal es el caso de los desechamientos y sobreseimientos de acuerdo con lo establecido en el artículo 44 de la Ley de Amparo:

ARTÍCULO 44.- El amparo contra sentencias definitivas o laudos, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, o contra resoluciones que pongan fin al juicio, se promoverá por conducto de la autoridad responsable, la que procederá en los términos señalados en ellos artículos 167, 168 y 169 de esta ley.

En lo que se refiere a las violaciones procesales que afectan la defensa del quejoso, éstas se encuentran establecidas en los artículos 159, 160 y 161 del ordenamiento en cita, las cuales para ser impugnadas por esta vía se requiere:

- Que trasciendan al fallo.
- Que afecten a la defensa del quejoso.

Lo anterior encuentra sustento en la siguiente tesis:

AMPARO POR VIOLACIONES PROCESALES. CUANDO Y CÓMO PROCEDE. La Constitución y la Ley de Amparo no establecen que el amparo proceda contra todas las violaciones que se puedan dar en el procedimiento judicial: por el contrario, la Constitución en el artículo 107, fracción III, inciso a), señala que para que proceda el amparo por violaciones en el procedimiento, éstas deben afectar "las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo". La Ley de Amparo, con las mismas palabras repite esta orden constitucional en su artículo 158, para determinar la procedencia del amparo directo. La propia

Constitución señala a la anterior regla general, las excepciones: contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera de juicio o después de concluido, una vez agotados los recursos que en su caso procedan y contra actos que afecten a personas extrañas a juicio. Así, para las violaciones en el procedimiento hay una regla general establecida en el artículo 107, fracción III, inciso a), de la Constitución y 158 de la Ley de Amparo y en estos casos procede el amparo directo; y una serie de excepciones que señala la propia Constitución en el artículo 107, fracción III, incisos b) y c) y que precisa el artículo 114, fracciones III, IV y V de la Ley de Amparo, procediendo en estos casos el amparo indirecto.

Para una mejor comprensión del amparo directo, lo más conveniente es analizar los numerales constitucionales que regulan esta forma de juicio y señalar que este tipo de juicio se rige además de lo establecido en el artículo 103, por algunas reglas enumeradas por el artículo 107, que también son aplicables al amparo indirecto, tales como el principio de instancia de parte agraviada, (fracción I del artículo 107), el principio de relatividad de las sentencias (fracción II); y de forma esencial su procedencia en el inciso a) de la fracción III, del numeral en comento, así como las fracciones V y VI del mismo artículo y, por último, como explica Arturo González Cosío, en la fracción IX se encuentra la "irrecorribilidad de las resoluciones que en materia de amparo directo dicten los Tribunales Colegiados de Circuito y caso de excepción".¹³

ARTÍCULO 107...

III.- Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:

- a) *Contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, respecto de las cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o reformados ya sea que la violación se cometa en*

¹³ González Cosío, Arturo. "El Juicio de Amparo", editorial Porrúa, 2ª edición, México, 1985, p. 46.

ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo; siempre que en materia civil haya sido impugnada la violación en el curso del procedimiento, mediante el recurso ordinario establecido por la ley e invocada como agravio en la segunda instancia, si se cometió en la primera. Estos requisitos no serán exigibles en el amparo contra sentencias dictadas en controversias sobre acciones del estado civil o que afecten la orden y la estabilidad de la familia.

b) ...

V.- El amparo contra sentencias definitivas o laudos que pongan fin al juicio, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, se promoverá ante el tribunal colegiado de circuito que corresponda, conforme a la distribución de competencias que establece la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en los casos siguientes:

...

IX. Las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito no admiten recurso alguno, a menos de que decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución cuya resolución, a juicio de la Suprema Corte de Justicia y conforme a acuerdos generales, entrañe la fijación de un criterio de importancia y trascendencia. Sólo en esta hipótesis procederá la revisión ante la Suprema Corte de Justicia, limitándose la materia del recurso exclusivamente a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales;

De lo transcrito se observa que, en forma genérica, en el inciso a) de la fracción III se enuncian las resoluciones contra las que procede el amparo directo, es decir, las sentencias definitivas o laudos y resoluciones que ponen fin a los juicios emitidos por tribunales judiciales administrativos o del trabajo; por otro lado, en la fracción V se señalan los momentos en que pueden ocurrir las violaciones impugnables en vía de amparo directo y, en forma secundaria se establece la competencia de los tribunales colegiados para conocer de dicho juicio conforme a lo dispuesto en las leyes aplicables a la materia (artículos 37 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de

la Federación y artículo 182 de la Ley de Amparo). Tratándose de violaciones cometidas durante el procedimiento, sólo puede promoverse esta vía cuando se trate de actos que no sean de imposible reparación o que no afecten los derechos de las personas extrañas al juicio, ya que éstos son supuestos que se contemplan en la procedencia del juicio de amparo indirecto.

Al proseguir con el análisis de la fracción V del artículo 107 constitucional, se observa que sus incisos establecen en forma esencial la procedencia de este amparo, pero la dividen por materia. En el inciso a) se contemplan las resoluciones en materia penal, tanto del fuero común como del federal, incluso del fuero militar.

Para que proceda el amparo directo en materia administrativa se requiere además de la sentencia definitiva, que los efectos de ésta no sean reparables por ningún medio de defensa o recurso.

Las resoluciones definitivas en materia civil se establecen el inciso c).

c).- En materia civil, cuando se reclamen sentencias definitivas dictadas en juicios del orden federal o en juicios mercantiles, sea federal o local la autoridad que dicte el fallo, o en juicios del orden común.

En los juicios civiles del orden federal las sentencias podrán ser reclamadas en amparo por cualquiera de las partes, incluso por la Federación, en defensa de sus intereses patrimoniales, y

En materia laboral, las resoluciones de las Juntas Locales y Federales de Conciliación y Arbitraje así como las del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje impugnables en amparo directo están contempladas en el inciso d).

En el último párrafo de ésta fracción se enuncian los supuestos para que la Corte pueda conocer de amparo directo:

...La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos directos que por su interés o trascendencia así lo ameriten

Por otra parte, la fracción VI del artículo 107 constitucional delega a la Ley de Amparo la facultad de regular la forma en que debe realizarse el procedimiento del amparo directo.

VI. - En los casos a que se refiere la fracción anterior, la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución señalará el trámite y los términos a que deberán someterse los tribunales colegiados de circuito y, en su caso, la Suprema Corte de Justicia, para dictar sus respectivas resoluciones:

Y de acuerdo a la fracción IX, se advierte que si bien es cierto que el amparo directo se ventila en única instancia, también lo es que, tratándose de inconstitucionalidad de leyes o por interpretación de un precepto constitucional, éste tipo de juicio se tramitará en una segunda instancia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Como uno de los puntos finales para concluir el estudio del amparo directo, puede decirse que los principios constitucionales que lo rigen se encuentran

reiterados en la Ley de Amparo, y para ser precisos se advierte que el artículo 158 recoge estos fundamentos de procedencia del amparo directo considerados en lo constitucional por el inciso a) de la fracción III, y los incisos de la fracción V del artículo 107, como son: que el acto reclamado se trate de sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio y sean dictadas por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto a los cuales no proceda algún recurso ordinario que pueda modificarlos o revocarlos.

El artículo 159 enuncia los supuestos de la procedencia del amparo directo contra las violaciones a las leyes del procedimiento y que afectan las defensas del quejoso.

De la misma forma, el artículo 160 enumera los supuestos de las violaciones a las leyes del procedimiento en materia penal, las cuales repercuten en las defensas del quejoso y, por último, el artículo 161 de la Ley de Amparo establece las reglas del amparo en materia civil.

C) Procedencia del amparo indirecto

La denominación de esta clase de juicio obedece a su forma de tramitación, ya que los juzgados de Distrito son los que conocen de este tipo de amparo en una primera instancia, y, a través del recurso de revisión, analizan el mismo la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito;

estos últimos conformando una alzada, como se establece en la fracción VIII del artículo 107 constitucional.

Los principios constitucionales que rigen la procedencia del amparo indirecto además de los fundamentos generales por los que se rige el amparo en general, se conforma por lo establecido en los incisos b) y c) de la fracción III del artículo 107 constitucional, los cuales disponen que para que opere el amparo contra actos de imposible reparación y actos que afecten a personas extrañas a juicio, cuando las emiten tribunales judiciales, administrativos y de trabajo, señalándose de manera concreta en estos incisos qué actos les competen a los juzgados de Distrito:

ARTÍCULO 107.- ...

III.- Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los siguientes casos:

a) ...

b) Contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera de juicio o después de concluido, una vez agotados los recursos que en su caso procedan; y

c) Contra actos que afecten a personas extrañas a juicio;

Principios que se revisarán con mayor detenimiento cuando se analicen las fracciones III, IV y V del artículo 114 de la Ley de Amparo.

En la fracción IV del artículo 107 se consideran las reglas esenciales por las que debe regirse el amparo en materia administrativa:

ARTICULO 107.- ...

IV. En materia administrativa el amparo procede, además, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal. No será necesario agotar éstos cuando la ley que los establezca exija, para otorgar la suspensión del acto reclamado, mayores requisitos que los que la ley reglamentaria del juicio de amparo requiera como condición para decretar esa suspensión;

En la redacción de la fracción IV del artículo 107 se da la procedencia del amparo en materia administrativa y se enuncia que la interposición de la demanda en este tipo de amparo puede hacerse primero, siempre que se esté ante resoluciones que causen un agravio irreparable a pesar de que existan recursos ordinarios que combatan al acto, y por lógica, si este recurso no lo restituye, la sentencia definitiva estará en mayor ineficacia de repararlo, por lo que se le exime al quejoso de cumplir con el principio de definitividad antes de solicitar el amparo y protección de la justicia federal por vía de amparo indirecto, ya que una de las finalidades del amparo es restablecer las garantías violadas; y segundo, cuando a pesar de que dichos recursos puedan reparar el daño, éstos exijan para la suspensión del acto mayores requisitos que los requeridos por la Ley de Amparo para conceder la suspensión del acto que se impugna.

Para el análisis de la fracción VII, debe remarcarse que una de las formas para entender contra qué actos opera el amparo directo y el amparo indirecto es explicar que el primero sólo procede contra sentencias definitivas y laudos que resuelven e fondo del asunto, además de las resoluciones que pongan fin al juicio todas ellas dictadas por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo; y, por exclusión, el segundo procederá contra los demás actos de autoridad; por lo que, además de las hipótesis ya mencionadas, debe insistirse que la fracción VII del

artículo en comento dispone que el amparo indirecto procede contra actos emitidos dentro de juicio, fuera del mismo, y aun contra aquellos que afecten a personas extrañas que en forma original se establecieron dentro de la litis, y determina de manera clara la competencia de los juzgados de Distrito en relación con los actos (resoluciones) de las autoridades judiciales en el ejercicio de sus funciones.

Por otra parte, debe resaltarse que sus bases constitucionales de procedencia las recoge el artículo 114 de la Ley de Amparo, pues es el precepto que fija de manera reglamentaria la competencia del amparo indirecto, por lo que es comprensible que en sus fracciones se enuncien los actos que compete conocer a los juzgados de Distrito y con ello se infiere que estos supuestos representan la procedencia del amparo indirecto.

ARTÍCULO 114.- El amparo se pedirá ante el juez de Distrito:

1.- Contra leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional, reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, u otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación, causen perjuicio al quejoso:

Aquí se presenta la procedencia del amparo indirecto contra normas de carácter general, verbigracia los actos del Poder Legislativo, como explica Salvador Castro Zavaleta:

*... el amparo contra leyes tiene por objeto proteger el principio de supremacía constitucional contra los actos legislativos que infrinjan los preceptos fundamentales, pero únicamente para el caso concreto en el que se otorgue el amparo y protección de la Justicia Federal.*¹⁴

De esta lectura, debe advertirse que la procedencia del amparo indirecto contra leyes cuenta con dos momentos: desde su entrada en vigor (leyes autoaplicativas) o contra el primer acto de aplicación (heteroaplicativas), puesto que ambos pueden ser impugnables, siempre que afecten la esfera jurídica de los gobernados y éstos atiendan lo dispuesto en los artículos 21 y 22, fracción I, de la Ley de Amparo; en el caso de las leyes heteroaplicativas, con la excepción que refiere el maestro Arellano García: *“Si la aplicación se hace en una sentencia o laudos definitivos, la impugnación de la ley se hará en amparo directo”*.¹⁵

Por su parte, la fracción II del artículo 114 dispone:

ARTÍCULO 114.- ...

II. Contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o de trabajo.

En estos casos, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiera quedado sin defensa el quejoso o privado de los derechos que la ley de la materia le conceda, a no ser que el amparo sea promovido por persona extraña a la controversia;

De la redacción de esta fracción se advierte que la procedencia del juicio de garantías contempla a todos aquellos actos reclamados que no derivan de un juicio propiamente dicho, y como señala Arturo Serrano Robles, cuando se refiere a este

¹⁴ Castro Zavaleta, Salvador, “Práctica del Juicio de Amparo”, Cárdenas editores, México, 1971, p. 23.

tipo de procedimientos: “... *pero que no constituye un juicio propiamente dicho*”¹⁶, sino que sólo son procedimientos en forma y con características de un juicio, por lo que únicamente se permite promover amparo contra las resoluciones definitivas emitidas por autoridades que realicen esta forma de procedimiento, las cuales son diferentes a los tribunales judiciales, administrativos y de trabajo, por lo que para reiterar, cuando el acto emane de autoridades distintas a las mencionadas, el afectado deberá impugnarlo en vía de amparo indirecto. La finalidad del segundo párrafo es la de, como explica el maestro Serrano Robles, “*evitar que los juicios de amparo se multipliquen innecesariamente y, por lo mismo, que sean reclamables por la vía constitucional todos y cada uno de los actos autoritarios que integran un procedimiento unitario*”¹⁷.

Una de las excepciones a esta regla se encuentra en la facultad que otorga la misma fracción en cuanto a la promoción de amparo indirecto que pueda hacer “*toda persona extraña*” a la controversia contra los actos dictados dentro del procedimiento sin aguardar a la resolución definitiva.

ARTÍCULO 114...

III. Contra actos de tribunales judiciales, administrativos o de trabajo ejecutados fuera de juicio o después de concluido.

Si se trata de actos de ejecución de sentencia, sólo podrá promoverse el amparo contra la última resolución dictada en el procedimiento respectivo, pudiendo reclamarse en la misma demanda las demás violaciones cometidas durante ese procedimiento, que hubieren dejado sin defensa al quejoso.

¹⁶ Arellano García, Carlos. Ob.cit., p. 691

¹⁷ Serrano Robles, Arturo. Ob.cit. p. 67

¹⁸ Idem.

Tratándose de remates, sólo podrá promoverse el juicio contra la resolución definitiva en que se aprueben o desapruében;

En esta fracción se contempla la procedencia de amparo indirecto contra los actos ejecutados fuera de juicio o después de concluido, emitidos por los tribunales judiciales, administrativos o de trabajo. Por lo que es imprescindible saber qué se entiende por juicio, y para ello es oportuna la concepción de Rafael de Pina, quien lo interpreta como "*Sinónimo de proceso*,"¹⁸ y explica que proceso es: *Conjunto de actos regulados por la ley y realizados con la finalidad de alcanzar la aplicación judicial del derecho objetivo y la satisfacción consiguiente del interés legalmente tutelado en el caso concreto, mediante una decisión del juez competente*"¹⁹ debe entenderse que los actos que alude esta fracción son todos aquellos que no se emiten dentro del proceso judicial, es decir, todas aquellas resoluciones que se dicten antes de la presentación de la demanda y las posteriores al dictado de la sentencia definitiva.

Pero cabe advertir que tal y como resalta Serrano Robles: *la resolución mediante la cual se confirma el auto en el que se ha desechado una demanda, es de aquellas a que se refiere el tercer párrafo del artículo 46 de la Ley de Amparo: esto es, de las que si bien no deciden el problema planteado por el actor en su demanda, dan por terminado, empero, el juicio relativo. Por ese motivo, su reclamación debe hacerse en amparo directo ante los Tribunales Colegiados de Circuito, de conformidad con los artículos 44 y 158 de la ley citada.*²⁰ También se abarca en esta hipótesis, la de la fracción III del artículo 114, desde las diligencias preparatorias a juicio, *como su denominación lo indica, preparatorias del juicio*", *no pueden ser el juicio mismo,*

¹⁸ De Pina, Rafael, y otro. "Diccionario de Derecho", editorial Porrúa, 21ª edición, México, 1995, p. 337.

¹⁹ Ibidem, p. 420

²⁰ Serrano Robles, Arturo. Ob.cit., p. 69

aunque se relacionen con él. ²¹ Hasta las posteriores al juicio, o sea aquellas que se dicten después que haya causado estado la sentencia definitiva, incluyendo aquellos actos tendientes a ejecutar la sentencia así como las resoluciones dictadas en el juicio que aprueben o desaprueben los remates.

ARTÍCULO 114...

IV. Contra actos en el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación;

En esta fracción se permite la procedencia del amparo indirecto contra actos dentro del juicio, pero debe señalarse que para que sea posible esta procedencia se requiere que aquellos tengan la característica de “imposible reparación”, lo que significa que se omiten a los que sean susceptibles de ser reparados mediante los recursos ordinarios establecidos por la ley de la materia o de ser objetados en amparo directo. esto es, por “actos de imposible reparación” se entiende que son todos aquellos que afectan al gobernado de manera inmediata en sus derechos fundamentales y además el daño causado no es reparable por el recurso ordinario, ni mucho menos, por la sentencia definitiva aunque esta última lo favorezca.

La importancia de este supuesto radica en el efecto preventivo que tiene el juicio de amparo para impedir que se concrete la ejecución de las acciones con efectos irreparables. *pues de lo contrario, consumada ésta, la acción constitucional sería improcedente, por la imposibilidad de que se realice su objeto, consistente en*

Idem

volver las cosas al estado en que se encontraban antes de la violación (artículo 73, frac. IX, en relación con el artículo 80 de la Ley de Amparo) ²². En efecto, si el juicio de amparo es un medio de defensa reparador, en esta fracción se puede estipular que en prevención se protege este principio o, por el contrario, si no existiera la procedencia contra este tipo de actos, se estaría en el supuesto de la improcedencia de la fracción IX del artículo 73 de la Ley de Amparo, la cual establece que el amparo es improcedente contra los “actos consumados de un modo irreparable.”

ARTÍCULO 114...

V.- Contra actos ejecutados dentro o fuera de juicio, que afecten a personas extrañas a él, cuando la ley no establezca a favor del afectado algún recurso ordinario o medio de defensa que pueda tener por efecto modificarlos o revocarlos, siempre que no se trate del juicio de tercería.

A diferencia de las anteriores fracciones, en ésta se contemplan actos tanto dentro como fuera de juicio, puesto que la esencia de esta fracción es contemplar a todos aquellos actos que afecten a personas extrañas al juicio. Pero, ¿qué se entiende por persona extraña a juicio? Para el Maestro Burgoa Orihuela, “es aquella persona moral o física distinta de los sujetos de la controversia que en él se ventila. Por tanto, la idea de “tercero extraño” es opuesta a la de “parte” procesal.”²³, Como ya se expuso, en esta fracción encuentran protección de la justicia federal aquellas personas afectadas por las resoluciones que se dicten con motivo de un procedimiento, sin que formen parte de la controversia planteada en dicho juicio y una cuestión muy peculiar que se da en estos supuestos es que a pesar de que se establezca que “cuando la ley no disponga a favor del afectado algún recurso

²² Burgoa Orihuela, Ignacio. Ob.cit., p. 638
²³ Ibidem, p. 642

ordinario o medio de defensa que pueda tener por efecto modificarlos o revocarlos”, el sentido que da la redacción es que si existe este recurso, debe ser agotado pero esto no es necesario, pues como resalta Arturo Serrano:

la Suprema Corte de Justicia le ha abierto las puertas del amparo indirecto pasando por alto la mencionada exigencia legal, al determinar que la persona extraña a juicio “puede interponer amparo contra actos en el juicio que le perjudiquen, sin estar obligada a entablar otras acciones distintas” (tesis 1295, página 2098) y que “los terceros extraños afectados por determinaciones judiciales dictadas en procedimientos a que son ajenos, no están obligados a agotar recursos ordinarios o medios legales de defensa antes de ocurrir al amparo” (tesis 1294, página 2097).²⁴

El supuesto de persona extraña también es aplicable a la figura de tercero extraño, el cual conforman todos aquellos individuos que a pesar de que forman parte material del litigio no fueron llamados al mismo, o bien, fueron llamados a juicio, pero en forma deficiente, *“Es el caso de una persona que debiendo haber sido llamado a juicio no lo fue, por lo que se ventilaron sus intereses sin estar presente y sin tener posibilidad de hacer valer sus derechos.”²⁵*

Al retomar el análisis del artículo 114 de la Ley de Amparo, se tiene que la fracción VI de este artículo dispone:

ARTÍCULO 114 ...

VI. Contra leyes o actos de la autoridad federal o de los Estados, en los casos de las fracciones II y III del artículo 1o. de esta ley.

²⁴ Serrano Robles, Arturo. Ob.cit. p 73.

²⁵ Padilla, José R. “Sinopsis de Amparo”. Cárdenas, editores, 4ª edición, México, 1996, pp. 213 y 214.

De la redacción de esta fracción se aprecia que lo que se contempla es la procedencia del amparo indirecto contra la violación de la distribución de competencias entre las autoridades federales, estatales y del Distrito Federal a las que alude en forma primordial el artículo 103 constitucional, mismo que es reproducido por el artículo 1o. de la Ley de Amparo, por lo que debe reiterarse, como se expuso cuando se analizaron estas fracciones, que en caso de violación de garantías por causa de invasión de esferas, los únicos sujetos que pueden promover el juicio de amparo son los gobernados, puesto que ni la Federación ni los estados, ni el Distrito Federal, pueden ejercer éste, ya que *“sería ir en contra de la naturaleza misma del juicio, que fue creado con el propósito de dotar al gobernado de un medio de defensa oponible a los desmanes del gobernante”*.²⁶

Por último, la fracción VII, en forma particular describe la procedencia del amparo indirecto contra las resoluciones del Ministerio Público, tales como en las que confirmen el desistimiento o el no ejercicio de la acción penal, cuya adición obedeció a la reforma constitucional al artículo 21, hecha en diciembre de 1994 debido a la inimpugnabilidad que poseían hasta esa fecha las resoluciones del Ministerio Público.

VII.- Contra las resoluciones del Ministerio Público que confirmen el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal, en los términos de lo dispuesto por el párrafo cuarto del artículo 21 Constitucional.

Senano Robles, Arturo. Ob.cit. p. 73

III. Acto de autoridad

Al hablar de los actos de autoridad debe cuestionarse, ¿qué se entiende por acto? Como respuesta puede decirse que son todas las acciones u omisiones que realizamos los seres humanos y, en lo que concierne a los actos jurídicos, sólo las personas pueden realizar este tipo de actos, ya que su ejecución lleva implícita la intención de crear consecuencias de derecho y, respecto a los actos de autoridad, puede advertirse que éstos representan el imperio del Estado, es decir, el ejercicio del poder del estatal, y se manifiestan a través de las actuaciones que realizan sus órganos, como puede percibirse en la clasificación de actos jurídicos que hace Eduardo García Maynez, al referir el criterio de Carnelutti, quien divide dichos actos de la siguiente forma:

*Clasificación de los actos jurídicos en sentido estricto.- Los actos jurídicos, stricto sensu, dividense, según Carnelutti, en proveídos de las autoridades, negocios jurídicos y actos obligatorios. Los primeros representan el ejercicio de un poder,...*²⁷

Otra concepción del acto de autoridad es: *son los que ejecutan las autoridades actuando en forma individualizada, por medio de facultades decisorias y el uso de la fuerza pública y que con base en disposiciones legales o de facto pretenden imponer obligaciones, modificar las existentes o limitar los derechos de los particulares* ²⁸. En este concepto, puede apreciarse que por acto de autoridad se entiende que son las acciones realizadas por órganos estatales o personas que bajo el fundamento de una ley ejerzan la potestad del Estado, pero debe resaltarse la existencia de las autoridades de facto, cuyos actos no están investidos de esa legalidad. esto es, que

²⁷ García Maynez, Eduardo, cita a Carnelutti, en "Introducción al Estudio del Derecho", editorial Porrúa, 40ª edición, México, 1989, p. 182.

²⁸ Ramírez Gutiérrez, José Othón, Ob.cit., p. 77.

el acto se ejecuta sin estar establecido como hipótesis cuya realización le esté permitida al ente de gobierno que lo emite.

... posibilidad material de obrar como individuos que expidan actos públicos, de esta manera se podrá establecer con toda claridad que existen actos emanados de autoridades de facto, por más que tengan atribuciones que legalmente no les correspondan.²⁹

La importancia de los actos de autoridad para la materia de amparo radica en que son el objeto de este último, es decir, son la materia cuya constitucionalidad será analizada por los tribunales de la Federación.

por regla general se puede afirmar que el amparo tiene por objeto todos los actos de autoridad que afecten los derechos constitucionales u ordinarios de todos los habitantes del país...³⁰

Para Arturo González Cosío la importancia del acto de autoridad radica en que es la base para determinar si éste puede ser sometido al análisis constitucional de los órganos jurisdiccionales federales cuando dichos actos han afectado a los gobernados y en consecuencia considerarlos actos reclamados.

Es imprescindible definir con claridad qué debe entenderse por acto reclamado en el Juicio de amparo, para lo cual tendremos que precisar previamente el concepto de acto de autoridad; el que configurará en acto reclamado, sólo cuando no respete los derechos de una persona, es decir, cuando viole sus garantías individuales...³¹

Una vez que este autor explica qué relación se mantiene entre los mismos, define un acto de autoridad:

²⁹ Ibidem. p. 78

³⁰ Fix Zamudio, Hector. Ob.cit. p. 391.

³¹ González Cosío, Arturo. Ob.cit. p. 44.

...constituyen un acto de autoridad aquella actividad realizada por el poder público en ejercicio de sus potestades estatales; supone la distinción entre el gobernante y un particular o gobernado y requiere, para ser verdaderamente un acto de autoridad, participar de lo que se llama orden público y haber sido dictado en términos de soberanía. Debe producir, además un perjuicio o agravio al particular quien puede ser, aclaramos tanto una persona física como jurídica ³².

En esta parte, dicho autor manifiesta que los actos de autoridad, para que en verdad lo sean, deben pertenecer al orden público, es decir, son las acciones que realiza el Estado para alcanzar la paz social como una de sus finalidades en su carácter de soberano (órgano supremo). Para seguir con su concepto, resume: *...es acto reclamado cualquier actividad estatal de carácter soberano conforme a lo establecido por el artículo 103 constitucional...* ³³. Expresa que los actos de autoridad, para que tengan tal carácter, deben revestir la exigencia prevista por el artículo 103 constitucional, esto es, ocasionar consecuencias que vayan en detrimento de los derechos de los gobernados, ya que para la realización de sus fines, todas las autoridades a diario emiten actos de autoridad, pero no todos afectan en sentido negativo.

Al igual que González Cosío, José de Jesús Gudiño Pelayo define al acto reclamado de la siguiente manera:

Los vocablos "acto reclamado" o simplemente acto, para efectos de los artículos 103 y 107 constitucionales y de su respectiva ley reglamentaria, debe entenderse como sinónimo de conducta, vocablo este último que gramaticalmente significa conducción (del latín conductio-onis), acción y efecto de conducir, llevar o guiar alguna cosa. Conducta que puede consistir en un hacer o no hacer, pues tanto la positiva como la negativa son diversas

³² Idem.

³³ Idem.

*maneras de conducirse. Lo que se reclama en el juicio de garantías ¿acaso no es, en última instancia, la manera como la autoridad responsable se condujo en un determinado caso concreto?*³⁴

Además de la explicación que aporta con base en el sentido gramatical del Diccionario de la Real Academia Española, el autor expone que por actos no sólo se debe entender la conducta de las autoridades como un hacer sino que también se abarca el sentido negativo de la misma, la omisión, y para finalizar sostiene que con dichas formas de conducta se obtiene el sentido de cómo se condujo la autoridad, puesto que esta consecuencia es el objeto del análisis de los órganos jurisdiccionales federales al momento de emitir una resolución.

Por estas consideraciones en torno al acto de autoridad, puede resumirse que por tal se entiende que es el actuar (hacer o no hacer) que realizan los órganos del Estado en un plano de supra-subordinación, frente a los gobernados y en donde los efectos de sus actos inciden en la esfera jurídica de los particulares.

A) Características

Durante mucho tiempo se estimó que las cualidades que debían poseer los actos de autoridad para considerarlos como tales eran: 1) imperatividad, 2) coercitividad y 3) unilateralidad.

³⁴ Gudiño Pelayo, José de Jesús. "Introducción al Amparo Mexicano", editorial Ágata, México, 1995, 1a. reimpresión, pp 149 y 150.

1) Imperatividad

José R. Padilla, al hablar de las características del acto de autoridad, lo hace bajo la denominación de atributos y explica que:

...La imperatividad estriba en que los funcionarios públicos actúan con la facultad de imperio que les concede la ley, a fin de que sus actos sean obedecidos.³⁵

Por su parte, Ignacio Burgoa Orihuela lo define:

El elemento imperatividad otorga al acto de autoridad su carácter de imperio en el que la voluntad del Estado, es externada al través del órgano respectivo, se encuentra en una situación de hegemonía frente a la del particular o gobernado, cuya voluntad y conducta subordina o supedita.³⁶

La similitud en las dos definiciones transcritas es que ambas explican que el término imperatividad refleja el imperio del Estado, lo que significa que los actos de autoridad son una manifestación del poder público, lo cual ubica a los órganos del Estado en un plano superior frente a los gobernados en algunas relaciones entre los mismos, puesto que no se pueden ignorar las relaciones en las cuales autoridad y gobernados se sitúan en una posición de igualdad de circunstancias y los actos no revisten la imperatividad.

³⁵ Padilla, José. Ob.cit. p. 14.

³⁶ Burgoa Orihuela, Ignacio. Ob.cit. p. 16.

2) Coercitividad.

*La coercitividad reside en que si los actos de gobierno no son obedecidos o acatados por sus destinatarios el funcionario puede hacer uso de la fuerza pública para que se cumplan.*³⁷

Se entiende que las autoridades, a través de una coacción (uso de la fuerza pública), hacen cumplir sus decisiones, toda vez que éstas no pueden ser cuestionadas por los gobernados, sino que su cumplimiento debe realizarse aun en contra de su voluntad.

3) Unilateralidad.

Rafael de Pina define el término unilateralidad como:

*UNILATERAL. Acto o contrato del que se derivan obligaciones para una sola de las partes...*³⁸

Otro concepto es:

Se dice que se refiere solamente a una parte o a un aspecto de una cosa.

...2) En otro sentido, el término de unilateralidad aplicado al acto jurídico se utiliza para explicar la figura de la declaración unilateral de la voluntad que

³⁷ Padilla, José. Ob.cit., p. 14.

³⁸ De Pina, Rafael. Ob.cit., p. 488

*produce efectos jurídicos, figura que la doctrina moderna considera como fuente de las obligaciones al lado del contrato.*³⁹

Con estas ideas es factible entender que un acto unilateral es aquel en que una de las partes emite el acto y las obligaciones del mismo sólo son exigidas a la otra, por lo que no existe una manifestación de la voluntad de ambas partes (acuerdo de voluntades) para la realización de dicho acto. En cuanto a la unilateralidad de los actos de autoridad:

*La unilateralidad consiste en que los órganos de gobierno no tienen necesidad legal de pedir autorización a los particulares para emitir sus actos. La autoridad se encuentra en posibilidad de producirlos en forma oficiosa*⁴⁰

IV. Partes en el juicio de amparo

Para hablar de partes en el juicio de amparo lo más conveniente es comenzar con la explicación de qué se entiende por este término y para ello se ilustra el concepto de Serrano Robles:

*Parte en general, es la persona que, teniendo intervención en un juicio, ejercita en él una acción, opone una excepción o interpone un recurso.*⁴¹

De acuerdo con este autor, existen personas que pueden intervenir en el proceso de amparo, condición decisiva para el sentido de la sentencia, pero que no forman

³⁹ Voces Alvarez, Rosa María y Otro. "Diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas". Ob.cit., pp. 3192-3194

⁴⁰ R. Padilla, José. Ob.cit., p. 14

⁴¹ Serrano Robles, Arturo. Ob.cit., p. 21

parte del juicio, tal es el caso de testigos y peritos, pero lo que diferencia a las partes en el juicio de amparo de los últimos mencionados, es que las partes tienen un interés y los segundos deben acudir al juicio en forma imparcial. Por lo que el mencionado autor resume que:

...las partes consideran que les asiste un derecho que deben defender en el juicio, y actuar en beneficio propio resulta consubstancial a tal carácter.⁴²

La Ley de Amparo establece en su artículo 5° quiénes pueden ser parte en el juicio de garantías:

ARTÍCULO 5o.- Son partes en el Juicio de amparo:

- I. El agraviado o agraviados;*
- II. La autoridad o autoridades responsables;*
- III. El tercero o terceros perjudicados....*
- IV El Ministerio Público Federal...*

A) Agraviado

Es la persona o personas afectadas por el acto de autoridad en los términos de los artículos 103 y 107 constitucionales, así como el 1° de la Ley de Amparo y que tienen el derecho a solicitar el amparo y protección de la justicia federal.

El amparo puede ser promovido tanto por personas físicas como por personas morales, y su interposición puede ser por ellas mismas o por un tercero

⁴² Idem.

que las represente con las modalidades que la misma ley establece de conformidad con los artículos 4º, 6º, 8º, 9º y 10º de la Ley de Amparo, pues el artículo 4º establece que sólo el afectado es quien puede promover amparo y lo faculta para que la interposición de la demanda la pueda hacer por conducto de un representante, o un defensor; en las causas penales, por la naturaleza de la materia, puede hacerlo a través de un pariente o una persona extraña, pero para la prosecución del juicio, sólo se faculta al ininteresado (agraviado), su representante legal o por su defensor.

En el caso de los menores de edad, el artículo 6º prevé que cuando sus representantes por algún motivo no puedan interponer la demanda de garantías, el juez dentro de las medidas necesarias que debe tomar le asignará un representante especial para la tramitación del juicio.

Por su parte, el artículo 8º contempla la situación de las personas morales privadas, quienes podrán solicitar amparo por medio de sus legítimos representantes.

De la misma manera, el artículo 9º regula el caso en que las personas morales públicas pueden solicitar la protección de la justicia federal, pero siempre que se reclame la afectación de sus intereses patrimoniales, por ejemplo:

UNIVERSIDAD NACIONAL DE MÉXICO, SU PERSONALIDAD EN EL AMPARO. Si para rechazar una demanda de amparo interpuesta por la Universidad, un juez de distrito se funda en que no defiende su demanda bienes patrimoniales, como los derechos individuales que la Constitución garantiza, no se concretan únicamente a bienes patrimoniales, sino que abarcan, además, a toda facultad o prerrogativa que al individuo le correspondan ejercitar, aun cuando su actividad no se traduzca en esa clase

de bienes, y como por otra parte, la Universidad Nacional Autónoma de México, es una persona jurídica reconocida por el estado, en la Ley Orgánica de fecha diecinueve de octubre de mil novecientos treinta y tres, es claro que, conforme el artículo 6º, de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 104 de la Constitución Federal, dicha institución si puede, por medio de su mandatario debidamente constituido, impeñar la protección constitucional, contra las leyes o los actos que estime violatorios, en su perjuicio, de las diversas garantías que la Constitución reconoce al individuo. ⁴³

B) Autoridad responsable

Al hablar del concepto de autoridad responsable para efectos de la procedencia del juicio de amparo, es necesario advertir que se está ante un conflicto que deviene de los supuestos establecidos en la Constitución y la Ley de Amparo, puesto que en los artículos 103 y 107 constitucionales, ni en el artículo 11 de la Ley de Amparo se encuentra definido qué se entiende por autoridad responsable, por lo que, ante tal imperfección, existe la necesidad que, para comprender los alcances del último numeral de los citados es necesario remitirse a la doctrina o a la jurisprudencia, por lo cual a continuación se analiza a la luz de los criterios jurisprudenciales.

El concepto de autoridad responsable se inicia con las reflexiones que acerca del tema hace José de Jesús Gudiño Pelayo, quien señala que las primeras ideas que se tenían referentes a este término atendían al uso de la fuerza pública, entendiéndose que sólo se consideraban autoridades a aquellos entes o personas que podían hacer obedecer sus disposiciones a través del uso de la fuerza pública:

⁴³ Tomo XLIV, pag. 3162. Amparo en Revisión 2040/35, Src. 2a.- Universidad Nacional de México. 18 de mayo de 1935. Unanimidad de 5 votos.

*"AUTORIDADES. QUIÉNES LO SON. El término "autoridades" para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública, en virtud de circunstancias ya legales, ya de hecho, y que por lo mismo estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen."*⁴⁴.

Respecto a la concepción de autoridad responsable bajo las características del ejercicio de actos públicos, Góngora Pimentel, con sustento en una ejecutoria de amparo, explica que en las instituciones de educación pública, a pesar de ser corporaciones que prestan el servicio público de educación, los directores de éstas no eran considerados autoridades para la procedencia de la demanda de garantías:

*AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO NO LO ES EL DIRECTOR DE UNA ESCUELA OFICIAL. El director de una escuela oficial ni de hecho, ni legalmente se encuentra en posibilidad de ejercer actos públicos, ni de imponerlos por la fuerza pública, por lo que no tiene el carácter de autoridad y el amparo dirigido en su contra es improcedente.*⁴⁵

Destaca que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, al resolver un asunto similar al de la ejecutoria transcrita, emitió un criterio diverso en el cual se consideró que la negativa de inscripción determinada por el director y secretario de la Escuela Nacional de Maestros sí era acto de autoridad, ya que ambos funcionarios sí tienen tal carácter.

⁴⁴ Gudño Pelayo, José de J. Ob.cit., p. 137.

⁴⁵ Revisión administrativa 412 71. Eleuterio Tovar Muñoz, 14 de mayo de 1971, informe de 1971, pág. 139. Citada por Góngora Pimentel, Genaro y Acosta Romero, Miguel en "Ley de Amparo", 2ª edición, Porrúa, México, 1985, p. 7.

Dentro del análisis de la evolución del concepto de autoridad, Góngora Pimentel describe que otro de los problemas que se enfrentaron fue cuando los actos emitidos por los organismos descentralizados se sometieron a los tribunales federales, los cuales se estimó en un principio que no provenían de una autoridad propiamente dicha para efectos de la procedencia del juicio de garantías, ya que estos organismos no podían ser identificados con el Estado porque poseían una personalidad y patrimonio propios y distintos a los de aquél y, en consecuencia, no formaban parte del mismo; pero esta concepción tuvo un cambio radical cuando se interpusieron demandas de garantías contra el Instituto Mexicano del Seguro Social, puesto que a pesar de que en contra de los actos relativos al pago de aportaciones de seguridad social las demandas eran sobreseídas por considerarse que esta institución compartía la misma naturaleza que la Universidad Nacional Autónoma de México, y, por ende, sus servicios eran de carácter público descentralizado, no obstó para que, a raíz del carácter fiscal autónomo que adquirió dicha institución en 1944, se sentara un criterio en el cual se le reconociera la función de imperio que ejercía a través de la imposición de sanciones:

... EN CONSECUENCIA, SI EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL TIENE LA FACULTAD DE DAR ÓRDENES Y HACERSE OBEDECER, ES INCONCUSO QUE ES AUTORIDAD, y por tanto, sus actos son materia de amparo, de conformidad con los artículos 103, fracción I, constitucional y 19, fracción I, de la Ley Orgánica de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal. 46

* Góngora Pimentel Genaro, cita la tesis visible en la p. 1928 del tomo XCI de la Quinta Época, del Semanario Judicial de la Federación, en "Introducción al estudio del juicio de amparo", 7ª edición, México, 1999, p. 10.

Góngora Pimentel también expone que una de las definiciones que explica de manera clara este concepto es la que se desprende de un criterio emitido en 1981 por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito:

AUTORIDADES. QUIÉNES LO SON. Este Tribunal estima que para los efectos del amparo, son actos de autoridad todos aquellos mediante los cuales funcionarios o empleados de organismos estatales o descentralizados pretenden imponer dentro de su actuación oficial, con base en la ley y unitariamente, obligaciones a los particulares, o modificar las existentes, o limitar sus derechos.

Lo trascendente de este criterio es que, para considerar autoridad a los organismos descentralizados, se hace con base en una ley que faculta a estos organismos para realizar actos de carácter unilateral en el ejercicio de sus funciones y que afectan la esfera jurídica de los gobernados, pero este criterio no pudo, ni puede, ser observado ya que, como explica este autor, por tratarse de un criterio emitido por un Tribunal Colegiado su observancia no es obligatoria para la Suprema Corte de Justicia de la Nación, razón por la cual prevaleció el criterio de la improcedencia del amparo contra los organismos descentralizados, excepto cuando se tratara de organismos autónomos fiscales.

Otro concepto fue el que constituyó la integración de los elementos de imperatividad y coercitividad que debía poseer todo acto de autoridad para considerarse como tal para efectos de la procedencia del juicio de amparo.

Por su parte, José de Jesús Gudiño Pelayo, al realizar un análisis de la evolución del concepto de autoridad responsable, advierte la deficiencia existente en la conformación de los criterios jurisprudenciales que tratan de explicar esta

frase, y lo hace a partir de la exigencia del uso de la fuerza pública que debían poseer los órganos estatales para ser considerados autoridades responsables: *la nota esencial del concepto de autoridad para los efectos del amparo, es la circunstancia de disponer de la fuerza pública* 47. Mismo concepto que se ratificó como consecuencia de ejecutorias posteriores en el mismo sentido, las cuales llevan por rubro, “AUTORIDADES”, tesis que se publicó en el Semanario Judicial de la Federación, en la página 1067 del Tomo IV, en la Quinta Época; “AUTORIDADES”, tesis aislada visible en la página 1180 del tomo XXIX, en el Semanario Judicial de la Federación en la Quinta Época; “AUTORIDADES”, tesis aislada que se publicó en el Semanario Judicial de la Federación en la Quinta Época, página 2943, del tomo XXXIII; “APELACIÓN, AUTO QUE LA TIENE POR DESIERTA”, ubicada en la página 2931, del tomo LXV, del Semanario Judicial de la Federación en la Quinta Época y la tesis “TRABAJADORES DEL ESTADO, CESE DE LOS.”, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, visible en el Tomo LXX, en la página 2263, de la Quinta Época, tal como señala ese autor. La base para formar esta jurisprudencia es la ejecutoria de 10 de mayo de 1919, en la cual se estableció que para que una autoridad fuera estimada como tal debía disponer de la fuerza pública para hacer cumplir sus determinaciones.

Asimismo, en el análisis de este autor, se señala que las siguientes cuatro ejecutorias (criterios de la Corte) fueron en el mismo sentido y que en esencia era la de poseer ese imperio (disponer de la fuerza pública), y que ha sido unánime desde 1919 a pesar de que el precepto legal que se interpretaba originalmente haya sido derogado en 1936, puesto que establecía:

47. Cudño Pelayo. José de Jesús. Ob. cit. p. 136.

Es autoridad responsable la que ejecuta o trata de ejecutar el acto reclamado; pero si éste consistiere en una resolución judicial o administrativa, se tendrá también como responsable a la autoridad que lo haya dictado 48

Gudiño Pelayo expone que el texto transcrito reproduce en forma idéntica el artículo 671 del Código Federal de Procedimientos Civiles de 1908, el cual resalta que el problema era que para que fuese posible una procedencia debía existir una disposición de la fuerza pública (por ser la única forma de hacer efectiva la ejecución) por parte del órgano que emitía el acto o de lo contrario no podían considerarse autoridades responsables, puesto que el texto rezaba “Es autoridad responsable la que ejecuta o trata de ejecutar...”

Además de las deficiencias que presentaba la idea de autoridad responsable, ésta no tuvo por qué haber perdurado ya que, como se mencionó con anterioridad, el 10 de enero de 1936 entró en vigor la Ley de Amparo que disponía: “Es autoridad responsable la que dicta u ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado y por lo tanto con esta redacción, se daba una procedencia *“contra actos prohibitivos, declarativos, leyes autoaplicativas y en general contra actos que por su naturaleza no admiten ejecución material”*.⁴⁹ En 1988 se adicionaron las palabras promulga y publica, pero a pesar de estas reformas se conservó este criterio por lo que a la conclusión a que nos conduce Gudiño Pelayo es que si la jurisprudencia es el instrumento legal para llenar los vacíos de la ley, *los cambios legislativos traen como consecuencias la caída de la jurisprudencia*.⁵⁰ En segundo lugar, como señala este autor, quien a su vez cita a Eduardo Pallares *...Es falso que sólo deba considerarse como autoridad a quien puede hacer uso de la fuerza pública. Carecen de*

⁴⁸ Ibidem, p. 138.

⁴⁹ Ibidem, p. 139.

⁵⁰ Idem.

esta prerrogativa instituciones tan importantes como las cámaras legisladoras, a quien nadie les puede negar el carácter de autoridades. 51

Otro problema para definir la idea de autoridad responsable para el efecto de la procedencia del juicio de amparo es saber cuando se está ante un acto de autoridad, ya que existen organismos que pueden realizar actos de autoridad y actos en los cuales hay igualdad de circunstancias en sus relaciones frente a los particulares (relación de coordinación) como puede ser la celebración de cualquier acto jurídico en el que intervenga la manifestación de la voluntad de ambas partes, por ejemplo, la firma de un contrato de compraventa, etc., es decir, se comporta como un particular, problema que es común en el caso de los organismos descentralizados, por lo que se plantea la necesidad de analizar el caso concreto puesto que, al ubicarse dentro de esta circunstancia, para que los organismos públicos puedan hacer cumplir sus determinaciones no requieren del uso de la fuerza pública, como señala el autor en cita:

de ahí es de donde se deriva la improcedencia del juicio de garantías y no del carácter de descentralizado o no del organismo público 52

En la actualidad no es posible hablar en forma absoluta de la improcedencia de las demandas de garantías contra los actos emitidos por los organismos descentralizados del Estado, ya que en la misma jurisprudencia se establece que debe atenderse la relación que tienen los gobernantes frente a los gobernados.

51 Ibidem, p. 140.

52 Ibidem, p. 141.

ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS. CUÁNDO PUEDEN SER AUTORIDADES RESPONSABLES. Para determinar si un organismo descentralizado puede figurar como autoridad responsable en un Juicio de amparo, se debe atender a los actos que realiza frente a los particulares y como toda entidad moral, en el organismo se registran relaciones internas entre sus componentes y relaciones externas frente a sujetos que no pertenezcan a él, los primeros actos no son de autoridad para los efectos del amparo, pues sus componentes no gozan de garantías individuales frente al organismo, ya que no tienen el carácter de gobernados, el que sólo puede darse en las relaciones de supra a subordinación, cuyo sujeto pasivo, es cualquier órgano del Estado; en las relaciones externas, el organismo se comporta como un particular, realizando actos que carecen de fuerza compulsora, y dichos actos no son de autoridad y contra ellos no procede el amparo, en la inteligencia de que, cuando provocan bajo cualquier aspecto la decisión de algún órgano estatal que pueda afectar al gobernado, deberá constituir el acto reclamado en un juicio de garantías en el que el organismo figurará como tercero perjudicado en los casos contemplados en el artículo 5o., fracción III, de la Ley de Amparo. Es decir, el amparo procede contra actos de organismos descentralizados cuando se realiza con sus relaciones externas y siempre que, por prescripción legal, deban ser ejecutados por alguna autoridad del Estado, frente al particular por la vía coactiva, es decir, sin que esta autoridad tenga la facultad de hacerlos cumplir o al negarse a realizarlos por propia decisión 53

El caso de los municipios es un ejemplo muy claro que expone Gudiño Pelayo para explicar que los organismos con personalidad jurídica distinta a la del Estado son autoridades para efectos del amparo, ya que éstos como cualquier otro organismo de la misma naturaleza, realizan funciones públicas, lo que significa que son atribuciones propias y exclusivas del Estado y actúan como autoridad y caso contrario sería cuando la relación de organismo y gobernado se da en igualdad de circunstancias:

⁵³ Amparo en revisión (improcedencia) 12 90. Rentas.

de la misma manera que cuando un órgano del Estado, o bien la efectúa a través de relaciones de coordinación o paridad, en ambos supuestos no puede considerarse como autoridad para efectos de amparo .⁵⁴

Para concluir los razonamientos del porqué los organismos descentralizados deben considerarse autoridades responsables, se toman como fundamento los elementos de este mismo autor para considerarlos como tales:

a) *Realicen una atribución del Estado;*

b) *Que dicha atribución la efectúen a través de una relación propia del derecho público, esto es, de subordinación. Es el hecho de realizar una "FUNCIÓN PÚBLICA" lo que determina el carácter de autoridad para efectos del amparo .⁵⁵*

Expuestos diversos criterios referentes a la evolución del concepto de autoridad responsable, enseguida se presentan algunas consideraciones acerca de las concepciones actuales de esta figura; en el artículo 11 de la Ley de Amparo se establece su definición:

ARTÍCULO.11.- Es autoridad responsable la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la Ley o el acto reclamado.

De la lectura de este precepto se desprende, en primer lugar, el sujeto pasivo de esa relación procesal; en segundo, que este carácter puede ser ostentado por alguno de los órganos del Estado, toda vez que implica el imperio del ente gubernamental, en sus decisiones y el cual debe responder por sus actos, ya que, como señala Carlos Arellano García, la palabra responsable conlleva la obligación de responder:

⁵⁴ Gudiño Pelayo, José de Jesús, Ob.cit., p. 142.
⁵⁵ Idem, p. 142

... es un adjetivo que alude al sujeto obligado a responder de alguna cosa o por alguna persona.

En consecuencia, desde el punto de vista de su significación gramatical, la autoridad responsable debe ser una persona revestida de poder para el dictado de las leyes, para la aplicación de las mismas o para administrar justicia y que está obligada a responder de alguna cosa o por alguna persona.⁵⁶

El sentido literal del artículo 11 de la Ley de Amparo es muy limitado, puesto que en él sólo se contemplan acciones positivas y, deja de hacerlo con las de carácter negativo, como se mencionó cuando se destacó el concepto de acto de autoridad de José Gudiño Pelayo, el cual establece que la conducta tiene dos aspectos (positivo y negativo) y si se aplicara este precepto en forma literal sin remitirse a la jurisprudencia como fuente formal de derecho, todos los actos de carácter negativo quedarían impunes para analizar su constitucionalidad; además, se propiciaría una incongruencia entre este precepto y el artículo 80 de la misma ley, ya que este último estipula los efectos de la sentencia de amparo en caso de que los actos impugnados sean de carácter negativo, los cuales no se contemplan en el artículo 11 de la Ley de Amparo, aunque la jurisprudencia establezca lo contrario.

C) Tercero perjudicado

Supuesto que se contempla en la fracción III del artículo 5 de la Ley de Amparo, el cual, si se considera como parte, es por la razón de que tiene “interés legítimo” en el juicio y se puede comparecer con ese carácter cuando se den las siguientes hipótesis:

⁵⁶ Arellano García, Carlos. Ob.cit., p. 468.

a) La contraparte del agraviado cuando el acto reclamado emana de un juicio o controversia que no sea del orden penal, o cualquiera de las partes en el mismo juicio cuando el amparo sea promovido por persona extraña al procedimiento;

En este primer inciso se considera a las personas extrañas a los procedimientos civiles, administrativos y laborales, lo cual se desprende de la misma redacción, pues en su parte conducente señala: "...Cuando el acto reclamado emana de un juicio o controversia que no sea del orden penal..." Además, como señala Juventino V. Castro y Castro. "...por la forma en que se redactan los otros dos incisos, debemos entender que se refiere a los juicios civiles, mercantiles y laborales."⁵⁷ Pueden tener tanto el actor como el demandado esta calidad en dichos juicios; y aquí el interés que tiene el tercero perjudicado es que subsista el acto reclamado.

Tesis 304. TERCERO PERJUDICADO EN EL AMPARO CIVIL.- La disposición relativa de la Ley de Amparo debe entender en el sentido de considerar terceros perjudicados a todos los que tengan derechos opuestos a los del quejoso e interés, por lo mismo, en que subsista el acto reclamado, pues de otro modo se les privaría de la oportunidad de defender las prerrogativas que pudiera proporcionarles el acto o resolución motivo de la violación alegada. Jurisprudencia 1917-1985. Cuarta parte, pág.862. ⁵⁸

Por su parte, el inciso b) de la fracción III del artículo 5º de la Ley de Amparo establece:

b) El ofendido o las personas que, conforme a la ley, tengan derecho a la reparación del daño o a exigir la responsabilidad civil proveniente de la comisión de un delito, en su caso, en los juicios de amparo promovidos contra

⁵⁷ Castro y Castro. Juventino V. "Garantías y Amparo", editorial Porrúa, 9ª edición, México, 1996, p. 436.

⁵⁸ Idem

actos judiciales del orden penal, siempre que éstos afecten dicha reparación o responsabilidad;

Las razones por las cuales se establecieron los alcances de esta hipótesis en forma limitativa son las siguientes:

Puesto que el legislador no pretende auspiciar sentimientos de venganza y ha dejado para el Ministerio Público, como facultad exclusiva (artículo 21 constitucional), el ejercicio de la acción penal, resulta lógico que el ofendido carezca de dicha acción y, por consiguiente, que en relación con los juicios de amparo en materia penal en el que el ofendido no sea precisamente el quejoso, sólo le asista el derecho a comparecer, como tercero perjudicado, en defensa de sus derechos patrimoniales vinculados con el delito, y que sus intereses se circunscriban a tal aspecto en los juicios de amparo promovidos por el delincuente...⁵⁹

De acuerdo con la lectura de la fracción III del artículo en comento se tiene que el inciso c) dispone:

c) La persona o personas que hayan gestionado en su favor el acto contra el que se pide amparo, cuando se trate de providencias dictadas por autoridades distintas de la judicial o del trabajo; o que, sin haberlo gestionado, tengan interés directo en la subsistencia del acto reclamado.

En este inciso se contemplan dentro del ámbito administrativo como terceros perjudicados a dos clases de personas, primero, a aquellos que hayan gestionado el acto de autoridad el cual es impugnado por el gobernado; segundo, a los

⁵⁹ Serrano Robles, Arturo. Ob cit., p. 27.

individuos que mantienen un interés directo en la subsistencia del acto reclamado, pues la negativa de la concesión del amparo representaría un beneficio para ellos.

D) Agente del Ministerio Público Federal

La concurrencia al juicio de garantías del representante social se establece en la fracción IV del artículo 5º de la Ley de Amparo, la cual dispone:

IV. El Ministerio Público Federal, quien podrá intervenir en todos los juicios e interponer los recursos que señala esta Ley, independientemente de las obligaciones que la misma le precisa para procurar la pronta y expedita administración de justicia. Sin embargo, tratándose de amparos indirectos en materias civil y mercantil, en que sólo afecten intereses particulares, excluyendo la materia familiar, el Ministerio Público Federal no podrá interponer los recursos que esta ley señala.

La participación del Ministerio Público en el juicio de amparo es permanente y radica en la vigilancia del interés general. Su intervención se contempla en la fracción XV del artículo 107 constitucional, y su intención es regular el procedimiento, puesto que con ello logra establecer el orden público.

La participación que se desprende de la fracción IV, es la de parte “equilibradora”, como la han denominado los juristas Ignacio Burgoa Orihuela y Juventino V. Castro y Castro, quienes aseveran que cuando comparece en estos términos su posición frente a las partes no es de contienda ya que no vela por los intereses del agraviado ni es representante de la autoridad responsable; como manifiesta Burgoa Orihuela.

Cuando el Ministerio Público Federal estime que una resolución, cualquiera que sea su contenido, adverso o favorable a la autoridad responsable o al agraviado, no ha sido dictada por el juez del amparo debidamente, observando la ley y la Constitución, tiene la facultad procesal de impugnarla con los medios jurídicos que el ordenamiento adjetivo normativo del Juicio de amparo prescriba....⁶⁰

⁶⁰ Burgoa Orihuela, Ignacio. Ob cit., p. 350.

CAPÍTULO DOS

LAS UNIVERSIDADES E INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL CONTEXTO GENERAL DEL DERECHO

La importancia de las instituciones de educación superior es esencial para el progreso de cualquier pueblo ya que determinan el destino de los mismos, toda vez que representan el rango más alto de su cultura.

Así es, estos recintos educativos, tanto públicos como particulares, son indispensables para el desarrollo de los Estados, porque, como manifiesta José Sarukhán:

*debe formularse en función de los objetivos que cumplen o deben cumplir las universidades públicas o privadas, ya que ambas desempeñan funciones relevantes para la sociedad. La universidad pública obedece a una demanda social, su vocación es plural, y cultiva una gama muy diversa de disciplinas del conocimiento; en su seno hay cabida para la investigación básica, para la aplicada y para la innovación tecnológica, y tiene además una vocación inter y multidisciplinaria. La universidad privada responde al específico interés de grupos o gremios que requieren personal capacitado y bien formado para proyectos específicos. No se ve por qué tengan que enfrentarse dos proyectos distintos cuando la orientación y los objetivos pueden, siendo diversos, ser también complementarios. "No perdamos el tiempo en discusiones estériles: apoyémonos y beneficiémonos de la riqueza que da la pluralidad."*⁶¹

Entrevista al Dr. José Sarukhán. "Revista Universidad de México", número. 500, México, Universidad Nacional Autónoma de México, septiembre de 1992, citada por Melgar Adalid, Mario, en "Educación superior, propuesta de modernización", editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 97.

Pero, ¿qué debe entenderse por instituciones de educación superior? Se comprende que son aquellas que en el papel educativo imparten estudios posteriores al bachillerato o sus equivalentes, o sea el grado de licenciatura, maestría y doctorado, incluso la educación normal en todos sus niveles y modalidades, como lo reconoce el tercer párrafo del artículo 37 de la Ley General de Educación.

I. Universidades particulares

En muchas ocasiones se les han denominado escuelas o instituciones privadas a las instituciones particulares que imparten educación, lo que se considera un error, ya que la palabra “privada” denota la existencia de una exclusividad, además es una contraposición del concepto de universalidad o generalidad, aspecto que se pone en tela de juicio, puesto que es una función social la que realizan, lo que conlleva a que las instituciones particulares no pueden restringir el acceso al alumnado de manera prejuiciada, mucho menos pueden prohibir la realización de estudios en sus planteles al público en general por circunstancias políticas o étnicas, y todavía menos económicas, pues la Secretaría de Educación Pública exige otorgar un porcentaje mínimo de becas para estudiantes que no cuenten con la solvencia económica suficiente para sostener sus estudios en ellas. Por estos motivos, la única limitante para ingresar a estas instituciones es no poseer los conocimientos requeridos en el momento del examen de selección, o bien ya ingresados, ser excluidos por conductas contrarias al reglamento del plantel, o por cometer actos delictivos contra la institución o de las personas integrantes de estos recintos educativos.

Otra razón por la que no se comparte el criterio del vocablo “instituciones privadas” es la que emana del enfoque de la división del derecho como ciencia, existe el régimen de derecho público y el de derecho privado. El derecho público es el conjunto de normas que regulan los actos del Estado o las normas que rigen las relaciones de los particulares con el Estado; el derecho privado lo conforman las normas que rigen los actos entre particulares. La denominación de público o privado no se aplica a las personas sino que sólo es el nombre del régimen de derecho por el cual se regularán sus actos según las personas con quien se entable la relación.

Eduardo García Máynez, en alusión a la obra de Radbruch, sustenta la diferencia del derecho público y del derecho privado en la teoría del jurista romano Ulpiano conocida como “la teoría del interés en juego”:

Derecho público es el que atañe a la conservación de la cosa romana; privado, el que concierne a la utilidad de los particulares. A esta concepción se la (SIC) conoce con el nombre de la teoría en juego. La naturaleza, privada o pública, de un precepto o conjunto de preceptos, depende de la indole del interés que garanticen o protejan. Las normas del público corresponden al interés colectivo; las del privado refiérense a intereses particulares. Dicese público lo que beneficia a la comunidad. Derecho público es, pues, el que regula las relaciones provechosas para el común. Las facultades de derecho público –por ejemplo: las gubernativas del empleado, el derecho de voto del ciudadano- concédense para ser ejercitadas en orden al bien general. El derecho público rige los poderes que se hallan directamente al servicio de todos: es decir, del pueblo. En cambio, los derechos privados–por ejemplo: el de propiedad - los tiene el interesado para sí antes que para nadie; hállanse al servicio de su poder, de su voluntad.⁶²

De esta concepción se desprende que el derecho privado regula a los particulares en sus actividades que le pueden retribuir utilidades, pero la actividad educativa no es con un fin preponderantemente económico, sino que conlleva una función social.

De igual forma puede decirse que el derecho privado regula a los particulares cuando éstos se conducen con libre albedrío para realizar sus fines, y en materia de educación para que los particulares ejerzan esta prerrogativa deben regirse por una normatividad que lejos de dejar al arbitrio de éstos la forma de conducirse, el Estado les enuncia una diversidad de obligaciones que deben cumplir, como son: los lineamientos a seguir para la elaboración de sus programas, requisitos para expedir títulos, así como para obtener su reconocimiento y para mantenerlo.

Desde la perspectiva de Acosta Romero, en cuanto a las especificaciones que hace del derecho público y privado, expone:

Por su contenido y o materia, el derecho privado, ...Abarca a las normas por las que se ejercita la responsabilidad de los particulares en los límites creados que les reconoce el Estado, por medio del principio de la autonomía de la voluntad.⁶³

Se reitera que de lo que es el derecho privado, o sea, de la normatividad que regula a los particulares, mas no de personas "privadas". Aunado a ello, las personas que se rigen por el derecho privado tienen autonomía absoluta, situación que no sucede con las instituciones particulares, ya que para su actividad se basan en normas que pertenecen al derecho público.

Asimismo, en la clasificación que hace en cuanto a las relaciones sostiene que:

⁶³ García Máynez, Eduardo. Ob. cit, pp. 131 y 132.

⁶⁴ Acosta Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo", primer curso, editorial Porrúa, 13ª edición, México, 1997, p. 16.

Serán privadas aquellas que los sujetos, activos y pasivos, actúen como particulares. En el momento en que un particular actúe por concesión del Estado, la relación será de derecho público, pues en ella está presente el Estado en cuanto Estado aunque sea presencia delegada. ⁶⁴

Acosta Romero define que el derecho privado se ejerce cuando en una relación jurídica se tiene como partes a dos particulares y cuando en la relación infiere la presencia del Estado (el autor habla de concesión), se aplica el derecho público y, en el presente caso de las instituciones educativas, la forma de intromisión es la de una autorización, por lo que lejos de ser derecho privado el que regule la existencia y realización de los fines de las instituciones particulares y lejos de que a éstas se denominen “privadas”, se tiene que, a) el régimen de derecho que se les aplica es el de derecho público, y b) son particulares que realizan la función educativa.

A) Régimen constitucional y legal

Para entender con mayor claridad los alcances de su fundamento constitucional, debe hacerse referencia a los aspectos más trascendentes de la evolución del artículo 3º constitucional, respecto al derecho que se les reconoce a los particulares para que puedan impartir este tipo de educación.

El texto original de la Constitución de 1917 consagraba la libertad a los particulares para impartir educación.

⁶⁴ Idem

ARTÍCULO 3.- La enseñanza es libre, pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria elemental y superior que se impartan en los establecimientos particulares.

Ninguna corporación religiosa, ni ministro de algún culto, podrá establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria.

Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial.

En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria."

Dentro de las reformas en materia educativa de 1934, en lo que concierne a la educación impartida por particulares, se dieron las siguientes:

a) ...

b) se elimina el principio de libertad de educación y se substituye por el monopolio de educación a favor del Estado. c) Se prohíbe terminantemente a toda persona, física o moral, vinculada con las iglesias y las sociedades mercantiles su intervención en el proceso educativo en los ciclos básicos (primaria y secundaria) y en las normales, no sólo en el establecimiento y dirección de los planteles. d)... e) ... f) Se establece la posibilidad inapelable de revocar las autorizaciones concedidas, así como la de reiterar "discrecionalmente" el reconocimiento de validez a los estudios hechos en los planteles particulares.⁶⁵

Reformas que obedecieron a la política de la corriente revolucionaria y socialista de esa época, como lo ilustra Mario Melgar Adalid.

"Se imponen por primera vez las ideas de una revolución social sobre las áreas rurales, y se unifican los planes educativos para toda la nación. Así

⁶⁵ Blanco Formeles, Víctor. "Normatividad de la educación privada en México", editorial, Instituto de Fomento e Investigación Educativa, A. C. (IFIE), México, 1993, p. 2.

*política educativa y estrategia de gobierno quedan reconocidas íntimamente, para dar paso a la formación de una ideología nacional y popular.*⁶⁶

Para Victor Blanco Fornieles estas reformas obedecían al propósito de socialización de la educación en México por parte del presidente Lázaro Cárdenas, pero como comenta este autor, más adelante, en la presidencia de Miguel Alemán, hubo reformas que de nuevo permitían a los particulares ejercer el derecho a impartir educación en todos los grados, bajo la modalidad de que en los niveles de primaria, secundaria, normal y la educación campesina, se requería de una autorización “previa y expresa” por parte de la autoridad, autorización contra la cual, al ser negada o revocada, no existía recurso o juicio alguno mediante el que pudiera impugnarse dicha revocación o negativa; a pesar de estas reformas seguía la prohibición a las corporaciones religiosas y ministros de culto para impartir educación primaria, secundaria, normal y la destinada para campesinos y obreros.

El contenido esencial, del artículo 3° de la Constitución se mantiene en los mismos términos hasta la fecha, salvo por lo que se refiere a la prohibición a corporaciones religiosas y ministros de culto, que fue reformado en enero de 1992.

A unos cuantos años del siglo XXI disposiciones como las relativas a las iglesias y sus ministros no eran ya sostenibles, sobre todo cuando el Estado se ha consolidado y fortalecido lo suficiente, y teniendo en cuenta el elemental principio de libertad en materia religiosa y educativa, como en cualquier otra, debe imperar.

En realidad la reforma consistió únicamente en eliminar de la fracción IV del artículo 3° las prohibiciones que en ella se formulaban a las corporaciones religiosas y sus ministros y a las sociedades por acciones. El texto antes de la reforma disponía:

IV. Las corporaciones religiosas, los ministros de los cultos, las sociedades por acciones que, exclusiva y predominantemente realicen actividades

⁶⁶ (VOZ) Melgar Adalid Mario. “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada”, tomo I, editorial Porrúa. e Instituto de Investigaciones Jurídicas, 10ª edición, México, 1997, p. 22

educativas y las asociaciones o sociedades ligadas con la propaganda de cualquier credo religioso no intervendrán en forma alguna en planteles en que se imparta educación primaria, secundaria y normal y la destinada a obreros o campesinos...

La nueva fracción IV disponía:

Los planteles particulares dedicados a la educación en los tipos y grados que especifica la fracción anterior (primaria, secundaria, normal y destinada a obreros o campesinos) deberán impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el primer párrafo y la fracción II del presente artículo; además, cumplirán los planes y programas oficiales y se ajustarán a lo dispuesto en la fracción anterior...⁶⁷.

El comentario de este autor referente a las reformas es que con ellas se logró un beneficio tanto para las corporaciones religiosas como para las sociedades por acciones; bajo una óptica personal, la esencia de las reformas radica en la garantía de igualdad toda vez que permite a estas personas ejercer el derecho a impartir educación, ya que pertenecen o son agrupaciones con fines lícitos, lo cual, mientras sus actividades no contravengan a la moral o las buenas costumbres, no se aprecia que exista impedimento alguno para que ejerzan este derecho.

En 1992, las reformas en materia de educación fueron de la siguiente manera:

... ya no existe limitación alguna a los particulares que quieran impartir educación a obreros y campesinos, más que las generales para cualquier impartición de educación (la autorización expresa y previa para impartir educación primaria, secundaria y normal y el reconocimiento de validez oficial de estudios, cuando se trata de educación profesional de estudios, que está vinculada con alguna profesión cuyo ejercicio requiere cédula profesional).⁶⁸.

⁶⁷ Blanco Fornieles, Victor. Ob. cit., pp. 4 y 5.

⁶⁸ Ibidem p. 5.

Respecto a la facultad discrecional de la autoridad para otorgar o negar autorización, fue derogada por las mismas reformas, y esta prerrogativa quedó bajo la legalidad de los ordenamientos jurídicos que regulan la materia educativa y en el presente caso a las “*leyes aplicables en torno a las Instituciones de Educación Superior*”⁶⁹, por lo que debe existir una verdadera coordinación entre estos ordenamientos legales o de lo contrario se estaría frente a un supuesto de inconstitucionalidad por parte de alguna ley reglamentaria al contravenir o exigir mayores requisitos a las instituciones particulares de educación superior a los requeridos por la misma Constitución.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Explicados los antecedentes del fundamento constitucional que consagra el derecho a los particulares para impartir educación a cualquier nivel, ahora se analizarán los preceptos constitucionales que regulan la educación impartida por particulares, para lo cual se comenzará invocando el texto de la fracción VI del artículo 3º constitucional:

ARTÍCULO 3º. ...

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

⁶⁹ Al hablar de leyes que regulan a la educación superior, se alude tanto a la Constitución General de la República como a Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley General de Educación, Ley para la Coordinación de la Educación Superior, Ley Federal de Derechos, Ley Reglamentaria del Artículo 5º Constitucional, Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, Reglamento para la Revalidación de Grados y Títulos Otorgados por las Escuelas Libres Universitarias, Acuerdos de Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios y Manual de Procedimientos para Otorgar y Mantener el Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios de Tipo Superior.

planteles particulares. En el caso de la educación primaria, secundaria y normal, los particulares deberán:

a) Impartir 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 establece la ley;

Se consagra el derecho de impartir educación a cualquier grado, es decir, se declara la libertad de realizar la actividad educativa desde el nivel de primaria hasta el nivel superior.

De igual manera, se puede argumentar que este precepto cumple con el principio de generalidad de las normas en cuanto a los gobernados, puesto que, a diferencia de los textos anteriores, el actual no priva a ninguna clase de persona, física o moral de la prerrogativa de impartir educación, comentario que se hace puesto que, como se mencionó, en el pasado existía la privación de esta preeminencia a ciertas personas, como corporaciones religiosas, ministros de cultos religiosos y sociedades por acciones que realizan actos preponderantemente económicos.

Dentro del marco jurídico aplicable a la educación impartida por particulares también se puede decir que:

ARTÍCULO 3º. ...

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, los estados 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.

Lo primero que se aprecia en esta fracción es que se atribuye al Congreso de la Unión la facultad para legislar en materia de educación en los niveles federal, estatal y municipal y el Distrito Federal, lo que remite a lo establecido en las fracciones VI y XXV del artículo 73 de la Constitución General de la República.

Además de reconocer la facultad de legislar en materia de educación al Congreso de la Unión, la importancia de esta fracción radica en el hecho de que la Constitución delimita de manera clara y precisa cuando se trata de servicio público, y es en el momento en el que la educación la imparte el Estado, y cuando es una función social, que es en el momento en que la educación es impartida por los particulares, puesto que, como señala Víctor Blanco, a pesar de que la función de educación es propia del Estado, éste reconoce la participación en dicha actividad a los particulares pero no en la calidad de concesionarios, puesto que no es la explotación de ningún recurso, sino que sólo obtienen un reconocimiento de validez oficial para ingresar al Sistema Educativo Nacional, en síntesis, la función que realizan es a través de una autorización gubernamental.

Otro precepto constitucional aplicable a la educación impartida por los particulares es el 5º constitucional:

ARTÍCULO 5º.-A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad"

La relación de este precepto con el de educación particular es que el artículo 5º refuerza al 3º en el sentido de que si este último establece el derecho de impartir educación a los particulares, es decir, sólo se refiere a una actividad, el artículo 5º consagra de manera general esa garantía.- la de dedicarse a impartir educación superior- puesto que su alcance es superior. ya que no sólo se refiere a la función educativa sino que abarca diversas ocupaciones, como son: profesionales, industriales, comerciales y laborales, con la condición de que no sean ilícitas.

ARTÍCULO 5º ...

La ley determinará en cada Estado, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo.

Lo trascendente de esta parte radica en que una vez que los particulares realizan la función educativa a nivel superior y si ello implica el otorgamiento de títulos, éstos deben apegarse a lo que disponga la ley de la entidad federativa a la que pertenezcan.

Si ya se hizo referencia a que las leyes que regulan la educación las emite el Congreso de la Unión, es necesario destacar que la autoridad encargada de promulgar y ejecutar estas leyes así como de cuidar la exacta aplicación de las mismas en la esfera administrativa es el presidente de la República (artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), puesto que la función educativa es competencia de la Secretaría de Educación Pública, dependencia de la Administración Pública Centralizada, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 90 constitucional.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

La primera ley que debe mencionarse, es la reglamentaria que se desprende del artículo 90 constitucional (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal), ya que es el ordenamiento que fija y determina a los órganos administrativos federales y por ende a la Secretaría de Educación Pública.

De acuerdo con el principio de legalidad, el artículo 19 de la ley en cita establece a los titulares de cada dependencia la obligación de expedir los "manuales" correspondientes con los cuales se den a conocer sus procedimientos y servicios.

Por otra parte, el artículo 38 enuncia los objetivos que debe despachar la Secretaría de Educación Pública:

ARTÍCULO 38.- A la Secretaría de Educación Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Organizar, vigilar y desarrollar en las escuelas oficiales, incorporadas o reconocidas:

II. (...) es clara la diferenciación entre incorporación y revalidación, no sólo clara sino excluyente: no puede estar incorporada una institución que cuenta con el Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios).⁷⁰

e) La enseñanza superior y profesional.

⁷⁰ Ibidem. p. 55.

V. Vigilar que se observen y cumplan las disposiciones relacionadas con la educación preescolar, primaria, secundaria, técnica y normal establecidas en la Constitución y prescribir las normas a que debe ajustarse la incorporación de las escuelas particulares al sistema educativo nacional;

Destaca que sólo el área educativa que requiere autorización previa es la “preescolar, primaria, secundaria, técnica y normal”, además de los alcances de la acción reguladora de la Secretaría de Educación Pública, pues tal y como se advierte, existe una diferencia entre las figuras de Reconocimiento de Validez Oficial e incorporación, radicando ésta en que, mientras la primera se refiere al registro que debe poseer toda institución educativa particular que imparte educación superior, con la finalidad de que ingrese al sistema educativo nacional, el cual su registro lo lleva a cabo la Secretaría de Educación Pública, la segunda figura sólo implica la adhesión que las universidades particulares deben hacer de sus planes de estudio, ya sea a la Secretaría de Educación Pública o bien a los de cualquier universidad autónoma.

VI. Ejercer la supervisión y vigilancia que proceda en los planteles que impartan educación en la República, conforme a lo prescrito por el artículo 3º Constitucional;

VIII. Promover la creación de institutos de investigación científica y técnica y el establecimiento de laboratorios, observatorios, planetarios y demás centros que requiera el desarrollo de la educación primaria, secundaria, normal, técnica y superior; orientar, en coordinación con las dependencias competentes del Gobierno Federal y con las entidades públicas y privadas el desarrollo de la investigación científica y tecnológica;

En general, se establece una coordinación y colaboración entre el gobierno federal, entidades públicas y los particulares para crear instrumentos que ayuden al desarrollo de la educación como laboratorios, observatorios y planetarios.

XV. Revalidar estudios y títulos, y conceder autorización para el ejercicio de las capacidades que acrediten;

Al respecto Víctor Blanco F. manifiesta que:

...faculta a la SEP para revalidar estudios y títulos y conceder autorización para el ejercicio de las capacidades que acrediten. La primera de las facultades debe entenderse en el contexto de lo que es la revalidación conforme a la LFE, es decir, respecto de los estudios hechos en planteles que no pertenecen al sistema educativo nacional, y la segunda en el área competencial local que tiene la SEP respecto del ejercicio profesional.⁷¹

La fracción XXX reconoce a la Secretaría de Educación Pública el derecho de realizar actos para mejorar el servicio social, siendo esta también una facultad local, puesto que el servicio social es uno de los requisitos para obtener el título profesional.

Ley General de Educación

Otra ley reglamentaria aplicable es la Ley General de Educación, la cual en su artículo 1º, además de contemplar de manera general a las instituciones de educación superior regula la educación impartida por los particulares ya sea con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios.

ARTÍCULO 1.-Esta ley regula la educación que imparten el Estado-Federación, entidades federativas y municipios, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con

⁷¹ Ibidem p. 56

reconocimiento de validez oficial de estudios. Es de observancia general en toda la República y las disposiciones que contiene son de orden público e interés social.

De igual manera, es de citar el artículo 7° ya que en este precepto se contemplan los fines por los que deben regirse todas las instituciones educativas, incluso las particulares que imparten educación superior.

ARTÍCULO 7°. La educación que imparta el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios tendrá, además de “los fines establecidos en el segundo párrafo del artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”⁷², los siguientes:

- I. Contribuir al desarrollo integral del individuo, para que ejerza plenamente sus capacidades humanas;*
- II. Favorecer el desarrollo de facultades para adquirir conocimientos, así como la capacidad de observación, análisis y reflexión críticos;*
- III. Fortalecer la conciencia de la nacionalidad y la soberanía, el aprecio por la historia, los símbolos patrios y las instituciones nacionales, así como la valoración de las tradiciones y particularidades culturales de las diversas regiones del país;*
- IV. Promover, mediante la enseñanza de la lengua nacional el español, un idioma común para todos los mexicanos, sin menoscabo de proteger y promover el desarrollo de las lenguas indígenas;*
- V. Infundir el conocimiento y la práctica de la democracia como la forma de gobierno y convivencia que permite a todos participar en la toma de decisiones al mejoramiento de la sociedad;*
- VI. Promover el valor de la justicia, de la observancia de la Ley y de la igualdad de los individuos ante ésta, así como propiciar el conocimiento de los Derechos Humanos y el respeto de los mismos;*
- VII. Fomentar actitudes que estimulen la investigación y la innovación científicas y tecnológicas;*
- VIII. Impulsar la creación artística y propiciar la adquisición, el enriquecimiento y la difusión de los bienes y valores de la cultura universal, en especial de aquellos que constituyen el patrimonio cultural de la Nación;*
- IX. Estimular la educación física y la práctica del deporte;*
- X. Desarrollar actitudes solidarias en los individuos, para crear conciencia sobre la preservación de la salud, la planeación familiar y la paternidad*

⁷² Los fines que se encuentran en el párrafo segundo del artículo 3° constitucional son: “desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia”

responsable, sin menoscabo de la libertad y del respeto absoluto a la dignidad humana, así como propiciar el rechazo de los vicios;

XI. Hacer conciencia de la necesidad de un aprovechamiento racional de los recursos naturales y de la protección del ambiente, y

XII. Fomentar actitudes solidarias y positivas hacia el trabajo, el ahorro y el bienestar general."

En el artículo 10, fracción V, se enumeran los elementos del sistema educativo nacional, entre los cuales se encuentran las instituciones particulares de educación superior.

Debido a que las instituciones de educación superior particulares pertenecen al sistema educativo nacional, debe agregarse que en la sección cuarta de la ley en comento se contempla la evaluación de este sistema educativo, pues una de las obligaciones que impone el artículo 31 a dichas instituciones es otorgar a las autoridades educativas todas las facilidades y colaboración para la evaluación de las mismas, por lo que éstas últimas deben proporcionar la información requerida.

En el capítulo V se regula la actividad educativa de los particulares y de manera reglamentaria se confirma el derecho a éstos para impartir educación en cualquier nivel y modalidad, incluso la superior, aunque no de manera expresa, sino en la inteligencia de interpretar el artículo 54, puesto que dispone "*en todos sus tipos y modalidades.*"

Los requisitos para que se otorguen tanto autorización como reconocimiento de validez oficial se enumeran en el artículo 55 y son: que cuenten con el personal que tenga la debida preparación para impartir educación al nivel que se vaya dedicar a ejercer la institución; que se satisfagan los requisitos del artículo 21; que las instalaciones cuenten con las condiciones de higiene, seguridad y pedagógicas

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

que la autoridad determine; que tengan los planes y programas de estudio apropiados. Otros requisitos que deben cubrir son los que se fijan en el artículo 57:

ARTÍCULO 57º. ...

I.- Cumplir con lo dispuesto en el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la presente Ley;

II.- Cumplir con los planes y programas de estudio que las autoridades educativas competentes hayan determinado o considerado procedentes;

III.- Proporcionar un mínimo de becas en los términos de los lineamientos generales que la autoridad que otorgue las autorizaciones o reconocimientos haya determinado;

IV.- Cumplir los requisitos en el artículo 55, y

V.- Facilitar y colaborar en las actividades de evaluación, inspección y vigilancia que las autoridades competentes realicen u ordenen.

En el capítulo VI denominado “De la validez oficial de estudios y de la certificación de conocimientos”, se contempla, en el artículo 60, que los estudios que se realicen dentro del sistema educativo nacional se reconocerán en toda la República, así como la obligación de expedir certificados, constancias, diplomas, títulos o grados académicos a todas las personas que hayan realizado sus estudios y los concluyeron de acuerdo con los requisitos establecidos en los planes y programas correspondientes y dichos reconocimientos también tendrán validez en toda la República Mexicana.

En el mismo numeral se dispone la obligación de la “Secretaría”⁷¹ de promover en el extranjero el reconocimiento de los estudios con validez oficial.

En caso de que una institución no esté registrada en el sistema educativo nacional y desee obtener el reconocimiento de validez oficial, podrá hacerlo siempre que sus planes sean equiparables a los del sistema nacional (artículo 61).

⁷¹ Secretaría de Educación Pública

El artículo 75 enuncia las infracciones en que pueden incurrir las personas que prestan servicios educativos, entre las cuales se contemplan a quienes se dedican a la impartición de educación superior en forma particular.

ARTÍCULO 75.- Son infracciones de quienes prestan servicios educativos:

I.- Incumplir cualesquiera de las obligaciones previstas en el artículo 57;

II.- Suspender el servicio educativo sin que medie motivo justificado, caso fortuito o fuerza mayor;

III.- Suspender clases en días y horas no autorizados por el calendario escolar aplicable, sin que medie motivo justificado, caso fortuito o fuerza mayor;

IV.- ...

V.- ...

VI.- Dar a conocer antes de su aplicación, los exámenes o cualesquiera otros instrumentos de admisión, acreditación o evaluación, a quienes habrán de presentarlos;

VII.- Expedir certificados, constancias, diplomas o títulos a quienes no cumplan los requisitos aplicables;

VIII.- Realizar o permitir se realice publicidad dentro del plantel escolar que fomenta el consumo, así como realizar o permitir la comercialización de bienes o servicios notoriamente ajenos al proceso educativo, distintos de alimentos;

IX.- Efectuar actividades que pongan en riesgo la salud o seguridad de los alumnos;

X.- Ocultar a los padres o tutores las conductas de los alumnos que notoriamente deban ser de su conocimiento;

XI.- Oponerse a las actividades de evaluación, inspección y vigilancia, así como no proporcionar información veraz y oportuna, e

XII.- Incumplir cualesquiera de los demás preceptos de esta Ley, así como las disposiciones expedidas con fundamento en ella.

Es necesario advertir que la omisión de la transcripción de las fracciones IV y V es porque se refieren a infracciones impuestas a las instituciones educativas que dentro de sus programas de estudio no contemplan los libros de texto, así como al incumplimiento de los lineamientos generales para la educación primaria y secundaria. Las sanciones a las infracciones del artículo 75 son :

ARTÍCULO 76.- Las infracciones enumeradas en el artículo anterior se sancionarán con:

I.- Multa hasta por el equivalente a cinco mil veces a el salario general diario vigente en el área geográfica y en la fecha en que se cometa la infracción. Las multas impuestas podrán duplicarse en caso de reincidencia, o

II.- Revocación de la autorización o retiro del reconocimiento de validez oficial de estudios correspondiente.

La imposición de la sanción establecida en la fracción II no excluye la posibilidad de que sea impuesta alguna multa.

En el artículo 77 se enuncian otras infracciones.

ARTÍCULO 77.- Además de las previstas en el artículo 75, también son infracciones a esta Ley:

"I.- Ostentarse como plantel incorporado sin estarlo;"⁷⁴

II.- Incumplir con lo dispuesto en el artículo 59, e

⁷⁴ Las sanciones establecidas en esta ley no eximen a las "instituciones de educación superior", que se ostentan como tales, de la responsabilidad del delito de fraude contemplado en el artículo 386 del Código Penal, esto en cuanto a los alumnos que cursen sus estudios en dichos planteles, lo hagan con la idea de que aquellos recintos se encuentran legalmente establecidos y pagan determinada cantidad para recibir como contraprestación un servicio educativo, y la conducta encuadra en el tipo penal desde el momento en que los directivos, a través del engaño, obtienen ingresos por parte de los alumnos haciéndoles creer que el servicio que se les proporciona se encuentra debidamente reconocido o esta revalidado, hecho inexistente, porque ni la institución ni la acreditación de los mismos (título, diploma o reconocimiento) tendrán validez oficial. Podría pensarse que además de fraude se pueden configurar otros delitos, como la falsificación de documentos oficiales para sustentar el engaño.

III.-... - Impartir la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, sin contar con la autorización correspondiente.

En los supuestos previstos en este artículo, además de la aplicación de las sanciones señaladas en la fracción I del artículo 76, podrá procederse a la clausura del plantel respectivo."

De acuerdo con la garantía de audiencia en contra de las infracciones, el legislador estableció en el artículo 78 la prerrogativa a los particulares de manifestar lo que a su derecho convenga, pues una vez determinada la sanción puede impugnarse la resolución emitida a través del recurso de revisión (artículos 79 y 80). También puede mencionarse que la garantía de audiencia se encuentra regulada en los artículos 81, 82, 83, 84 y 85.

Ley para la Coordinación de la Educación Superior

Esta ley es el fundamento legal donde las instituciones de educación superior encuentran la regulación de diversos aspectos con los cuales se puede alcanzar el desarrollo de las mismas, e inclusive es en este ordenamiento donde se define qué es lo que se entiende por educación superior.

ARTÍCULO 3º. – El tipo educativo superior es el que se imparte después del bachillerato o de su equivalente. Comprende la educación normal, la tecnológica y la universitaria e incluye carreras profesionales cortas y estudios encaminados a obtener los grados de licenciatura, maestría y doctorado, así como cursos de actualización y especialización"

En forma general puede decirse que los objetos más sobresalientes de esta ley entre otros son:

- a) La delimitación de la armonía y complementación que deben guardar entre sí las funciones docentes de estos recintos (artículo 4).
- b) El establecimiento de diversas disposiciones tendientes a la observancia que deben seguir los programas de estudio, pues estos tienen que atender las necesidades tanto nacionales como regionales (artículo 5).
- c) Se preceptúa la autorización a la Federación para vigilar que las denominaciones de las instituciones obedezcan a su naturaleza (artículo 7).
- d) De manera expresa se reconoce la participación de las instituciones particulares en la prestación de los servicios educativos, siempre que se apeguen a las disposiciones del ordenamiento en cuestión (artículo 10).
- e) Para lograr una mejor coordinación en el sistema educativo, en el artículo 13, se reconoce la consideración que deben tener las opiniones referentes al mismo, las cuales puede realizarlas las instituciones de educación superior, lo que implica que si una institución particular crea un programa educativo o de investigación, que se estime que su implantación en estos centros de estudios fortalece el desarrollo educativo, esta apreciación es digna de asumirla, pues de esa manera también se cumple con los fines de desarrollo educativo.

Aspectos fiscales de las instituciones de educación superior particulares

En lo referente al Impuesto Sobre la Renta, es decir, aquél impuesto cuyo objeto está constituido por el gravámen de los ingresos de los sujetos pasivos del mismo, se tiene que dentro de las personas morales consideradas como no contribuyentes, se encuentran las sociedades o asociaciones de carácter civil que se dedican a la

enseñanza; esto se prescribe de manera general, por lo que también se incluyen en este supuesto a las instituciones particulares de educación superior.

ARTÍCULO 70.- Para los efectos de esta Ley se consideran personas morales no contribuyentes, además de las señaladas en el artículo 73, las siguientes:

X. Sociedades o asociaciones de carácter civil que se dediquen a la enseñanza, con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios en los términos de la Ley General de Educación.

En cuanto al Impuesto al Valor Agregado, toda vez que éste grava las etapas del proceso de comercialización y distribución de bienes, se tiene que, en cuanto a las instituciones particulares de educación superior se refiere, estará exento de pagarse cuando se presta el servicio de enseñanza, como lo señala la fracción IV del artículo 15 de la misma ley.

ARTÍCULO 15.- No se pagará el impuesto por la prestación de los siguientes servicios:

Los servicios de enseñanza

IV. Los de enseñanza que preste la Federación, el Distrito Federal, los Estados, los Municipios y sus organismos descentralizados, y los establecimientos de particulares que tengan autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios, en los términos de la Ley General de Educación, así como los servicios educativos de nivel preescolar.

Ley Federal de Derechos

Para realizar la función de educación, los particulares, dentro de los requisitos, deben cumplir con los fiscales: para ello se establecen los derechos, pero debe

abrirse un breve paréntesis para definir los derechos: el Código Fiscal de la Federación, en su título primero denominado "Disposiciones generales", determina, dentro de la clasificación de las contribuciones, qué se entiende por derechos.

ARTÍCULO 2.- Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:

Definición de impuestos

I....

Aportaciones de seguridad social

II....

Contribuciones de mejoras

III....

Derechos

IV. Derechos son las contribuciones establecidas en la Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

Se desprende de lo anterior que los derechos son contribuciones que se generan por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público, pero cabe advertir que para que estos sean exigibles se requiere que estén establecidos en una ley o de lo contrario, la autoridad estaría impedida para hacer cobro alguno de derechos que no está preestablecida su obligación de pagar.

Para el tema que nos ocupa, es de señalarse que en la sección 4ª de la Ley Federal de Derechos se fijan los derechos de los servicios de educación, los cuales son prestados por la Secretaría de Educación Pública.

ARTÍCULO 186.- ... Por los siguientes servicios que presta la Secretaría de Educación Pública, se pagará el derecho de educación conforme a las siguientes cuotas:

I.- Por solicitud, estudio y resolución del trámite de:

a).- Reconocimiento de validez oficial de estudios de tipo superior \$4,500.00

b).- Cambios a planes y programas de estudio de tipo superior con reconocimiento de validez oficial \$1,945.00

II.- Por solicitud, estudio y resolución del trámite de autorización para impartir educación primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros, sea cual fuere la modalidad \$367.28

III.- Por solicitud, estudio y resolución del trámite de reconocimiento de validez oficial de estudios de los niveles de preescolar y medio superior o equivalente y de formación para el trabajo, sea cual fuere la modalidad \$367.28

IV.- Acreditación y certificación a estudiantes de preparatoria abierta, por examen \$34.00

V.- Exámenes profesionales o de grado:

a).- De tipo superior \$500.00

b).- De tipo medio superior \$49.00

VI.- Exámenes a título de suficiencia:

a).- De educación primaria \$100.00

b).- De educación secundaria y de educación media superior, por materia \$11.00

c).- De tipo superior, por materia \$36.00

d).- Del Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, por materia \$47.00

e).- Del tipo medio superior en el Sistema Abierto de Educación Tecnológica Agropecuaria, por cada módulo \$27.00

VII.- Exámenes extraordinarios, por materia:

- a).- De educación secundaria y de educación media superior \$9.00*
- b).- De tipo superior \$15.80*
- c).- Del Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura..... \$12.50*

VIII.- Otorgamiento de diploma, título o grado:

- a).- De tipo superior \$41.60*
- b).- De educación secundaria y de educación media superior ... \$23.00*
- c).- De capacitación para el trabajo industrial..... N\$55.00*

IX.- (DEROGADA, D.O. 31 DE DICIEMBRE DE 1999)

- X.- Por la solicitud de acreditación y certificación de conocimientos, por cada certificado de competencia ocupacional en capacitación para el trabajo industrial..... \$283.00*

XI.- Expedición de duplicado de certificados de terminación de estudios:

- a).- De educación básica y de educación media superior \$23.00*
- b).- De tipo superior \$31.60*

XII.- Por solicitud de revalidación de estudios:

- a).- De educación básica \$10.00*
- b) - De educación media-superior..... \$100.00*
- c).- De educación superior \$300.00*

XIII.- Revisión de certificados de estudio, por grado escolar:

- a).- De educación básica y educación media superior \$6.00*
- b).- De tipo superior \$8.30*
- c).- Del Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura..... \$8.30*

XIV.- Por solicitud de equivalencia de estudios:

a).- De educación básica.....	\$10.00
b).- De educación media-superior.....	\$100.00
<u>c).- De educación superior.....</u>	<u>\$300.00</u>

XV.- Inspección y vigilancia de establecimientos educativos particulares, por alumno inscrito en cada ejercicio escolar:

<u>a).- De educación superior.....</u>	<u>\$38.00</u>
b).- De educación media superior.....	\$17.00
c).- De educación secundaria.....	\$18.00
d).- De educación primaria.....	\$4.00

XVI.- Permiso provisional de práctica de locución..... \$230.00

XVII.- (DEROGADA, D.O. 29 DE DICIEMBRE DE 1997)

XVIII.- (DEROGADA, D.O. 29 DE DICIEMBRE DE 1997)

XIX.- Expedición de certificados de aptitud:

a).- De locutor.....	\$4,300.00
b).- De cronista o comentarista.....	\$8,800.00

XX.- Expedición de duplicado de certificados de aptitud:

a).- De locutor.....	\$4,300.00
b).- De cronista o comentarista.....	\$8,800.00

XXI.- Consultas o constancias de archivo..... \$12,000.00

XXII.- Cambio de carrera..... \$200.00

XXIII.- Dictamen psicopedagógico para cambio de carrera..... \$300.00

XXIV.- Inscripción:

a).- En curso de verano \$400.00

b).- En curso de regularización \$400.00

c).- Cursos de capacitación para el trabajo industrial N\$71.00

XXV.- Materias libres para alumnos inscritos \$15.83

XXVI.- Expedición de duplicado de credencial de la preparatoria abierta \$20.00

Reglamento para la revalidación de grados y títulos otorgados por las escuelas libres universitarias

Las consideraciones de Víctor Blanco Fornieles, son que este reglamento no ha sido derogado y su aplicación es en la medida en que no se contraponga con lo establecido en la Ley General de Educación y en la Ley para la Coordinación de la Educación Superior.

Empero ¿qué instituciones son consideradas escuelas libres?

ARTÍCULO 1º.- Las escuelas universitarias particulares que deseen obtener la revalidación, por el gobierno Federal, de los estudios, grados y títulos que confieran, podrán acogerse a las disposiciones de este reglamento.

ARTÍCULO 2º.- Se considerarán escuelas universitarias aquellas que impartan enseñanzas que requieran como antecedentes, además de los estudios prevocacionales o secundarios, los vocacionales o preparatorianos que confieren el grado de bachiller. Igualmente tendrán ese carácter las escuelas que impartan enseñanzas vocacionales o preparatorias que dan derecho al bachillerato.

La peculiaridad de este modelo de educación es que el reglamento le reconoce el derecho a elaborar de manera libre sus programas y planes de estudio así como sus métodos de enseñanza con previa autorización de la Secretaría de Educación Pública.

Un derecho de estas instituciones es el regir con libertad las cuestiones administrativas internas sin dejar de observar lo ordenado en la Ley General de Educación y en la Ley para la Coordinación de la Educación Superior (artículo 6°).

Éstos son los aspectos sobresalientes del Reglamento para la Revalidación de Grados y Títulos otorgados por las escuelas libres.

Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público

La importancia de esta ley radica en el principio histórico de la separación de la Iglesia en las funciones del Estado; su trascendencia se ha reflejado en las reformas constitucionales en materia de educación, por lo que se presenta la necesidad de analizar los derechos, obligaciones y limitaciones existentes para que las asociaciones religiosas puedan impartir educación superior.

ARTÍCULO 1.- La presente ley, fundada en el principio histórico de la separación del Estado y las iglesias, así como en la libertad de creencias religiosas, es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de asociaciones, agrupaciones religiosas, iglesias y culto público. Sus normas son de orden público y de observancia general en el territorio nacional.

Las convicciones religiosas no eximen en ningún caso del incumplimiento de las leyes del ordenamiento jurídico. Nadie podrá alegar motivos religiosos para evadir las responsabilidades y obligaciones prescritas en las leyes.

Para que se reconozca la personalidad de estas agrupaciones deben obtener su registro constitutivo correspondiente de acuerdo con lo que establece el artículo 6º de la ley en comento, esto es, para que tengan personalidad jurídica deben obtener el registro correspondiente en la Secretaría de Gobernación.

Además del derecho a realizar con libertad actos de culto público religioso y de propagación de su doctrina, siempre que no contravengan las normas y previsiones de este y demás ordenamientos aplicables como lo dispone la fracción III del artículo 9º, la ley reconoce a este tipo de asociaciones, la prerrogativa de impartir educación.

ARTÍCULO 9.- Las asociaciones religiosas tendrán derecho en los términos de esta ley y su reglamento, a:

1. Participar por sí o asociadas con personas físicas o morales en la constitución, administración, sostenimiento y funcionamiento de instituciones de asistencia privada, planteles educativos e instituciones de salud, siempre que no persigan fines de lucro y sujetándose además de a la presente, a las leyes que regulan esas materias.

Este derecho concedido persigue el principio de libertad consagrado en el artículo 5º constitucional, pero con la condición de que, para realizar esta actividad, no debe ser con fines que persigan un “lucro”³ personal, limitante que se considera acertada, pues el servicio educativo, como ya se mencionó, no es la explotación de

³ “Lucro. I. (Del latín *lucrum*) Ganancia o provecho que se saca de una cosa. II. concepto técnico. Ganancia o utilidad obtenida en la celebración de ciertos actos jurídicos, que el ordenamiento legal califica de lícita *Acto ilícito*, según su exceso proporción, para atribuirle determinadas consecuencias de derecho” (82-a)(82-a) *Voz: Góngora Pimentel, Genaro D. Diccionario Jurídico Mexicano, Oh. cu. p. 2059*

algún recurso sino una acción social tendiente a auxiliar al Estado para impartir educación debido a que este último no cuenta con la capacidad suficiente para realizar esta actividad, ya que la demanda de población es mayor que su cabida.

ARTÍCULO 10.- Los actos que en las materias reguladas por esta ley lleven a cabo de manera habitual personas, o iglesias y agrupaciones religiosas sin contar con el registro constitutivo a que se refiere el artículo 6º, serán atribuidos a las personas físicas, o morales en su caso, las que estarán sujetas a las obligaciones establecidas en este ordenamiento. Tales iglesias y agrupaciones no tendrán los derechos a que se refieren las fracciones IV, V, VI y VII del artículo 9º de esta ley y las demás disposiciones aplicables.

Las relaciones de trabajo entre las asociaciones religiosas y sus trabajadores se sujetarán a lo dispuesto por la legislación laboral aplicable."

Las asociaciones de culto religioso lucharon durante mucho tiempo para conquistar este derecho y ahora ya se les reconoce con el único requisito de que cuenten con un registro constitutivo para reconocer su personalidad.

En lo concerniente a su patrimonio y para el tema de educación, cabe precisar que en cuanto a la adquisición de bienes inmuebles para establecer centros educativos, las asociaciones de culto religioso deben contar con la declaratoria de procedencia que emite la Secretaría de Gobernación, de conformidad con la fracción IV del artículo 17 del ordenamiento en cita.

Para impartir educación las asociaciones de culto religioso requieren adquirir bienes inmuebles y para concretar esta adquisición se les exige una declaratoria de procedencia. Si estas asociaciones solicitan esa declaratoria sin realizar la función educativa incurrir en una infracción, misma que determina la fracción VII del artículo 29.

ARTÍCULO 29.- Constituyen infracciones a la presente ley, por parte de los sujetos a que la misma le refiere:

I. ...

II. ...

III. ...

IV. ...

V. ...

VI. ...

VII. Destinar los bienes que las asociaciones adquieran por cualquier título, a un fin distinto del previsto en la declaratoria de procedencia correspondiente;.

Estos tópicos son los únicos que deben mencionarse por tener relación en materia de educación superior.

Ley Reglamentaria del Artículo 5º constitucional, relativo al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal

En el artículo 1º se denomina lo que es un título profesional y se reconoce el derecho de las instituciones particulares con reconocimiento de validez oficial a expedir títulos profesionales cuando los educandos hayan culminado sus estudios correspondientes.

Una manifestación del sistema educativo nacional es que cuando se hayan cursado estudios en alguna institución ajena a este sistema, para que los estudios

del interesado tengan reconocimiento es necesario que éste obtenga la revalidación que hace la Secretaría de Educación Pública y que acredite haber realizado el servicio social (artículo 9º).

Por su parte, los artículos 10 y 11 determinan que las instituciones de educación superior se registrarán por las leyes que les sean aplicables, sin precisar cuáles son y para las universidades ubicadas en los estados de la república, la expedición de los títulos se hará conforme a lo ordenado por sus propias leyes de acuerdo con lo establecido en la fracción V del artículo 121 constitucional (artículo 12 de la Ley General de Profesiones del Distrito Federal).

Artículo 121.- En cada Estado de la Federación se dará entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros. El Congreso de la Unión, por medio de leyes generales, prescribirá la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos, y el efecto de ellos, sujetándose a las bases siguientes:

V. Los títulos profesionales expedidos por las autoridades de un Estado, con sujeción a sus leyes serán respetados en otros.

Cuando alguna entidad federativa carezca de planteles profesionales, estará impedida para registrar títulos profesionales y revalidación de estudios de este nivel académico (artículo 14).

La encargada de la vigilancia del ejercicio profesional es la Dirección General de Profesiones, en la cual se forman comisiones técnicas para cada profesión y las integrarán un representante de la Secretaría, otro de la Universidad Nacional Autónoma de México o del Instituto Politécnico Nacional y uno más del Colegio de Profesionistas, según lo disponen los artículos 21 y 22.

En cuanto al servicio social, puede decirse que a las instituciones de educación superior se impone la obligación de enterar a la Dirección General de Profesiones la forma en que sus alumnos prestarán el servicio social (artículo 54), el cual debe ser de acuerdo a la naturaleza de la profesión y las necesidades sociales (artículo 55).

Asimismo otro aspecto sobresaliente que se considera de suma importancia del presente tema es que el artículo 67 establece la facultad de la Dirección General de Profesiones para cancelar el registro de títulos profesionales, para disolver colegios de profesionistas, etc., por diversas anomalías en el funcionamiento u obtención de los mismos.

ARTÍCULO 67.-La Dirección General de Profesiones, a solicitud y previa audiencia de parte interesada, en sus respectivos casos cancelará las inscripciones de títulos profesionales, instituciones educativas, colegios de profesionistas o demás actos que deban registrarse, por las causas siguientes:

I.- Error o falsedad en los documentos inscritos;

II.- Expedición del título sin los requisitos que establezca la ley;

III.- Resolución de autoridad competente;

IV.- Desaparición de la institución educativa facultada para expedir títulos profesionales o grados académicos equivalentes; revocación de la autorización o retiro de reconocimiento oficial de estudios. La cancelación no afectará la validez de los títulos o grados otorgados con anterioridad;

V.- Disolución del colegio de profesionistas; y

VI.- Las demás que establezcan las leyes o reglamentos.

La cancelación del registro de un título o autorización para ejercer una profesión, producirá efectos de revocación de la cédula de autorización.

Tales disposiciones son aplicables tanto a las instituciones de educación superior públicas como a las particulares.

Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública

Respecto al Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, resalta el comentario de Víctor Blanco.

... Reglamento interior es precisamente eso y, por lo tanto, no puede ser fuente de obligaciones a cargo de los particulares, como tampoco puede generar facultades a favor de las autoridades, que están constreñidas, lo repito de nuevo, al principio de legalidad, que significa facultamiento constitucional o legal expreso. Es importante no perder esto de vista, pues en el RISEP se encuentran facultades que no son otorgadas ni por la Constitución ni por las leyes vigentes, lo que las hace claramente inconstitucionales...⁷⁶

Como se puede apreciar, el comentario de este autor se orienta a la crítica de los alcances del Reglamento Interior de la SEP, ya que, de acuerdo con su naturaleza de reglamento interno, debe advertirse que algunos de sus preceptos lejos de regular el funcionamiento, la planeación y la competencia de las unidades administrativas que conforman a la Secretaría de Educación Pública establece hipótesis que extralimitan los alcances de las facultades inherentes a su naturaleza de reglamento interno, pues su observancia no puede ir mas allá de la regulación de los órganos internos de la Secretaría de Educación Pública.

⁷⁶ Normatividad de la educación privada en México, Blanco Fornieles, V., Ob. cit., p. 74.

En cuanto a la educación superior impartida por particulares, resalta que son aplicables los artículos 1º, porque reitera las atribuciones y facultades de la Secretaría que le confieren la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; el artículo 4º, que reconoce las atribuciones del secretario de Educación Pública, entre las cuales se encuentra la facultad de delegar funciones en los servidores públicos subalternos.

Por su parte, el artículo 21 enuncia las atribuciones de la Dirección de Educación Superior: establecer planes y programas de estudio, excepto en la educación normal y tecnológica; proponer políticas para el desarrollo de la educación superior; establecer mecanismos de coordinación con la finalidad de concretar el sistema educativo; promover el mejoramiento de la calidad educativa; participar en las decisiones para la creación de nuevas instituciones; analizar los recursos otorgados para un mejor aprovechamiento; proponer y evaluar las políticas de reconocimiento de validez y equivalencia de estudios; elaborar y someter a consideración de sus superiores las resoluciones de solicitudes para otorgar el reconocimiento de validez oficial; inspeccionar y vigilar que las instituciones cuenten con dicho reconocimiento de acuerdo con lo dispuesto en la Ley General de Educación; validar certificados, títulos, diplomas o grados que expidan las instituciones educativas; otorgar revalidación y equivalencias; promover diagnósticos para conocer los problemas de la educación superior, y realizar evaluaciones del funcionamiento de las instituciones de educación superior.

El artículo 22 define a los actos que debe despachar la Dirección General de Profesiones, entre los cuales se encuentran: vigilar de conformidad con la Ley Reglamentaria del artículo 5º constitucional lo relativo al ejercicio de las

profesiones; mantener la relación entre la Secretaría y los colegios de profesionistas y registrar títulos profesionales y grados académicos.

El artículo 23 reconoce las actividades que realiza la Coordinación General de Universidades Tecnológicas: supervisar el funcionamiento de las universidades tecnológicas; opinar sobre propuestas para la creación, desarrollo y extensión de este modelo de universidades; vigilar que las atribuciones de docencia de estas instituciones estén en armonía con el sistema de educación superior; desarrollar sistemas y procedimientos para regular la planeación, administración y evaluación de estas universidades; controlar y evaluar sus programas así como la función administrativa y establecer apoyos financieros junto con otras unidades administrativas de esas instituciones.

Ley General de Salud

Esta ley, además de la finalidad que tiene de propiciar el acceso a la salud, establece normas tendientes a mantener una salubridad general, por lo que dispone reglas sanitarias que deben ser obedecidas por los planteles (artículo 1º). En ella se contempla que:

ARTICULO 78.- El ejercicio de las profesiones, de las actividades técnicas auxiliares y de las especialidades para la salud, estará sujeto a:

I.- La Ley Reglamentaria del artículo 5º constitucional, relativo al ejercicio de las profesionales en el Distrito Federal;

II.- Las bases de coordinación que, conforme a la Ley, se definan entre las autoridades educativas y las autoridades sanitarias;

III.- Las disposiciones de esta Ley y demás normas jurídicas aplicables, y

IV.- Las leyes que expidan los estados, con fundamento en los artículos 5º y 121, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

“ARTÍCULO 79.- Para el ejercicio de las actividades profesionales en el campo de la medicina, odontología, veterinaria, biología, bacteriología, enfermería, trabajo social, química, psicología, ingeniería sanitaria, nutrición, dietología, patología y sus ramas, y las demás que establezcan otras disposiciones legales aplicables, se requiere que los títulos profesionales o certificados de especialización hayan sido legalmente expedidos y registrados por las autoridades educativas competentes.

Para el ejercicio de las actividades técnicas y auxiliares que requieran conocimientos específicos en el campo de la medicina, odontología, veterinaria, enfermería, laboratorio clínico, radiología, terapia física, terapia ocupacional, terapia del lenguaje, prótesis, órtesis, trabajo social, nutrición, citotecnología, patología, bioestadística, codificación clínica, bioterios, farmacia, saneamiento, histopatología y embalsamiento y sus ramas, se requiere que los diplomas correspondientes hayan sido legalmente expedidos por las autoridades educativas competentes.

Se exige que, en materia de salud, los certificados que expidan las instituciones de educación superior deben ser registrados por las autoridades educativas (artículos 81 y 82), lo cual siempre debe acompañarse con la opinión de la Secretaría de Salud.

Tanto el servicio social como los aspectos docentes se registrarán por esta ley y por las de educación; en cuanto al servicio social, debe presentarse en las unidades de atención y en las áreas de menor desarrollo económico y social. Las instituciones de educación superior elaborarán programas de carácter social para los profesionistas que cursen carreras de salud (artículos 84, 85, 86, 87 y 88). Asimismo, deben participar en programas para recomendar normas, criterios y capacitación para la salud (artículos 89 y 90). A su vez la Secretaría de Salud

apoyará a las instituciones de educación superior y a las autoridades educativas para la capacitación y actualización de los recursos humanos en materia de salud (artículos 91 y 92).

ARTÍCULO 93.- La Secretaría de Educación Pública, en coordinación con la Secretaría de Salud, promoverá el establecimiento de un sistema de enseñanza continua en materia de salud."

"ARTÍCULO 95.- Los aspectos docentes del internado de pregrado y de las residencias de especialización, se regirán por lo que establezcan las instituciones de educación superior, de conformidad con las atribuciones que les otorgan las disposiciones que rigen su organización y funcionamiento, así como también lo que determinen las autoridades educativas competentes.

Materia laboral

Debido a que los particulares requieren de personal tanto docente como administrativo para la realización de sus fines, es necesaria la existencia de una relación laboral entre patrón y trabajador, con los todos derechos y obligaciones inherentes a la relación laboral, por lo que dicha relación se rige en los términos del artículo 123 constitucional en su apartado "A".

De acuerdo con lo establecido en esta disposición social, en la relación de trabajo se debe observar lo dispuesto por las diversas fracciones del artículo 123 constitucional, como: la duración máxima de la jornada laboral (fracción II); la prohibición en el trabajo de menores de catorce años de edad (fracción III); los días de descanso, (fracción IV); la prohibición de trabajo a las mujeres embarazadas (fracción V); respecto al salario mínimo (fracción VI); el principio que consagra la igualdad correspondiente a trabajo igual, salario igual (fracción VII); la

participación de utilidades (fracción IX); la forma de pago del salario (fracción X); horas extraordinarias de trabajo (fracción XI); el derecho a la aspiración de vivienda digna para los trabajadores (fracción XII); la exigencia al patrón de proporcionar a sus trabajadores capacitación y adiestramiento para el trabajo (fracción XIII); la responsabilidad frente a los accidentes de trabajo, así como enfermedades (fracción XIV); la obligación de los patrones a proporcionar condiciones dignas e higiénicas de trabajo a sus subordinados, así como medidas de prevención de accidentes en el mismo (fracción XV); el derecho a la libre asociación (derecho a la sindicalización) (fracción XVI); derecho a la huelga cuando se tenga como propósito conseguir ese equilibrio entre los diversos factores de la producción (fracción XVII); la obligación de someterse a la Junta de Conciliación y Arbitraje cuando exista un conflicto de esta índole, así como el derecho del trabajador a dar por terminado el contrato en caso de la negativa del patrón a someterse a la Junta (fracciones XX y XXI); la obligación del patrón a que el despido de los trabajadores sea por una causa justificada (fracción XXII); el derecho de los trabajadores a recibir en forma preferencial los créditos devengados e indemnizaciones frente a cualquier otra deuda (fracción XXIII); la formalidad del contrato de trabajo, cuando se trate de un extranjero (fracción XXVI); que la relación laboral se de bajo la observancia de los derechos mínimos de los trabajadores (fracción XXVIII), así como observar los demás derechos y obligaciones que emanan de la Ley Reglamentaria de este artículo (Ley Federal del Trabajo).

Otros ordenamientos legales aplicables a las instituciones particulares que imparten educación superior son los acuerdos emitidos por la Secretaría de Educación Pública, así como los manuales que enuncian el procedimiento para regir el procedimiento de validez.

B) Autorización gubernamental

Para que las instituciones de educación superior particulares puedan funcionar dentro de un marco de legalidad sólo requieren la acreditación del reconocimiento de validez oficial, pues la fracción VI del artículo 3º constitucional así lo establece, sin necesidad de obtener de manera previa una autorización expresa, ya que esta última figura sólo se contempla como requisito para las instituciones que pretendan impartir educación primaria, secundaria y normal.

ARTÍCULO 3º ...

VI. Los particulares podrán impartir educación en todos los 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 primaria, secundaria y normal, los particulares deberán:

a) ...

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

¿Qué se entiende por reconocimiento de validez oficial? Por reconocimiento se entiende que es el acto de admitir alguna cosa y, en el presente caso, el Estado acepta y registra la existencia de las instituciones para ejercer el derecho de impartir educación superior en “*la calidad de acto jurídico que no se halla afectado por vicio alguno y que, por lo tanto es idóneo para surtir sus efectos característicos*”⁷⁷, que es lo que representa la validez. Por validez oficial se entiende que esta autentificación emana de una autoridad, en este caso de la

De Pina Vara. Rafael. Ob. cit., p. 494.

Secretaría de Educación Pública, de acuerdo con lo establecido en la fracción I del artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El reconocimiento de validez oficial permite que las instituciones expidan certificados, constancias, diplomas, títulos y grados académicos, los cuales tendrán legitimación tanto nacional como internacional (artículo 60 de la Ley General de Educación).

El Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios (RVOE), es el medio por el cual se incorporan al Sistema Educativo Nacional los estudios impartidos en las instituciones particulares de educación superior (IPES). En el marco de los procesos de federalización de la vida nacional, la Ley General de Educación establece que es facultad concurrente de los gobiernos federal y estatales otorgar, negar y retirar el RVOE. A través del RVOE, los certificados, títulos, diplomas y grados correspondientes a los estudios incorporados, son válidos en toda la República Mexicana y son objeto de revalidación por los sistemas educativos de otros países.

El propósito fundamental de la SEP es inducir, apoyar y estimular aquellas propuestas que por su naturaleza y objetivos tiendan a la creación y el mejoramiento de las IPES, de forma que sean instituciones educativas modernas, de alta calidad académica, y de mayor pertinencia social, de modo que así contribuyan ordenadamente a la atención de la demanda.

De acuerdo con lo establecido por la Ley de Planeación, las políticas, los objetivos, las estrategias y las líneas de acción contenidos en el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 (PDE), son de observancia obligatoria para la SEP. Por lo que toca a las instituciones de educación superior, se espera que con base en el acuerdo y la corresponsabilidad asuman este conjunto de lineamientos.

Así, se toman como marco general de referencia para el otorgamiento del RVOE las políticas nacionales y las principales estrategias establecidas en el PDE relativas a la calidad, la pertinencia, la cobertura y la organización y coordinación de la educación superior. Por lo que serán considerados, en lo pertinente, los programas enfocados al mejoramiento de la educación

superior, como por ejemplo, el Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP).

Dado que la Ley General de Educación establece que el Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa podrán celebrar convenios para coordinar las actividades educativas referentes al RVOE, se recomienda que los particulares interesados en gestionar dicho reconocimiento, acudan a los gobiernos de los estados en los que se encuentre el plantel educativo.

Con fundamento en la citada Ley, se deberá obtener el RVOE para cada plan de estudios ofrecido y, en cada caso, las IPES deberán contar:

- I. Con personal que acredite la preparación adecuada para impartir educación. El educador es promotor, coordinador y agente directo del proceso educativo, por lo que deben proporcionársele los medios que le permitan realizar eficazmente su labor y que contribuyan a su constante perfeccionamiento. Para ejercer la docencia en estudios con RVOE, los maestros deberán satisfacer los requisitos que señalen las autoridades competentes;
- II. Con instalaciones que satisfagan las condiciones higiénicas, de seguridad y pedagógicas que la autoridad otorgante determine. Para establecer un nuevo plantel se requerirá un nuevo reconocimiento; y
- III. Con planes y programas de estudio que la autoridad otorgante considere procedentes.

En cuanto a los compromisos adquiridos al obtener el RVOE, la Ley señala que las IPES deberán mencionar en la documentación que expidan y en la publicidad que hagan, una leyenda que indique su calidad de incorporados, el número y la fecha del acuerdo respectivo, así como la autoridad que lo otorgó. Adicionalmente deberán, de acuerdo con los lineamientos que la autoridad otorgante determine:

- a) Proporcionar becas y

b) Facilitar y colaborar en las actividades de evaluación, inspección y vigilancia.⁸

La facultad del Estado de expedir y revocar el reconocimiento es una atribución que se da dentro de los parámetros legales, puesto que para ejercerla la autoridad debe basarse en los supuestos enumerados en las leyes, por lo que en caso de que se quisiera realizar en forma discrecional esta facultad se estaría en una posición desapegada por completo a derecho, lo que traería como consecuencia una ilegalidad y propiciaría a los particulares el derecho a impugnar tal determinación administrativa mediante el recurso administrativo interno (artículos 81, 82, 83, 84 y 85 de la Ley General de Educación), y en términos jurisdiccionales acudir a los tribunales federales para solicitar el amparo y protección de la justicia federal.

Con lo anterior se describe la significación del reconocimiento de validez oficial, que es la figura de autorización que otorga el gobierno a los particulares para impartir educación superior, puesto que, como ya se comentó, estas instituciones, a diferencia de las de educación primaria, secundaria y normal, sólo requieren este reconocimiento para su funcionamiento como instituciones de educación superior con el que además formarán parte del sistema nacional educativo.

B) Limitaciones

Las limitaciones de las universidades particulares respecto a los derechos que ostentan las universidades estatales son: la facultad de incorporar a otras instituciones a sus planes de estudios, o bien considerarse autoridades educativas.

⁸ Manual de Procedimientos para Otorgar y Mantener el Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios de Tipo Superior, autorizado por la CIDAP en 1994.

como las universidades públicas, prerrogativas que se analizarán cuando se trate lo relativo a estas últimas.

C) Posición en el juicio de amparo

En su carácter de quejasas

Al impartir educación los particulares realizan una función de carácter social y el Estado lo único que hace es reconocer y dar validez a esta función, aunque con ello se incorporen al sistema nacional educativo nunca pierden su personalidad jurídica ni su carácter de particulares, sin menoscabo de que sean "*personas morales*"⁷⁹ por lo que se entiende que frente al Estado guardan una relación de gobernados y no son considerados como autoridades educativas, razón por la que son poseedores de garantías individuales que pueden ser transgredidas por actos de autoridad, ya que, *las personas morales, cuya sustantividad y capacidad de adquirir derechos y contraer obligaciones las crea la ley, es evidente que, cuando se ostentan como gobernadas, son titulares también de garantías individuales...*⁸⁰.

El artículo 25 del Código Civil Federal considera quienes son personas morales:

"ARTÍCULO 25.- Son personas morales:

I.-

II.-

III.- Las sociedades civiles y mercantiles;

IV.-

V.-

VI.- Las asociaciones distintas de las enumeradas que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquier otro fin lícito, siempre que no fueren desconocidas por la ley;"

⁷⁹ Burgoa Orihuela, Ignacio. "Las Garantías Individuales", editorial Porrúa, México, 1961, p.114.

En la relación de las universidades particulares con el Estado, aquéllas tienen una posición subordinada y, por lo tanto, son consideradas sujetos activos para ejercer su derecho de legalidad frente a los actos que emita el Estado y que afecten su esfera jurídica.

El sujeto de la relación entre el Estado y los subordinados consta de dos partes: activo y pasivo, el activo es el gobernado y el pasivo está constituido por el Estado y sus órganos de autoridad...⁸¹

Se concluye que las instituciones particulares que imparten educación superior, como cualquier gobernado cuando se vea afectada su esfera jurídica por una ley o acto de autoridad, en general podrán solicitar el amparo y protección de la Justicia Federal cuando les asista un interés jurídico.

INTERÉS JURÍDICO EN EL AMPARO QUE LO CONSTITUYE. El artículo 4o. de la Ley de Amparo contempla, para la procedencia del juicio de garantías, que el acto reclamado cause un perjuicio a la persona física o moral que se estime afectada, lo que ocurre cuando ese acto lesiona sus intereses jurídicos, en su persona o en su patrimonio, y que de manera concomitante es lo que provoca la génesis de la acción constitucional. Así, como la tutela del derecho sólo comprende a bienes jurídicos reales y objetivos, las afectaciones deben igualmente ser susceptibles de apreciarse en forma objetiva para que puedan constituir un perjuicio, teniendo en cuenta que el interés jurídico debe acreditarse en forma fehaciente y no inferirse con base en presunciones; de modo que la naturaleza intrínseca de ese acto o ley reclamados es la que determina el perjuicio o afectación en la esfera normativa del particular, sin que pueda hablarse entonces de agravio cuando los daños o perjuicios que una persona puede sufrir, no afecten real y efectivamente sus bienes legalmente amparados.⁸²

⁸¹ Izquierdo Mucio, Martha E. cita a Burgoa Orihuela, Ignacio en "Garantías Individuales y Sociales", editada por la Universidad del Estado de México, México, 1995, p. 62

⁸² Octava Época, Instancia, Tercera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, tomo: II, primera parte, julio a diciembre de 1988, p. 224.

2. En su carácter de terceros perjudicadas

De igual manera y partiendo del mismo supuesto en que las universidades particulares, como gobernados, tienen el derecho a proteger sus bienes hasta llegar a las instancias judiciales, incluso a las federales: esto también da sustento a la hipótesis de que las instituciones de educación superior particulares pueden tener el carácter de terceros perjudicados en el juicio de garantías, toda vez que su participación en un juicio de garantías podría consistir en que acuda como contraparte del agraviado, o como el ofendido que exige la reparación del daño en un juicio de carácter penal, o bien como aquella persona que gestionó en su favor el acto en contra del cual el quejoso solicita amparo, pues intervenir en cualquiera de estas formas en un juicio de amparo es como puede sostenerse que las instituciones de educación superior particulares pueden recurrir a este juicio en su carácter de terceros perjudicados.

II. Instituciones de educación superior públicas

En la introducción de este capítulo se planteó la importancia de las instituciones de educación superior públicas o particulares, por lo que en esta sección se ahonda en el marco legal que rige la naturaleza jurídica y las facultades concedidas a las instituciones públicas de educación superior para concretar sus finalidades.

A) Regulación constitucional y legal

Para distinguir los diferentes modelos educativos superiores es imprescindible la referencia de Mario Melgar Adalid acerca de la significación política y social de la educación superior:

El planteamiento debe darse a partir del hecho de que en México coexisten diversos modelos de universidades. Destacan, para mencionar diferencias de orden normativo, las universidades públicas que gozan de autonomía; las universidades públicas que dependen de los gobiernos locales; las instituciones de educación superior que dependen centralmente de las autoridades educativas del gobierno federal; las instituciones de educación superior que asumen la forma administrativa de órganos desconcentrados del gobierno federal....⁸³

De esta clasificación, las primeras instituciones son las universidades públicas que tienen autonomía, mismas que encuentran su fundamento constitucional en la fracción VII del artículo 3º constitucional.

ARTÍCULO 3.-

VII.- Las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y 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 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, y

Melgar Adalid, Mario. Ob. cit. p. 96

VIII.- ...

Del sentido del precepto que rige a las instituciones autónomas, se determina que el carácter de autonomía denota una facultad de autogobierno para la realización de sus fines, que son los de educar, investigar y difundir la cultura, derechos reconocidos en la Constitución y lo único que establece ésta es que ese autogobierno se regule bajo la observancia de la ley que les otorgue autonomía, derecho que se reconoció en la reforma constitucional de 1980, en la cual se añadió la fracción VIII, ahora VII, en el artículo 3º de la Constitución Mexicana de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior da pauta para argumentar que son dos los objetivos que destacan de la fracción VII del artículo 3º constitucional; el primero se refiere a la creación y al fundamento legal de las instituciones autónomas, lo que remite a sus respectivas leyes orgánicas que pueden tener el carácter de federales o locales. Son federales cuando emanan del Congreso de la Unión (artículo 73, fracción XXV de la Constitución General de la República), y en el caso de las universidades estatales las leyes orgánicas emanan de sus congresos locales por ejemplo, la Universidad Veracruzana, recinto cuya ley orgánica la expidió el Congreso local, bajo las facultades otorgadas por el artículo 68, fracción I, de la Constitución local así como por los artículos 44 y 45 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Veracruz.

Las leyes orgánicas que rigen la vida de estas instituciones son de carácter público, como explica José Luis Soberanes Fernández, a través de ellas, las universidades públicas desempeñan el servicio público de educación superior, lo que les da ese carácter de autoridades educativas, puesto que el Estado por

conducto de las leyes orgánicas, les reconoce el derecho de crear y realizar sus planes y programas así como la prerrogativa de nombrar a sus autoridades internas, y la calidad de públicas deriva de la relación que las universidades autónomas tienen con el Estado en cuanto a la obligación de este último de otorgarles un presupuesto para su funcionamiento.

El segundo punto es de materia laboral, que también se regula de manera especial ya que la relación de trabajo de las universidades se rige por el apartado "A" del artículo 123 constitucional, y su fundamento legal está en las reglas del título VI de la Ley Federal del Trabajo, denominado "trabajadores especiales", en el cual se especifican las normas tendientes a regular los trabajos considerados diferentes a los demás, por lo que en ese título de la legislación laboral se expiden normas que inclusive contienen excepciones a las disposiciones y principios generales del derecho laboral y por ser las leyes orgánicas sus fuentes legales inmediatas de las mismas se desprenden estatutos creados con la finalidad de regular sus relaciones internas de trabajo, sin ignorar los contratos colectivos de trabajo que se firman con sus sindicatos como otra fuente de sus relaciones laborales. El maestro Mario De la Cueva aprecia esta situación de la siguiente forma:

Las universidades o instituciones de cultura superior en el México moderno han estado indisolublemente vinculadas al concepto de autonomía, entendida ésta como el gobernarse por sí mismas, con el respecto irrestricto del Estado para que se organicen, administren y funcionen libremente, y sean sustento de libertades.³⁴

Por eso, la misma Constitución en la fracción VII de su artículo 3º, de manera minuciosa primero diferencia las dos formas de relaciones laborales que se

presentan en las universidades autónomas (personal académico y personal administrativo), y luego les asigna, dentro del artículo 123, el apartado "A" para que se acojan a las garantías sociales que ahí se consagran.

Resulta sencillo concluir que el fundamento constitucional por el cual se rigen las universidades autónomas se encuentra en la fracción VII del artículo 3º constitucional, mismo que reconocen las leyes orgánicas como el fundamento legal que determinan su funcionamiento.

Otro modelo educativo público de educación superior es el que forman las universidades que no son autónomas y que dependen de los gobiernos locales por el carácter de locales su base constitucional se localiza en las constituciones políticas de las entidades federativas a las que pertenecen, ya que en algunas leyes fundamentales locales se establece de forma expresa su existencia, y en caso de prescribirlo, las mismas constituciones fijan la facultad a los poderes legislativos locales para legislar o modificar sus leyes, y si las leyes orgánicas son de carácter local que rigen la creación y validez de las universidades estatales, el fundamento constitucional es de carácter estatal.

Lo anterior muestra cuál es la base constitucional de las universidades estatales, pero debe mencionarse que los ordenamientos de carácter reglamentario que determinan la existencia y el funcionamiento de las universidades públicas que dependen de los gobiernos locales son las leyes orgánicas, ya que su finalidad es preceptuar su personalidad jurídica, su gobierno interno, su patrimonio así como los actos jurídicos que se les permite para la realización de sus fines.

** De la Cueva, Mario. "El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo", editorial Porrúa, 13ª edición, México, 1993, p.

Si al igual que las autónomas, las universidades públicas estatales no autónomas también se fundamentan en leyes orgánicas, surge la siguiente pregunta. ¿cómo establecer una diferencia entre ambas instituciones? Como respuesta se puede sostener que la divergencia radica en la capacidad de autogobierno que puedan tener, ya que en sus estatutos se encuentran disposiciones que establecen la forma de designación de sus autoridades internas que gobernarán todos los aspectos inherentes a la vida académica de las universidades, y es en el grado de dependencia o libertad por el cual se dirijan donde encuentra arraigo esta disparidad, y eso depende de la participación de los gobernadores o autoridades externas (ajenas) en el papel que desempeñen como autoridades internas, o bien en la intervención que éstas tengan en la designación de las autoridades universitarias. Esta influencia se presenta de manera legal en las universidades estatales, ya que en forma expresa se faculta la intervención de los gobernadores en el desempeño de algún cargo como autoridad interna, como fue el caso de la Ley Orgánica de la Universidad de Coahuila en 1969, donde el artículo 8º disponía las cuáles eran las autoridades que regían a esa institución:

Artículo 8º.- Son autoridades universitarias:

I. La Junta de Gobierno.

II. El Consejo Universitario.

III. El Rector.

IV. El Consejo Hacendario.

V. Los directores de las facultades, escuelas e institutos.

VI. Los consejos técnicos de facultades, escuelas e institutos.

Como se aprecia, la denominación de las autoridades universitarias obedecía al nombre que pudieran tener los órganos de gobierno de cualquier institución de educación superior, puesto que su naturaleza era de carácter académico, lo que haría pensar hasta ese momento que se trataba de órganos internos que regían la

vida universitaria de esa casa de estudios de manera independiente, pero al revisar su artículo 1º relacionado con el 9º se desentraña la verdadera dependencia que tenía ese recinto universitario con el gobierno del estado al que pertenece.

Artículo 1º.- La Universidad de Coahuila es un organismo con personalidad jurídica propia, capaz de adquirir y administrar bienes, con la autonomía que, con relación al Estado, delimita la presente Ley y que tiene por fines:

De la parte subrayada en la redacción de su artículo 1º, se desprende que este órgano contaba con una autonomía, misma que, de modo personal, se piensa se encontraba reprimida por la misma ley, sin contar con la sujeción que tenía por parte del gobierno estatal que se daba por conducto del gobernador, ya que, como a continuación se aprecia, él formaba parte de las autoridades universitarias, e inclusive era la autoridad suprema.

Artículo 9º.- La Junta de Gobierno se integrará por un presidente y cuatro vocales. El presidente será el gobernador constitucional del Estado, quien designará a dos de los cuatro vocales; de éstos uno será el secretario de la Junta. Los restantes serán nombrados por el Consejo Universitario.

Esto daba como resultado una marginación en la rectoría de la institución, pues iba contra uno de los principios por los que se deben regir las universidades, esto es, libertad en el pensamiento académico.

Otra forma de participación de los gobiernos estatales en las universidades era en cuanto a la decisión para las asignaciones de las autoridades universitarias, por ejemplo, el caso de la Ley Orgánica de la Universidad de Guadalajara de 1969, en la que en el capítulo tercero, denominado "gobierno", se asentaba cuáles eran las autoridades internas:

Artículo 12.- El gobierno de la Universidad se ejercerá por:

I. El Consejo General Universitario.

II. El Rector.

III. Los Consejos de facultad o escuela.

IV. Los directores de las facultades, escuelas institutos y departamentos.

Hasta este precepto no se encontraba injerencia alguna de las autoridades gubernamentales estatales, pero en la lectura de la Ley Orgánica se encuentra que en el apartado primero del mismo capítulo tercero se establecía que:

APARATADO PRIMERO

Del gobernador del estado.

Artículo 13. En materia universitaria corresponden específicamente al jefe del Poder Ejecutivo del estado las siguientes atribuciones:

- I. Designar Rector, de una terna que presente el Consejo General universitario, conocer de su renuncia y otorgarle licencia para estar separado de su cargo.*
- II. Resolver, en general, toda clase de conflictos que surjan entre el rector y el Consejo General Universitario y especialmente dirigir la cuestión que se plantee cuando el Rector haga uso del derecho de veto a un acuerdo de dicho Consejo.*
- III. Proponer a la Universidad los programas de servicio social que estime más convenientes para el bien del estado.*
- IV. Promover cuanto estime pertinente para el mejoramiento de la Universidad y vigilar el cumplimiento de los fines de ésta.*

Este claro ejemplo de la intromisión de las autoridades estatales muestra hasta donde se han violado los principios que rigen a las universidades, pero si bien es cierto que esto se dio en el pasado y que se podría considerar que fue ocioso señalarlo, lo más preocupante es que en la actualidad aún subsiste esta influencia, pero de manera más disimulada, como en la Universidad de Occidente en donde se

establece de manera expresa en el artículo 1° de su ley orgánica, la dependencia de esa institución con el gobierno estatal de Sinaloa.

Artículo 1°. La Universidad de Occidente es una institución oficial de educación superior que tiene el carácter de órgano desconcentrado dependiente del Gobierno del estado a través del titular del Poder Ejecutivo. cuenta con la personalidad y capacidad legales necesarias para la realización de sus funciones y la administración de los bienes que integran su patrimonio, los cuales deben ser considerados como bienes del servicio público destinados a la educación superior y su domicilio social es la ciudad de Los Mochis, Ahome, Sinaloa.

Otro de los vínculos de dependencia que guarda esta universidad, es respecto a su gobierno interno.

Artículo 5°. Las autoridades universitarias serán:

- I. La Junta Directiva;*
- II. El Consejo Académico;*
- III. El Rector;*
- IV. El Secretario General, El Tesorero y el Contralor Interno;*
- V. Los Coordinadores Generales de las Unidades Municipales;*
- VI. Los Jefes de los departamentos Académicos, y,*
- VII. Los Directores de Institutos y demás funcionarios a quienes conceden autoridad esta Ley, el Estatuto General y los Reglamentos.*

El artículo 6° de la misma ley especifica que la máxima autoridad política y normativa es la Junta Directiva, que se conforma por un presidente, un secretario y tres vocales; el cargo de presidente debe desempeñarlo el secretario de Educación Pública y Cultura del gobierno del estado, lo que significa que la dirección de la institución la detenta una persona ajena a la comunidad universitaria, que si bien es cierto que fue elegido Secretario de Educación Pública y Cultura del estado por sus cualidades, también lo es que tal vez no entienda de manera absoluta las exigencias de la vida académica del recinto universitario.

En el caso de la Universidad de Colima, la intervención de personas ajenas a este recinto se plantea la siguiente forma: primero, su ley orgánica establece que es una institución que goza de autonomía en el grado que lo dispongan la ley orgánica y sus reglamentos internos; asimismo, determina las autoridades que la rigen:

Artículo 8°. El gobierno de la Universidad de Colima quedará encomendado a las siguientes autoridades:

I. El Consejo universitario.

II. El Rector y funcionarios designados conforme a esta Ley.

III. Los Consejos Técnicos de Escuelas e Institutos.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 10 de su ley orgánica, el Consejo Universitario es su máxima autoridad; el presidente de dicho Consejo es el rector, quien es designado por el propio Consejo, cuya elección se realiza de una terna que presenta la Junta de Auscultación Electoral Universitaria, de lo que se concluye que si es facultad expresa la designación del rector por el Consejo Universitario, este derecho es restringido, puesto que la elección sólo es posible de la terna presentada por la Junta de Auscultación Electoral Universitaria, órgano interno en el que cinco de sus siete integrantes son elegidos por el gobernador del estado, como se aprecia en el artículo 22 de la legislación universitaria.

Artículo 22. La Junta de Auscultación Electoral Universitaria estará integrada por siete miembros de la comunidad universitaria, de los cuales cinco de ellos serán seleccionados por el titular del Poder Ejecutivo del Estado de una lista de diez que presente a consideración el Consejo Universitario; y los dos restantes por un representante de la Federación de estudiantes Colimenses y por un representante de la organización sindical reconocido por el Consejo Universitario.

Esto trae como consecuencia que la terna de aspirantes a rector designada por la Junta de Auscultación Universitaria se conforme con candidatos que, lejos de ser seleccionados por sus características académicas, sean electos por otras cualidades,

toda vez que en dicha Junta de Auscultación existe una influencia política ya que su mayoría es electa por el gobernador y la decisión de estos integrantes podría estar bajo la aprobación del Ejecutivo estatal, pues, como se ha expuesto de modo reiterado, fueron escogidos por el gobernador por motivos políticos y no académicos.

Otro ejemplo se desprende de la lectura de la Ley Orgánica de la Universidad de Quintana Roo, pues se aprecia que a pesar de las facultades concedidas por el artículo 6° que grosso modo son los derechos reconocidos para la realización de sus fines, estas prerrogativas están limitadas por las consideraciones del gobierno estatal, pues igual que en algunas universidades estatales, la de Quintana Roo aunque cuenta con autoridades internas, éstas no guardan una autonomía frente a las autoridades estatales, pues existe intervención gubernamental, como enseña se expone. En forma interna, la dirección académica se conforma con las siguientes autoridades:

Artículo 7.- El gobierno de la Universidad queda encomendado a las siguientes autoridades:

- I.- La Junta Directiva;*
- II.- El Consejo Universitario;*
- III.- El Rector;*
- IV.- Los Consejos Académicos;*
- V.- Los Coordinadores de Unidad;*
- VI.- Los Consejos de División;*
- VII.- Los Directores de División;*
- VIII.- El Patronato.*

De manera idéntica que en otras universidades, en esta institución la influencia que tiene el gobierno del estado se da por conducto del órgano supremo, es decir, la Junta Directiva, misma que se encuentra integrada por nueve miembros de acuerdo con el artículo 8 de la Ley Orgánica de la Universidad, de los cuales el Ejecutivo

del Estado nombra cinco, lo que también representa una mayoría, y si dentro de las facultades de la Junta Directiva se encuentran las decisiones más importantes, como la elección de autoridades universitarias, la designación de los cargos universitarios pudiera obedecer a intereses políticos.

Artículo 11.- Corresponde a la Junta Directiva:

I.- Nombrar al Rector, resolver acerca de su renuncia o licencia; y removerlo por causa grave y justificada que la Junta apreciará discrecionalmente;

Para el ejercicio de las facultades que esta fracción le concede, la Junta explorará en la forma que estime prudente, la opinión de los universitarios;

II.- Designar a los miembros del Patronato, a los Coordinadores de Unidad y a los Directores de División de las ternas que presente el Rector; igualmente resolver acerca de su renuncia; y, en su caso, removerlos por causa grave y justificada, apreciada discrecionalmente;

III.- Resolver en definitiva cuando el Rector vete los acuerdos del consejo Universitario; o cuando los Coordinadores de Unidad veten los acuerdos de los Consejos Académicos;

IV.- Conocer y resolver en definitiva, como última instancia, los conflictos que se presenten entre las distintas autoridades universitarias;

V.- Ejercer el derecho de iniciativa ante el Consejo Universitario en las materias de su competencia;

VI.- Resolver la separación definitiva de cualquiera de sus miembros, por haber incurrido en conducta grave que atente contra los fines y principios de la Universidad;

VII.- Expedir su reglamento interior.

Las facultades otorgadas a la Junta de Gobierno muestran supremacía absoluta en la dirección de la institución, pues el hecho de conocer de la renuncia del rector, al igual que del resto de las autoridades universitarias, propicia a la remoción de las autoridades universitarias por cuestiones más que académicas de naturaleza política, con lo que se genera que la rectoría, y por ende la institución, se rija por intereses políticos estatales más que académicos, pero uno de los aspectos más preocupantes es que este órgano supremo se encarga de designar a los integrantes del Patronato, órgano encargado de vigilar, aplicar e incrementar el patrimonio de la universidad, lo que representa un control económico sobre la universidad, que en

determinado momento, al surgir un conflicto entre el gobierno del estado y la universidad, podría repercutir en la vida de esta última.

En el caso de la Universidad Tecnológica de Tula-Tepeji, la intervención es de forma directa ya que la designación del Rector de ninguna forma es disimulada, pues el artículo 13° de la Ley Orgánica expresa que:

Artículo 13.- El Rector será designado y removido por el Gobernador constitucional del Estado Libre y Soberano de Hidalgo a propuesta del Consejo Directivo,...

Lo que da como resultado que, a pesar de que el Consejo Directivo de la institución es el órgano que propone al rector, la decisión final la tiene el gobernador del estado de Hidalgo.

Estas formas, demuestran la dependencia de algunas instituciones públicas de educación superior con el estado al que pertenecen.

Otro modelo en la educación pública superior es el conformado por aquellas instituciones que dependen de forma directa del gobierno central; claro es, que por su naturaleza jurídica es clara la referencia a los órganos desconcentrados.

3) Órganos desconcentrados

Para abordar el tema de las instituciones de educación superior públicas que tienen la naturaleza de órganos desconcentrados debe explicarse qué se entiende por órganos desconcentrados:

*Se llama desconcentración administrativa a la transferencia a un órgano inferior o agente de la administración central, de una competencia exclusiva, o un poder de trámite, de decisión, ejercido por los órganos superiores, disminuyendo, relativamente, la relación de jerarquía y subordinación*⁸⁵

Para Acosta Romero, la desconcentración administrativa es:

*La desconcentración estrictamente administrativa se identifica en México, con unidades administrativas que forman parte de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal. Por ejemplo, unidades desconcentradas de la Administración Pública Federal son: a) Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, dependiente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; b) La Comisión Nacional Bancaria, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; c) Instituto Politécnico Nacional, dependiente de la Secretaría de Educación.*⁸⁶

Se aprecia la referencia a aquellas figuras administrativas subordinadas ya sea a una Secretaría de Estado, o bien a departamentos administrativos, y que fueron creados con la finalidad de ejecutar una función determinada dentro de un ámbito de competencia que les confiere la ley o decreto que los regula. Los órganos desconcentrados también encuentran su fundamento en el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Artículo 17.- Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

⁸⁵ Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo" primer curso, editorial Porrúa, 18ª edición, México, 1997, p. 543.

⁸⁶ Acosta Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso", 13ª edición, editorial Porrúa, México, 1997, p. 452.

or considerarlo ilustrativo en el presente tema, se toma como ejemplo el caso de las instituciones de educación superior cuya desconcentración se desprende de la Secretaría de Educación Pública.

Por pertenecer a la administración pública federal centralizada, su fundamento constitucional se dispone en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

ARTÍCULO 90.- La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

Cuando se alude a las instituciones de educación superior que dependen de forma desconcentrada del gobierno federal, se hace referencia al servicio público de educación, lo cual conlleva a que otro de los preceptos aplicables, además del "artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal"⁴⁷ es el artículo 38 de la misma, ya que en este último numeral se enuncian las facultades concedidas a la Secretaría de Educación Pública por ser la dependencia de la administración pública centralizada que tiene como finalidad despachar y regular las acciones tendientes a proporcionar el servicio público de educación.

⁴⁷ "Artículo 17.- Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables."

Artículo 38.- A la Secretaría de Educación Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Organizar, vigilar y desarrollar en las escuelas oficiales, incorporadas o reconocidas:

II.- ...

a)...

b)...

c)...

d)...

e) La enseñanza superior y profesional.

III.- Crear y mantener, en su caso, escuelas de todas clases que funcionen en toda la República, dependientes de la federación, exceptuando las que por la Ley estén adscritas a otras dependencias del Gobierno Federal;

IV.- ...

V.- ...

VI.- ...

VII.- ...

VIII.- Promover la creación de institutos de investigación científica y técnica y el establecimiento de laboratorios, observatorios, planetarios y además centros que requieran el desarrollo de la educación primaria, secundaria, normal, técnica y superior; orientar, en concordancia con las dependencias competentes del Gobierno Federal y con las entidades públicas y privadas el desarrollo de la investigación científica y tecnológica;

Los fundamentos invocados se refieren a los órganos desconcentrados que sólo pertenecen a la SEP, por lo que se debe advertir que las instituciones de educación superior, que también son órganos desconcentrados pero no de la administración pública centralizada federal sino de la administración pública de cualquier entidad federativa encuentran su fundamento tanto constitucional como legal en las leyes locales de sus respectivos estados, siendo ésta la diferencia entre las instituciones de educación superior consideradas órganos desconcentrados de la administración pública federal y las que forman parte de la administración pública estatal; y mas aún, la distinción también se refleja en las autoridades que emiten sus leyes orgánicas, pues las instituciones como órganos desconcentrados de la SEP, dependencia del gobierno federal, el Congreso de la Unión y el Ejecutivo Federal

son las autoridades encargadas de legislar y promulgar sus leyes orgánicas de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 73, fracción XXV, y 89, fracción I. de la Constitución General de la República, pues se invoca el artículo 73, por ser el precepto constitucional en el cual el Congreso de la Unión encuentra su fundamento para legislar en materia de educación y dentro del mismo se fija la facultad para crear leyes tendientes a establecer escuelas superiores.

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

XXV.- Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales elementales, superiores secundarias y profesionales;...

Asimismo, por pertenecer a la administración pública federal el otro supuesto es el artículo 89, fracción I, ya que en el mismo se faculta al Ejecutivo Federal para promulgar y ejecutar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión.

Artículo 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;

Ahora bien, si estos órganos desconcentrados pertenecen a la SEP como cabeza de sector, debe asentarse que el fundamento legal que establece la relación jerárquica entre la dependencia administrativa y los órganos desconcentrados es el Reglamento Interno de la Secretaría de Educación Pública, pues en él se enuncia la forma en que debe organizarse la Secretaría para realizar las diferentes funciones que tiene a su cargo, además de determinar las unidades administrativas que han de conformar esta dependencia para el despacho de los asuntos que le competen, dentro de las cuales están las instituciones educativas como el Instituto Politécnico Nacional y la Universidad Pedagógica Nacional, de conformidad con el artículo 2º

del Reglamento Interno de la SEP, pero el reglamento no sólo se limita a considerar al IPN y la UPN como unidades administrativas, ya que en el capítulo donde contempla a sus órganos desconcentrados también considera a estas instituciones como órganos desconcentrados de la SEP.

CAPÍTULO VII DE LOS ÓRGANOS DESCONCENTRADOS.

Artículo 46.- Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de la competencia de la Secretaría, ésta podrá contar con órganos desconcentrados que le estarán jerárquicamente subordinados y a los cuales se otorgarán facultades específicas para resolver sobre determinada materia o para la prestación de servicios, dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con el instrumento jurídico que los cree, el cual deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación."

"Artículo 47.- Son órganos desconcentrados de la Secretaría los siguientes:

- I.- Comisión Nacional del Deporte*
- II.- Consejo Nacional para la Cultura y las Artes*
- III.- Instituto Nacional de Antropología e Historia*
- IV.- Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura*
- V.- Instituto Nacional del Derecho de Autor*
- VI.- Instituto Politécnico Nacional*
- VII.- Radio Educación*
- VIII.- Universidad Pedagógica Nacional*

Los órganos desconcentrados se regirán por sus propios instrumentos jurídicos de creación, así como también por las disposiciones aplicables de este Reglamento y las que, en su caso, determine el Presidente de la República o el Secretario, en ejercicio de sus atribuciones.

Resalta que los instrumentos jurídicos a los que se refieren los artículos 46 y 47 pueden ser decretos o leyes orgánicas, los cuales son la fuente directa donde estas instituciones encuentran de manera inmediata su fundamento legal ya que la

naturaleza de estos órganos permite que su existencia se dé por medio de una ley o un decreto.

1. Instituto Politécnico Nacional

El servicio de educación es una función que pertenece de origen al Estado y éste tiene la facultad de impartirla a través de sus organismos descentralizados, órganos desconcentrados, o bien autoriza a los particulares para desarrollar esta actividad. Dentro de estas modalidades para impartir educación, *el Instituto Politécnico Nacional*⁸⁸ es una institución de educación superior que depende de manera desconcentrada de la Secretaría de Educación Pública, lo cual significa que es un órgano desconcentrado de la Administración Pública Federal y por ende le son aplicables los mismos fundamentos constitucionales y legales a los que se hizo mención cuando se habló de los órganos desconcentrados de la administración pública federal, razón por la cual su fundamento constitucional se encuentra establecido en el artículo 90 constitucional.

Cabe advertir que de la lectura de este artículo, no se aprecia de manera expresa la existencia de los órganos administrativos desconcentrados, pero de acuerdo con su naturaleza son órganos que dependen de modo jerárquico de una unidad administrativa superior a ellos, las cuales forman parte de la administración pública federal centralizada (en este caso, la Secretaría de Educación Pública), reconocidas en forma expresa en el artículo 90 constitucional.

⁸⁸ En lo sucesivo IPN.

El IPN, como órgano desconcentrado, fundamenta su existencia en una ley, luego entonces, esa misma ley le va a dar el carácter y los alcances para la realización de sus fines.

La Ley Orgánica del IPN, fue publicada el 29 de diciembre de 1981, y en ella se define la personalidad jurídica que ostenta esta institución en la administración pública:

Artículo 2º.- El Instituto Politécnico Nacional es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública , cuya orientación general corresponde al Estado; con domicilio en el Distrito Federal y representaciones en las entidades de la República donde funcionen escuelas, centros y unidades, de enseñanza y de investigación que dependan del mismo.

Como órgano desconcentrado de la SEP (fracción VI del artículo 46 del Reglamento Interno de la SEP), las atribuciones del IPN no pueden ir más allá de las conferidas por su propia Ley Orgánica, enunciadas en el artículo 4º, pues sólo cuenta con una autonomía técnica, lo que se traduce en que sus facultades son en la medida de los alcances que permite la finalidad para el cual fue creado; prueba de ello es que sus atribuciones no pueden rebasar el ámbito de su competencia. esto es, impartir educación científica, tecnológica y cultural, pero con limitaciones, como es la dependencia a la SEP en cuanto a decisiones primordiales, por ejemplo, la elección del director general, que puede tener consecuencias políticas, así como el impedimento de un desarrollo pleno en la realización de sus actividades, o bien la dependencia económica, ya que su presupuesto se encuentra condicionado a la aprobación de la Secretaría de Educación Pública.

Facultades de las instituciones de educación superior

El tema es delimitar los alcances y dimensiones de los actos que realizan las instituciones de educación superior con la finalidad de alcanzar sus fines así como exponer el marco legal que rige a estos recintos sin importar su condición.

Para dilucidar esto es necesario resaltar la naturaleza jurídica de los actos que llevan a cabo estas instituciones para resaltar los cometidos para los cuales fueron creadas, tales impartir educación a nivel medio superior y superior, formar profesionales y desarrollar investigaciones, etcétera, pero ello se logra en la medida de la independencia que les otorgan las leyes orgánicas que las rigen: la pregunta que surge de inmediato es: ¿Cuáles son los medios para lograr su desarrollo como instituciones educativas? La respuesta es que dichos medios están contenidos en la dimensión de su capacidad para autodeterminarse, lo que significa que es su autonomía la que propicia su desarrollo, término de tal trascendencia que se ha consagrado como derecho en el rango constitucional con la finalidad de que los establecimientos universitarios dirijan su vida académica de la forma más libre pues, de manera natural, la autonomía universitaria refleja esa garantía en la libertad de pensamiento, de cátedra y de investigación, con lo que se puede alcanzar un auténtico desarrollo, y como expuso el diputado Genovevo Figueroa Zamudio en su intervención ante el Congreso de la Unión dentro de debates para discutir sobre la autonomía universitaria en el constituyente de 1980, quien manifestó:

Con la autonomía puede garantizarse a los universitarios la libertad en la discusión de todas las ideas, la libertad y la posibilidad de la crítica permanente, libertad en la cátedra, libertad en la investigación y en la

*creación y transmisión de la cultura; sólo de este modo la educación superior contribuirá al desarrollo democrático del país.*⁸⁹

De las anteriores consideraciones se estima que el instrumento por excelencia para que las instituciones de educación superior puedan alcanzar sus fines es la "autonomía universitaria"; por desgracia, no todos los recintos universitarios disfrutan de este derecho, por lo que para conseguir sus propósitos deben conformarse con las posibilidades que les permitan sus leyes orgánicas.

Para las instituciones de educación superior, por facultad debe entenderse su capacidad para realizar determinados actos tendientes a la consecución de sus fines, reconocidos y concedidos por las leyes orgánicas que las dotan de existencia y validez para funcionar como tales. En términos generales, los enunciados de dichas leyes son:

• **DETERMINAR SU FORMA DE GOBIERNO.** Aunque algunos de los recintos universitarios tienen el carácter de órganos desconcentrados y, por su naturaleza, en el aspecto jerárquico están supeditados a una dependencia gubernamental, no significa que la organización administrativa del órgano desconcentrado le deba imponer la forma en que ha de realizar sus actividades, pues a pesar de la subordinación que los vincula, dichos órganos desconcentrados cuentan con autonomía técnica, es decir, sus facultades son en la medida de las finalidades para los que fueron creados, y si el objetivo de las instituciones educativas se obtiene

⁸⁹ Melgari Adalid, Mario. "Derechos del Pueblo Mexicano", México a través de sus constituciones, tomo I, editorial Porrúa, UNAM, México, 1994, p. 452

con el grado de su independencia, lo menos que se les puede conceder es ese reconocimiento de libertad para conducirse como lo estimen más conveniente.

El autogobierno de las instituciones lleva implícito el derecho de expedir sus propios reglamentos y designar a sus autoridades internas, ya que leyes y autoridades que se dan a sí mismas son las que ejercerán la función de gobierno.

- **FORMULAR SUS PLANES Y PROGRAMAS DE ESTUDIO.** Para consolidar la afirmación de la autorización que tienen los recintos universitarios para crear sus propios planes y programas de estudio debe tomarse en cuenta que las instituciones de educación superior autónomas tendrán dicha facultad siempre y cuando sus propias leyes orgánicas se los permitan, pues no se ignora que la fracción VII del artículo 3º constitucional establece que dichos recintos se rigen por sus propias leyes orgánicas, y como apoyo de lo anterior es preciso resaltar que el contenido del artículo 1º de la Ley General de Educación, bajo un marco de legalidad y respeto a la garantía constitucional consagrada en la fracción VII del artículo 3º constitucional, reconoce el derecho de las instituciones autónomas para regirse por sus propias leyes orgánicas. Y en cuanto a los establecimientos de educación superior que no son autónomas, cabe resaltar que aunque no ostenten dicha garantía, la facultad de formular sus propios planes y programas de estudio también se encuentra consagrada en sus leyes orgánicas.
- **IMPARTIR EDUCACIÓN A LOS NIVELES SUPERIOR Y MEDIA SUPERIOR.** El derecho a impartir educación en los niveles medio superior obedece a la interpretación de la fracción V del artículo 3º constitucional, ya que en el mismo se aprecia:

Además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos incluyendo la educación superior...

Lo que significa que el Estado es el único que puede impartir la educación preescolar, primaria y secundaria; respecto a los demás niveles (medio superior, superior y demás) también quedan comprendidos en los verbos "promoverá y atenderá" por lo que pueden impartirlos otras instituciones sin necesidad de un reconocimiento del Estado puesto que no es educación exclusiva de éste, pero siempre que esta prerrogativa esté establecida en su ley orgánica: por ejemplo, en el caso del Instituto Politécnico Nacional tiene como finalidad coadyuvar a la preparación técnica de los trabajadores según lo dispone la fracción IV del artículo 3º de su ley orgánica.

- EXPEDIR TÍTULOS, DIPLOMAS Y CERTIFICADOS DE ESTUDIOS A LAS PERSONAS QUE HAYAN CONCLUIDO SUS ESTUDIOS DE CONFORMIDAD CON LOS REQUISITOS QUE SE ESTABLEZCAN EN SUS PLANES Y PROGRAMAS DE ESTUDIO. Por pertenecer al Sistema Educativo Nacional, las mencionadas constancias de estudio tendrán validez oficial tanto en toda la República Mexicana como en el extranjero de conformidad con el artículo 60 de la Ley General de Educación:

Artículo 60. - Los estudios realizados dentro del sistema educativo nacional tendrán validez en toda la República.

Las instituciones del sistema educativo nacional expedirán certificados y otorgarán constancias, diplomas, títulos o grados académicos a las personas que hayan concluido estudios de conformidad con los requisitos establecidos en los planes y programas de estudio correspondientes. Dichos certificados, constancias diplomas, títulos y grados tendrán validez en toda la República.

La secretaria promoverá que los estudios con validez en la República sean reconocidos en el extranjero.

Este derecho también se les reconoce en otros ordenamientos legales, como la ley reglamentaria del artículo 5º constitucional, vigente en el Distrito Federal, misma que es encargada de regular lo relativo en materia del ejercicio profesional y todo lo concerniente a ella. Para saber qué instituciones están facultadas para expedir títulos profesionales basta leer el artículo 1º de la ley en cita:

Artículo 1º. - Título profesional es el documento expedido por instituciones del Estado o descentralizadas, y por instituciones particulares que tengan reconocimiento de validez oficial de estudios correspondientes o demostrando tener los conocimientos necesarios de conformidad con esta Ley y otras disposiciones aplicables.

- ADMINISTRAR SU PATRIMONIO, RECURSOS ORDINARIOS Y EXTRAORDINARIOS. En este apartado no existe mayor problema en cuanto a las universidades que tienen el carácter de organismos descentralizados, pues de su misma naturaleza se desprende que tienen personalidad jurídica y patrimonios propios distintos a los del Estado, lo que les permite que además de contar con un patrimonio propio tengan el derecho de regirlo y administrarlo por autoridades internas de las mismas instituciones sin la revisión de alguna autoridad ajena.

¿Qué sucede con las instituciones con naturaleza jurídica de órganos desconcentrados? Como patrimonio se les reconocen los bienes que poseen para el servicio que prestan, las asignaciones que se les hagan dentro del presupuesto que les concedan los ingresos por los servicios que presten, donaciones y demás derechos que puedan adquirir por cualquier título legal, con la salvedad que, a diferencia de los organismos descentralizados, la administración del patrimonio de

las instituciones con naturaleza jurídica de órganos desconcentrados de alguna manera debe ser revisada por la dependencia a la que pertenecen; ejemplo de una forma de vigilancia son los órganos desconcentrados de la SEP, los cuales, por pertenecer a esta dependencia, además de regirse por su ley orgánica también lo hacen por preceptos como el Reglamento Interno de la SEP que también les es aplicable y, por ende, los preceptos del capítulo VIII, que disponen normas tendientes a regular la contraloría interna, pues por tratarse de órganos desconcentrados reciben un presupuesto autorizado por la SEP, lo que genera una auditoría interna a cargo de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, según lo establece artículo 48 del Reglamento Interno de la SEP.

Artículo 48.- Al frente de la Contraloría Interna, órgano interno de control, habrá un Contralor Interno designado "en los términos del artículo 37, fracción XII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal"⁹⁰ quien, en el ejercicio de sus facultades, se auxiliará por los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, designados en los mismos términos.

Con sujeción a su presupuesto autorizado, los órganos desconcentrados de la Secretaría de Educación Pública contarán con una contraloría interna en los términos del párrafo anterior. En el caso de que algún órgano desconcentrado no cuente con dicha unidad, las facultades a que se refiere este artículo se ejercerán por la Contraloría Interna en la Dependencia.

...

Debe advertirse que la forma de administrar sus bienes se establece en sus propias leyes orgánicas y en general estas instituciones están facultadas para:

⁹⁰ En el artículo 37, fracción XII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se establece una de las facultades de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo que es la de designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que en este caso es la facultad de esta Secretaría para designar al personal para efectuar la auditoría interna del Instituto Politécnico Nacional, por ser éste un órgano desconcentrado de la Administración Pública Federal.

- a) La administración de sus recursos financieros.
- b) La administración del subsidio que reciben del gobierno federal, estatal o de la dependencia administrativa a la que pertenecen.
- c) La regulación y el manejo de los derechos y cuotas por servicios docentes. En relación con este rubro se ha cuestionado mucho si es o no constitucional el cobro de cuotas en las universidades públicas.

Un enfoque estrictamente personal es el siguiente: el artículo 3º constitucional es el precepto que se refiere a las garantías sociales en materia de educación y consta de ocho fracciones, mismas que se refieren a aspectos diferentes de la educación. Respecto a la educación superior, se discute, en teoría y en actos políticos, si toda la educación que imparte el Estado es gratuita, tal es el caso de los “universitarios” que han impedido el funcionamiento de la Universidad Nacional Autónoma de México en años anteriores. En cambio, las autoridades universitarias y los académicos de la propia universidad están convencidos de que la educación es gratuita en preprimaria, primaria, y secundaria, y basan su aseveración en la fracción V del artículo 3º constitucional:

“3o... V. Además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos –incluyendo la educación superior– necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura;”

Manifiestan que la educación superior no es gratuita como es deseable, al tenor de lo dispuesto por la fracción en cita. Francisco Venegas Trejo, entre otros, al analizar esta fracción, sostiene que:

Además de impartir la educación preescolar, primaria, y secundaria, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos de nuestra cultura.

-incluyendo la educación superior-necesarios para el desarrollo de la Nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará al fortalecimiento y difusión. Está claro, para quien lee completo el artículo, que la educación gratuita es la educación que imparte el Estado, pero en el caso de las universidades no dice impartirla, pues sólo está obligado a impartir la educación preescolar, primaria y secundaria. En lo tocante a la educación universitaria, el Estado sólo tiene la obligación de promoverla y la apoyará a través del subsidio tan necesario para formar el patrimonio de, que una vez otorgado queda bajo nuestra responsabilidad, subrayó.⁹¹

Otro argumento para robustecer la constitucionalidad del cobro de cuotas en las universidades autónomas también es de Francisco Venegas Trejo, quien en esa misma conferencia, cuando se discutió acerca de la precisión de los conceptos de "cuotas" y "colegiaturas", sostuvo la constitucionalidad de las cuotas, ya que éstas, a diferencia de las colegiaturas, son el pago de una aportación, que en el caso de la UNAM es por concepto de la papelería correspondiente a los trámites administrativos tendientes a lograr la inscripción y control de los mismos, mas no el pago de los sueldos. Expresó:

Venimos no por interés económico tanto más que si no por un compromiso moral, pues la cantidad de \$0.20 (veinte centavos) no cubre ni el valor del papel con el cual los alumnos realizan el pago de su cuota.

Enseguida añadió:

⁹¹ Conferencia impartida por los maestros Ignacio Burgoa Orihuela y Francisco Venegas Trejo, sobre "la constitucionalidad de las cuotas", "Revista de la Facultad de Derecho", Núm. 178, 16 de marzo de 1999, p. 5.

Los maestros de la universidad no asistimos a impartir clases por un sueldo, sino que la razón es por que somos universitarios, por amor a nuestra alma mater es que venimos a retribuirle un poco de lo que nos ha dado.

En una breve reflexión de lo transcrito acerca de la facultad de cobro de cuotas en las universidades públicas, se concluye que dicha prerrogativa es constitucional y se encuentra dentro de un marco legal siempre que lo establezca de manera expresa su ley orgánica, pues en ellas se encuentra el fundamento legal inmediato, derecho reconocido a las universidades autónomas con el carácter de garantía constitucional.

EXPLOTACIÓN DE BIENES. Un ejemplo son los ingresos que obtienen las universidades al explotar las marcas que poseen, con el único requisito de que estén registradas en el IMPI.

EL MANEJO DE SUS BIENES MUEBLES E INMUEBLES. En términos generales, las leyes orgánicas protegen los bienes muebles e inmuebles propiedad de las universidades, destinados a sus servicios, de cualquier afectación, dándoles la calidad de inalienables, imprescriptibles, *"existiendo leyes orgánicas que exentan a los bienes de cualquier gravámen."*⁹²

FACULTAD DE OTORGAR, NEGAR O RETIRAR RECONOCIMIENTOS DE VALIDEZ OFICIAL. Esta prerrogativa, además de reglamentarse en los ordenamientos jurídicos de las universidades, es reconocida por la Ley para la Coordinación de Educación Superior.

⁹² La UNAM es una de las instituciones que protege su patrimonio de manera extensa, pues utiliza todos los medios legales posibles para defender sus bienes, ejemplo de ello se da en materia fiscal con la figura de "la no sujeción".

Artículo 17.- Las instituciones públicas de educación superior que tengan el carácter de organismos descentralizados, cuando estén facultadas para ello, podrán otorgar, negar o retirar reconocimiento de validez oficial de estudios de tipo superior, en la inteligencia de que para cada planiel, extensión, dependencia y plan de estudios se requerirá el reconocimiento de la institución pública de educación superior correspondiente.

El reconocimiento podrá ser otorgado por los gobiernos de los Estados o por los organismos descentralizados creados por éstos, sólo respecto de los planeles que funcionen y los planes de estudio que se impartan en el territorio de la entidad federativa correspondiente.

El hecho de que las universidades oficiales tengan la facultad de otorgar reconocimientos de validez oficial también les concede el derecho de autenticar las certificaciones académicas que expidan las instituciones particulares, como títulos, diplomas y grados académicos, cuando dichas instituciones se sometan al régimen escolar de las universidades oficiales; además, los planes y programas de estudio en que se basen las universidades particulares deben ser los mismos que se imparten en las universidades públicas a las que estén incorporadas, o cuando tengan planes y programas de estudio propios, también debe aprobarlos la universidad pública a la que pertenezca su reconocimiento.

FACULTAD PARA CREAR MECANISMOS DE SELECCIÓN, ESTANCIA, SANCIÓN Y EXPULSIÓN DE LOS MIEMBROS DE SU COMUNIDAD TALES COMO ALUMNOS, DOCENTES E INVESTIGADORES. En cuanto a la facultad de selección se puede decir que, de los niveles educativos de secundaria y medio superior egresan más de cincuenta mil estudiantes cada año, lo que hace imposible que exista la capacidad económica y docente en los recintos universitarios para preparar a todos los aspirantes, lo que obliga a dichos recintos a un proceso de selección, puesto que sólo ellos cuentan con el discernimiento intelectual para distinguir entre los aspirantes quiénes poseen las aptitudes idóneas para que, con la formación universitaria, transformen y desarrollen las capacidades

de los estudiantes para obtener de ellos grandes hombres, ilustres profesionales y destacados investigadores, es por ello que las instituciones de educación superior cuentan con la facultad de admitir o rechazar de entre los aspirantes a las personas que estimen idóneas para recibir una preparación profesional.

Una vez integrados a las comunidades universitarias, los estudiantes quedan sujetos al marco jurídico de las legislaciones universitarias, en las cuales se establecen normas que regulan lo relativo a la vida académica, no nada más de los estudiantes, sino de todos los miembros de las comunidades universitarias, tal y como es: su estancia, evaluación, sanción y expulsión. Ejemplo de ello es la función disciplinaria que desempeñan estas instituciones.

el ejercicio de la función disciplinaria es inherente a todo grupo organizado y lo ejercitan tanto entidades públicas como privadas con el objeto de lograr el mantenimiento de una conducta ordenada y ajustada a los deberes que a cada quien le corresponden dentro de una comunidad.⁹³

Otro rubro que deben considerar las normas universitarias son las tendientes a evaluar las aptitudes de los maestros e investigadores para ser clasificados en los grados preestablecidos o bien, para ocupar puestos que requieran determinadas cualidades intelectuales y esto se logra a través de procedimientos de evaluación como lo son los exámenes de oposición que se aplican a los maestros para ser titulares de alguna cátedra.

Por lo anterior se puede resumir que el reconocimiento de estas facultades obedece a la naturaleza de la dinámica con la que se conducen estos recintos para

alcanzar sus fines, pues es difícil imaginar una institución de esta índole sin dichas facultades.

FACULTAD PARA REALIZAR DIVERSOS ACTOS JURÍDICOS. Las instituciones de educación, como entes públicos, también necesitan efectuar actos jurídicos con personas físicas o morales para la realización de sus fines, como son la celebración de un contrato de compraventa, arrendamiento, etc.

Asimismo, de las relaciones con otras personas pueden surgir conflictos que sean necesarios ventilar ante tribunales, y acontecimientos (realizar actos jurídicos o sujetarse a un proceso de cualquier índole) que demuestran la necesidad de realizar actos jurídicos, los cuales, para concretarlos, deben estar contemplados no en forma enunciativa acto, por acto sino que es suficiente la sola mención en sus respectivas leyes orgánicas de la permisibilidad de la realización de las acciones tendientes al logro de sus fines, para que se establezca la facultad del ejercicio de sus atribuciones. Por otra parte, para que ello sea posible, ya que se está ante la presencia de personas morales, la realización de aquellos debe ser a través de un representante legal que pueda delegar estas facultades en los términos de las leyes civiles correspondientes.

Y así, grosso modo, es posible enunciar las diversas facultades que pueden realizar las instituciones de educación superior sin transgredir el orden jurídico de los Estados Unidos Mexicanos.

Madrazo Cuellar, Jorge "El Sistema Disciplinario de la UNAM", editorial UNAM, México, 1980, p. 73.

D) Naturaleza jurídica de las instituciones de educación públicas superiores

De la naturaleza jurídica se desprenden los rasgos característicos de la persona o el ente del que se habla, pues para comprender su condición jurídica es imprescindible conocer la posición que ocupan dentro del ordenamiento jurídico.

Los recintos de educación superior públicas sólo pueden ostentar dos calidades: la de organismos descentralizados, como la Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad Autónoma Metropolitana, Universidad de San Nicolás de Hidalgo, Universidad de Guanajuato, Universidad Tecnológica de Tula-Tepeji, etcétera, o bien, la de órganos desconcentrados, como la Universidad de Occidente y el Instituto Politécnico Nacional, entre otras, de las cuales ya se explicó su naturaleza jurídica.

Al hablar de instituciones de educación superior con la calidad de organismos descentralizados, lo primero es explicar qué se entiende por organismo descentralizado, para lo cual es de utilidad el concepto del maestro Acosta Romero, quien considera que:

la descentralización administrativa es una forma de organización que adopta, mediante una ley (en el sentido material), la administración Pública, para desarrollar:

1. *Actividades que competen al estado.*
2. *O que son de interés general en un momento dado,*
3. *A través de organismos creados especialmente para ello, dotados de:*
 - a) *Personalidad jurídica.*
 - b) *Patrimonio propio.*

c) Régimen jurídico propio.⁹⁴

En la anterior definición puede apreciarse que los elementos de los organismos descentralizados son factores que compaginan con los de las universidades oficiales, los cuales son: personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídico propio, particularidades insertas en sus propias leyes orgánicas, por ejemplo, la Universidad de Guanajuato.

Ley Orgánica de la Universidad de Guanajuato

Artículo 1º...

Artículo 2º.- ...

CAPÍTULO II.

De la Universidad de Guanajuato.

Artículo 3º.- La Universidad de Guanajuato es un organismo público, descentralizado del Estado, autónomo en su régimen interno, con capacidad jurídica y patrimonio propio, por lo que tiene la facultad de gobernarse a sí misma; ...

En cuanto a la personalidad jurídica, cabe advertir que esta es distinta a la del estado, pues tal y como se establece en sus propias leyes orgánicas estos entes se encuentran apartados de la estructura administrativa.

Otros principios que distinguen a los organismos descentralizados, y por ende, a las instituciones superiores de tal naturaleza, los señala este mismo autor:

1. Son creados, invariablemente, por un acto legislativo, sea Ley del Congreso de la Unión, o bien Decreto del Ejecutivo.

⁹⁴ Acosta Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo", 13ª edición, editorial Porrúa, México, 1997, p. 493.

2. Tienen régimen jurídico propio ⁹⁵

El primero de ellos se refiere a que son entidades cuya creación se da a través de actos legislativos, esto a la luz del punto de vista material, pues su existencia es producto de un proceso legislativo (ley), o bien por un decreto del ejecutivo.

Referente al régimen jurídico propio, cabe destacar que en cuanto al de las instituciones de educación pública superiores, puede decirse que éstas para regir su ámbito interno cuentan con órganos de representación, dentro de los cuales existe uno que es el de mayor jerarquía frente a otros que también forman parte de estos entes, tal es el caso de la Junta de Gobierno en la UNAM.

Asimismo dentro de esta estructura se contemplan a órganos de representación, cuyas facultades también son la toma de decisiones fundamentales.

Y por último se hace referencia a todos aquellos órganos direcciones y departamentos cuya creación obedece a las actividades que requieran dichas instituciones.

Es de suma importancia la observación en cuanto a su ley orgánica, sobre todo cuando se alude el punto de régimen jurídico interno, pues es cierto que su naturaleza es de organismos descentralizados, pero respecto a las universidades autónomas a diferencia de otros organismos descentralizados, no se rigen por la Ley de Entidades Paraestatales, incluso existen posturas, como la de Miguel Acosta Romero, que afirman que las universidades autónomas (la UNAM en concreto) tienen el carácter de organismos autónomos.

⁹⁵ Ibidem. 494.

Cuando en este capítulo se desarrolló la sección “Regulación constitucional y legal”, sólo se comprendió como legislación aplicable a las instituciones de educación superior a las leyes orgánicas sin invocar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y esto es porque a pesar de que son el fundamento de los organismos descentralizados, no son aplicables a las universidades con tal carácter, pues se advierte que se establece de manera expresa en la Ley Federal de Entidades Paraestatales la inobservancia que tiene para dirigir el funcionamiento de las universidades autónomas.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que la estructura de la administración pública federal se conforma con la administración pública centralizada y la administración pública paraestatal; la primera está integrada por “la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal”, la segunda, que es la que interesa para el presente estudio, la integran “los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos”, según el artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Por otra parte, en el título tercero, artículo 45. de la misma ley, se consideran algunas características de los organismos descentralizados.

Artículo 45.- Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

Si los organismos descentralizados forman parte de la Administración Pública Paraestatal, y existe una ley reglamentaria que se desprende del artículo 90 de la

Constitución General de la República que asienta las bases para el funcionamiento de las entidades paraestatales, debe analizarse qué establece esta ley en cuanto a la dirección de las universidades como organismos descentralizados.

Artículo 1°. La presente ley, reglamentaria en lo conducente del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la administración pública federal.

Las relaciones del Ejecutivo Federal, o de sus dependencias, con las entidades paraestatales, en cuanto a Unidades de la administración pública federal, se sujetarán, en primer término, a lo establecido en esta ley y sus disposiciones reglamentarias y, sólo en lo no previsto, a otras disposiciones según la materia que corresponda.

Este artículo dispone que la aplicación de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales para regular este tipo de organismos públicos es de forma inmediata y directa, y en lo no previsto se aplicarán las disposiciones según la materia de que se trate, por lo que puede añadirse que la disposición conducente a la que se refiere es la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Es evidente que en el artículo 3° de la Ley Federal de Entidades Paraestatales se delega el fundamento de las universidades autónomas con el carácter de organismos descentralizados, pues la ley en cita renuncia a la aplicación de su observancia sobre las instituciones de educación superior autónomas, lo que no es extraño, toda vez que si no existiera este supuesto en dicha ley, se considera que resultaría inconstitucional, ya que al pretender aplicar los lineamientos de la misma como sustento legal a las universidades autónomas contraviene lo dispuesto en la fracción VII del artículo 3° constitucional, que en la parte conducente establece:

Artículo 3°...

VII. Las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas;...

Respecto al artículo 3º de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, se aprecia:

Artículo 3º.- Las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía se regirán por sus leyes específicas.

De lo transcrito se aprecia que la redacción de uno y otro preceptos es casi idéntica; sólo cambian algunos términos al finalizar, pero en esencia, el espíritu de ambos es el mismo, por eso en la sección “Regulación constitucional y legal” no se hizo referencia a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal ni a la Ley Federales de Entidades Paraestatales, que al parecer son el fundamento legal de las universidades autónomas por ser organismos descentralizados del Estado.

El otro punto respecto a las instituciones de educación superior que tienen la naturaleza de organismos descentralizados es el referente a la consideración que se les tiene como organismos autónomos, como señala Diego Valadez, que aunque sólo se refiera a la UNAM, esta regla es aplicable para todas las universidades con autonomía reconocida por una ley orgánica: *“El régimen jurídico de la Universidad Nacional Autónoma de México es el de un organismo descentralizado por servicio y autónomo.”*⁹⁶

⁹⁶ Valadez, Diego. “La Universidad Nacional Autónoma de México. Formación, estructura y funciones”. editado por la UNAM. México. 1974. p. 47

Pero ¿qué es lo que implica su autonomía? Esta forma de autonomía otorga a los organismos mayor independencia frente al Estado, ya que si existe una relación entre ellos no prevalece una estructura jerárquica entre los mismos, a lo cual Acosta Romero manifiesta:

...estimo que la autonomía se centra fundamentalmente en la no injerencia ni política ni administrativa del gobierno central en el manejo de los órganos autónomos y creo que un concepto de autonomía muy claro, es el que está expresado en la fracción VII del artículo 3º de la Constitución....⁹⁷

Al mencionar a los organismos autónomos, Miguel Acosta Romero señala que el primero del que se habló en nuestro país con gran impetu es la Universidad Nacional Autónoma de México, y reconoce que la autonomía universitaria no es una figura que ideada en México, pues existe el antecedente que se dio en Córdoba, Argentina en 1918.

Para demostrar que los organismos autónomos, en particular las universidades, con el mismo carácter no pertenecen al Poder Ejecutivo, se sostienen las siguientes consideraciones: primero, en lo constitucional la naturaleza de las universidades autónomas no se desprenden del artículo 90 de la Constitución de la República, que es el fundamento constitucional de la administración pública federal, sino del artículo 3º, fracción VII, de la Carta Magna, y que de manera expresa remite a sus bases legales, es decir sus propias leyes orgánicas, sin mencionar algún otro ordenamiento de la administración pública federal; segundo, la que emana de las leyes orgánicas, ya que del contenido de las mismas se aprecia que son "organismos descentralizados del Estado" sin importar que hayan provenido del Congreso de la Unión o de un congreso local.

⁹⁷ Acosta Romero, Miguel. Ob. cit., p. 604.

LEY ORGÁNICA DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

CAPÍTULO I.

Objeto y Facultades.

Artículo 1º.- Se crea la Universidad Autónoma Metropolitana, como organismo descentralizado del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio."

"LEY ORGÁNICA DE LA UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO.

CAPÍTULO I.

DE LA NATURALEZA Y ATRIBUCIONES.

Artículo 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 extensión universitaria.

Al respecto, Miguel Acosta Romero sostiene que:

...son instituciones del Estado que no están adscritas orgánicamente a ninguno de los poderes federales; que éstos no pueden imponerles determinadas conductas y que la autonomía no significa más que cumplir con los objetivos antes comentados; pero no constituyen entidades soberanas dentro del estado. Es conveniente precisar, que por disposición expresa no es aplicable a la U.N.A.M. la Ley Federal de Entidades Paraestatales.⁹⁸

⁹⁸ Ibidem p. 606.

Los únicos vínculos que estos organismos mantienen con el Estado son: primero, que fueron creados por órganos legislativos; y segundo, la obligación que tiene el Estado para otorgarles un subsidio para que puedan realizar sus fines. Como organismos descentralizados, sus características principales consisten en que su regulación es por medio de su propia ley orgánica; y como personas morales que son cuentan con sus respectivos atributos como personalidad jurídica, patrimonio propio y objeto.

En cuanto al patrimonio se puede mencionar que se conforma con bienes que pertenecen al dominio público, de acuerdo con lo establecido en el artículo 34, fracción VI, de la Ley General de Bienes Nacionales.

*Artículo 34. – Están destinados a un servicio público, y por tanto, se hayan comprendidos en la "fracción V del artículo 2°."*⁹⁹

- VI. Los inmuebles que formen parte del patrimonio de los organismos descentralizados de carácter federal, siempre que se destinen a infraestructura, reservas, unidades industriales, o estén directamente asignados o afectados a la exploración, explotación, transformación, distribución o que utilicen en las actividades específicas que tengan encomendadas conforme a sus respectivos objetos, relacionados con la explotación de recursos naturales y la prestación de servicios.*
- VII. No quedan comprendidos entre los bienes a que se refiere el párrafo anterior los inmuebles que los organismos descentralizados utilicen para oficinas administrativas, o en general para propósitos distintos a los de su objeto.*

Bienes del dominio directo comprendidos en el párrafo cuarto del artículo 27 constitucional:

⁹⁹ "Artículo 2 - Son bienes de dominio público:

1. Los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a éstos, conforme a la ley."

...como son, por ejemplo, los que integran el subsuelo y la plataforma continental, que forma parte de los elementos que tiene a su disposición Petróleos Mexicanos, para cumplir con su objeto; en ambos casos, el régimen de dominio público impone inalienabilidad, esos bienes se regulan, por lo tanto, por normas de derecho público.¹⁰⁰

Régimen fiscal. Al calificar de acertada la opinión de Acosta Romero, se considera que, por la misma naturaleza de su objetivo social que es el de impartir educación superior a las clases menos privilegiadas, tarea que en esencia es una de las más nobles de las funciones públicas, “educar a un pueblo”, y que además la realizan sin el afán de algún lucro, las universidades públicas deben estar exentas del pago de impuestos federales y locales, no obstante se han emitido resoluciones de carácter jurisdiccional federal en que se ha condenado a instituciones autónomas de educación superior al pago de ciertos impuestos, lo que constituye una transgresión a su autonomía, pues si a las instituciones educativas particulares se les considera, de conformidad con el artículo 73, fracción X, de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, personas morales no contribuyentes de este impuesto, así como el artículo 15, fracción IV, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, que también exenta a los establecimientos particulares, por qué no respetar el carácter de no sujeción tributaria que ostenten las universidades autónomas, y que no debe confundirse con la exención.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. NO ES SUJETO TRIBUTARIO. En virtud a lo dispuesto en el artículo 17 de su Ley Orgánica, la Universidad nacional Autónoma de México, ha quedado relevada de toda obligación tributaria de carácter federal, local o municipal, no sólo respecto de las contribuciones que pudieran causar sus bienes, verbigracia: los derechos por servicio de agua, sino también de sus ingresos obtenidos con cualquier carácter, y los actos jurídicos en que intervenga; otorgándole el legislador el carácter de no sujeción tributaria, figura jurídica que no debe confundirse con la exención, pues en la primera no existe la obligación de pagar impuesto alguno y en la segunda entraña la liberación de no cubrir

¹⁰⁰ Acosta Romero, Miguel. Ob cit, p. 505.

cargas impositivas, como un privilegio a quien es sujeto pasivo de la relación tributaria, lo cual no acontece con la citada institución.”
PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. ¹⁰¹

La exención tiene como consecuencia paralizar los efectos que se derivan de la tributación, o sea que a través de ella se libera del cumplimiento de las obligaciones tributarias, puesto que sí se impone la carga fiscal, pero con la exención se impide que surtan sus efectos; en cambio, la no sujeción, de manera preestablecida y con el ánimo de prevención, fija que no existe posibilidad alguna de que se imponga cualquier gravamen de naturaleza fiscal.

De manera suscitada, con estos elementos, como que su regulación proviene de una ley orgánica, que su personalidad y patrimonio son distintos a los del Estado, que tienen un gobierno autónomo, etc., es como se obtiene la afirmación de que algunas universidades, en especial las autónomas, poseen naturaleza jurídica de organismos descentralizados del Estado.

E) Estudio en torno a su autonomía

Para realizar el análisis de la autonomía de las instituciones de educación superior es preciso que se delimite en forma primordial este concepto, por lo que puede decirse que la definición de este vocablo ha evolucionado con el transcurso del tiempo, como se indica en el Diccionario Jurídico Omeba:

*“Los griegos llamaban “autonomoi” y los romanos “autonomi” a los estados que se gobernaban por sus propias leyes y no estaban sometidos a ningún poder extranjero: Este es el verdadero significado de la palabra, según el cual autonomía equivale a independencia, y sólo puede aplicarse a los estados independientes.”*¹⁰²

Luego entonces, la palabra autonomía califica de independiente al sujeto de la oración.

Otro significado de la palabra autonomía, pero ya aplicada a las universidades se encuentra en el Diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas.

*AUTONOMÍA UNIVERSITARIA. I. (Autonomía: del griego autós, propio mismo, y nómos, ley). ”*¹⁰³

Jorge Carpizo explica que la autonomía de las universidades es la facultad que tienen para autogobernarse, lo que implica que pueden proporcionarse su propio ordenamiento jurídico con el que se rijan a sí mismas:

... darse sus propias normas dentro del marco de su Ley Orgánica y designar a sus autoridades-, para determinar sus planes y programas dentro de los principios de libertad de cátedra e investigación y, para administrar libremente su patrimonio.

*La autonomía constitucional sólo se refiere a las universidades públicas y no a las privadas.”*¹⁰⁴

Por su parte, Ignacio Burgoa Orihuela coincide en la concepción de autonomía universitaria, pues también la caracteriza como la facultad que tienen las

¹⁰² Contradicción de Tesis I.5º. A., emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicada en la p. 857, del tomo: III, segunda parte-2, enero a junio de 1989, en el Semanario Judicial de la Federación, de la Octava Época.

¹⁰³ (Voz) Charney, Hugo. “Enciclopedia Jurídica Omeba”, Tomo I, editorial: Bibliografía Argentina, 1945, p. 961.

¹⁰⁴ (Voz) Carpizo, Jorge. “Diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas”, Ob. cit., p. 282.

instituciones universitarias para proporcionarse a sí mismas su regulación interna y añade:

*La preservación de la autonomía universitaria exige que se prohíba por una norma constitucional que la garantice, cualquier intromisión en el régimen interno de las universidades por parte de personas, autoridades o grupos, con el propósito de alterar, desviar el ejercicio de las potestades jurídicas en que dicha autonomía se revela.*¹⁰⁵

Para entender los alcances del concepto de autonomía dentro del marco de la educación superior es necesario conocer los antecedentes que dieron origen a este concepto.

La evolución de la autonomía universitaria ha tenido como antecedentes el proyecto de creación de una universidad libre, presentado por el entonces diputado Justo Sierra Méndez ante la Cámara de Diputados en 1881. En 1910, en la Ley de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes se crea la Universidad Nacional de México, a la cual, a través de principios de independencia, se le concede personalidad jurídica y patrimonio propio, aunque todavía no se manejaba el concepto de autonomía, ya que éste se manifiesta en 1912, en palabras del licenciado Joaquín Eguía Liz, primer rector de nuestra máxima casa de estudios, quien fue el primero que pronunció el ideal de la autonomía:

Este propósito, no lo olvidemos-claramente revelado por el hecho de que la universidad es, según esa Ley, una persona jurídica-, es el muy excelso de dar independencia a la instrucción superior dentro del gobierno de la nación.

Cuando el ideal de nuestra universidad se realice, ella será una entidad autónoma dentro de la nación; su única relación con éste deberá ser con el tiempo, el subsidio que se le dé, ya que entre nosotros no puede esperarse que

¹⁰⁴ Idem.

¹⁰⁵ Burgoa Orihuela, Ignacio. "Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo". Ob. cit., pp. 61 y 62.

*los particulares doten a las instituciones de cultura con fondos que les permitan subsistir por sí solas. El ideal de la universidad, el ideal de toda enseñanza, es la libertad absoluta respecto del poder público que no es, que no puede ser, que no tiene derecho a ser autoridad docente; pero entre nosotros no es fácil suponer que pueda prescindirse de la ayuda oficial en materia de instrucción; y, por lo tanto, nuestro deber es procurar que la universidad funcione por sí sola tan eficazmente, que su alteza y majestad sean bastantes a imponer respeto a todo gobierno hasta que llegue a conseguir su autonomía plena.*¹⁰⁶

En 1914 se crea el primer proyecto para otorgarle independencia a la universidad, el cual fue aprobado por un grupo de distinguidos maestros y referente a este acontecimiento, Mario Melgar Adalid comenta en la obra *Derechos del Pueblo Mexicano*:

"...se creó un proyecto de ley de independencia de la Universidad Nacional de México, aprobado por el grupo de profesores universitarios que se reunió en los salones del Museo de Arqueología, Historia y Etnología, las noches del 2, 5 y el 7 de diciembre de 1914:

artículo 1º. Se decreta la independencia de la Universidad Nacional de México; en consecuencia, no dependerá en lo sucesivo del gobierno federal, que se concretará a garantizar su autonomía y administrarle los fondos indispensables para su subsistencia y desarrollo. En todo caso las enseñanzas que la Universidad imparte serán laica (SIC).¹⁰⁷

En 1917 se idea un segundo proyecto de ley para otorgar autonomía a la Universidad Nacional de México, reconociéndose en el artículo 3º del proyecto su personalidad jurídica y, como tal, su capacidad jurídica para adquirir bienes para la

¹⁰⁶ Dromundo, Baltasar. "Crónica de la autonomía universitaria de México", editorial JUS, México, 1978, p. 98.

¹⁰⁷ Idem.

realización de sus fines; en el artículo 4º se establecía que el gobierno de la universidad quedaba a cargo del rector, quien sería electo de modo interno por miembros del mismo recinto académico; en ese mismo año se manifiesta la autonomía, no como ideal sino como realidad, pues el 5 de octubre de 1917 se decreta la autonomía universitaria para la Universidad Michoacana, por el ingeniero Pascual Ortiz Rubio, gobernador de la entidad en ese entonces.

Por otra parte, en 1918, Venustiano Carranza, en su informe ante el Congreso de la Unión, habló de los donativos hechos por particulares como contribución para la realización de la autonomía de la Universidad Nacional. Resalta que no sólo en México existía la inquietud entre los estudiantes por crear universidades cuyo gobierno fuera regido por los propios universitarios, pues como uno de los antecedentes históricos más trascendentes en la evolución de la autonomía universitaria está el hecho de que en Argentina también se presenta este movimiento y de igual manera es 1918 cuando en la ciudad de Córdoba se proclama un “manifiesto” dirigido a todos los estudiantes universitarios de Sudamérica, en el que se plasman los derechos y motivos por los cuales no pedían, sino exigían, la concesión de autonomía del gobierno a las universidades públicas:

La juventud ya no pide. Exige que se le reconozca el derecho a exteriorizar ese pensamiento propio en los cuerpos universitarios por medio de sus representantes. Está cansada de soportar a los tiranos. Si ha sido capaz de realizar una revolución en las conciencias, no puede desconocerle la capacidad de intervenir en el gobierno de su propia casa.¹⁰⁸

En 1923, (en México) a iniciativa de don Rafael Nieto, gobernador del estado de San Luis Potosí, y por decreto del Congreso local, se reconoce la autonomía a la Universidad Potosina, con lo que el país sumaba dos universidades autónomas: la de

¹⁰⁸ Ibidem, p. 110.

Michoacán y la de San Luis Potosí; el proyecto de autonomía de la Universidad Nacional de México continuaba sin culminar.

Durante la presidencia de Emilio Portes Gil, del 1º de diciembre de 1928 al 5 de febrero de 1930, ocurrieron hechos históricos muy importantes y esenciales para la conformación de la autonomía universitaria en México:

Empero, los diferentes proyectos de iniciativas tendientes a lograr la autonomía universitaria desde 1912, fueron esporádicos a la vez que apoyados en una acción discontinua, de tal modo que sería más tarde, la generación del 29, quien a través de sus grupos juveniles y en diversas intervenciones en congresos nacionales de estudiantes, la que planteara en forma continuada y tenaz, la necesidad imperativa de la autonomía como única forma plausible de alcanzar, por lo menos, tres objetivos: Liberar a la Universidad de la tutela del estado y de la intromisión por lo mismo de los políticos en el desarrollo de la cultura universitaria; hacer realmente efectiva la teoría de la libre cátedra, logrando de tal suerte que la Universidad fuera un seguro refugio para la libertad de pensar en medio de un ambiente que, afuera detentaba esa propia libertad; democratizar la enseñanza abriendo las puertas de la universidad a las capas intrínsecamente más valiosas y, por ende, más pobres lógicamente, del pueblo de México, que durante toda la vida independiente del país, por sus propias condiciones económicas no habrían tenido acceso, de modo colectivo, a las carreras liberales.¹⁰⁹

Diversos acontecimientos sobresalientes son: el congreso estudiantil celebrado en la ciudad de Mérida en enero de 1929, en el cual se trataron temas como los de autonomía económica y administrativa de las escuelas oficiales, presentándose un detalle muy peculiar en ese mismo evento: Narciso Bassols, quien era director de la Escuela de Derecho, propuso que en vez de realizar exámenes finales cada año, se aplicaran cada seis meses, con la finalidad de obtener una mejor calidad académica, pero lejos de apoyar esta idea, los estudiantes, todos idealistas y libertadores de la educación en México, rechazaron dicha propuestas e incluso se sintieron ofendidos

¹⁰⁹ Ibidem pp. 85y 86.

con la sugerencia de Narciso Bassols por el hecho de no haber consultado su opinión antes de exponerla; otros sucesos fueron las declaraciones de huelga tanto en distintos planteles universitarios como en escuelas oficiales; un suceso más fue el de la solicitud de la renuncia del licenciado Ezequiel Padilla, Secretario de Educación Pública, además de la renuncia del licenciado Antonio Castro Leal entonces rector de la universidad; fue el 23 de mayo de ese mismo año cuando el joven Alejandro Gómez Arias, presidente de la Confederación Estudiantil, hizo de manera formal la petición de la autonomía universitaria a través de un escrito, el cual contenía entre otros puntos, la salida de policías, soldados y bomberos de las instalaciones de los recintos universitarios, también incluía la participación de los estudiantes en las decisiones internas de la universidad, además que fueran escuchadas las demandas exigidas por los estudiantes de la Escuela de Jurisprudencia y que a ese movimiento no se le diera el carácter de político, puesto que sólo era un pronunciamiento para organizar la vida interna de la universidad. Estas demandas se hacían al licenciado Emilio Portes Gil, Presidente de la República, y la respuesta del gobierno mexicano fue la expedición de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México de 10 de julio de 1929, pero firmada por el presidente de la República Mexicana el 22 de julio de 1929, cuyo contenido en cuanto a la autonomía universitaria dice:

Artículo 1º. La Universidad Nacional de México tiene por fines impartir educación superior y organizar la investigación científica, principalmente la de las condiciones y problemas nacionales, para formar profesionistas y técnicos útiles a la sociedad y llegar a expresar en sus modalidades más la cultura nacional, para ayudar a la integración del pueblo mexicano.

Artículo 2º. La Universidad Nacional de México es una corporación pública, autónoma, con plena personalidad jurídica y sin más limitaciones que las señaladas en la Constitución General de la República.

Artículo 3º. La autonomía de la Universidad no tendrá más limitaciones que las expresamente establecidas por esta ley."

Desde 1929, una vez establecido el significado de autonomía universitaria, se crearon varias universidades estatales a las cuales, por conducto de las legislaturas locales se les concedió autonomía y por su parte las universidades existentes hicieron gestiones para regirse con este régimen e inclusive hubo instituciones particulares que pretendieron gozar de este derecho, pero por la naturaleza de la autonomía, no podían constituirse como tales, lo que las impulsó a acogerse a los beneficios de la figura de “Escuelas Libres”, que en esencia contiene rasgos muy similares a los de la autonomía; a pesar de ello surge el fenómeno dentro de la ignorancia y la transigencia de la existencia de instituciones particulares que, sin comprender la importancia de lo que representa ostentar el término “autonomía”, se precian de serlo, aunque la intención oculta de tales instituciones sea lucrar con la educación.

Cabe destacar que desde 1917, año en que se concedió la autonomía a la Universidad de Michoacán, hasta 1979, las universidades autónomas tenían reconocido este derecho al margen legal, sin sustento constitucional alguno, pero el 9 de junio de 1980, como resultado de la iniciativa de reforma constitucional enviada al Congreso de la Unión por el licenciado José López Portillo, Presidente de la República Mexicana, después de consultar a las diversas instituciones autónomas de educación superior del país, se adicionó la fracción VIII al artículo 3º constitucional, de la siguiente manera:

ARTÍCULO 3º.- ...

VIII.- Las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y responsabilidad de

gobernarse a sí mismas; realizar 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 del 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 de las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tanto su personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado B 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 dicha fracción VIII- que a partir de la reforma de 1993 se convirtió en VII- se refiere.¹¹⁰

Como menciona Mario Melgar Adalid, de quien se obtuvo este fragmento constitucional, los elementos que contiene la autonomía universitaria, una vez reconocida en la Constitución, son:

- *La autonomía no es una forma de extraterritorialidad..*
- *Las instituciones tienen la responsabilidad ante sus propias comunidades y ante el estado de cumplir con sus fines y utilizar adecuadamente los recursos de que dispongan.*
- *Las relaciones laborales están sujetas a un marco jurídico específico y deben ser compatibles con la autonomía y con los fines de las instituciones de educación superior autónomas como son educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de libertad de cátedra e investigación y libre examen y discusión de las ideas.*
- *Se faculta a las instituciones para fijar términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico.¹¹¹*

¹¹⁰ Melgar Adalid, Mario. "Derechos del Pueblo Mexicano", México, a través de sus constituciones, Ob. cit., p. 124. Ibidem pp. 124 y 125.

Es notorio que los alcances de la anterior fracción VIII del artículo 3° eran en el sentido de que la autonomía no la otorga la Constitución, sino que sólo se establece el reconocimiento de la autonomía como garantía de las instituciones que la posean; por eso, la autonomía no se encuentra limitada, pues este derecho se destina para cada universidad en el grado que su propia ley orgánica la permita, ya que el texto de la fracción VIII del artículo 3° constitucional en la parte conducente establece:

ARTÍCULO 3°...

VIII. Las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas;...

Distinción que se puede apreciar en la concepción de Jorge Carpizo cuando define la autonomía universitaria en el Diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Expuestos los antecedentes de la autonomía universitaria, ahora se presentan diversas opiniones de reconocidos juristas, ex rectores de la Universidad Nacional Autónoma de México, e inclusive la concepción de algunos legisladores que fueron integrantes del Congreso Constituyente en 1980, mismo que debatió la conformación de la vigente fracción VII del artículo 3° constitucional.

Pablo González Casanova, notable humanista y prestigiado intelectual, rector de nuestra máxima casa de estudios de 1970 a 1972, puesto en el que no pudo concluir su periodo debido a la inestabilidad y la violencia que todavía se vivía en ese entonces como secuela de los conflictos estudiantiles de 1968, en una entrevista publicada por el diario Excelsior el 11 de febrero de 1999, manifestó sobre de la autonomía universitaria que:

La autonomía es la base de todo esto, porque es la base para que el gobierno respete a la universidad en la designación de sus autoridades, en sus programas, en el diseño de sus presupuestos, en los que se deben rendir cuentas muy claras y en eso Alfonso Caso ideó un sistema muy maravilloso, con un patronato universitario que es independiente de las autoridades y controla a todos los demás y cuyos miembros no tienen derecho a ocupar alguna posición; en fin, hay un sistema de equilibrios.

*Y la autonomía sigue siendo la base también de este respeto a las ideas de los demás y espero que nos sea muy útil en las próximas contiendas políticas y sociales que se den en México.*¹¹²

Otra valiosa opinión sobre la autonomía universitaria, es de Guillermo Soberón, quien también fue rector de la Universidad Nacional Autónoma de México de 1973 a 1981, periodo en que también hubo violencia y conflictos dentro de la universidad, como la presencia de los grupos denominados “porros” así como la de diversos partidos políticos, y en forma generalizada de, como este personaje los llamó, “grupos desestabilizadores”.

Yo digo que más que definir la autonomía hay que ejercerla: mire, es cierto que el movimiento de autonomía surgió fundamentalmente frente al gobierno; la libertad era el reclamo, pero ni con mucho el gobierno es la única entidad que puede amenazar la vida universitaria”.

-¿Quién más la amenaza?

“Surgen otras instancias que amenazan la vida de la institución, el gobierno que dio y concedió esta libertad sea como concesión- algunos así la ven y otros dicen que no, que fue reclamo-, bueno, como haya sido, de todas formas el gobierno por conducto de leyes concede la autonomía.

“Pero la concede para que se use en beneficio de la mejor función de las universidades; si hay otra instancia que amenaza la vida de la universidad y ésta se encuentra en cierta forma desprotegida e indefensa, es obligación del gobierno protegerla y esto también hay que entenderlo”.

¹¹² Entrevista a Pablo González Casanova publicada en el diario “Excelsior” el 11 de febrero de 1999. Nota de Patricia Ruiz Manjarres. p. 13-A.

-¿Fue el caso del 68, cuando entró el Ejército a la universidad?

“No, lo del 68 fue otra cosa; yo creo que en este caso si hubo excesos de parte del gobierno y la presión muy valiente del doctor Javier Barros Sierra. No, me refiero, por un ejemplo, a la segunda intervención de la policía en la UNAM durante mi gestión”.

-¿Cómo la explica usted?

“Ahí estábamos sin poder contender nosotros con el problema de que por la fuerza habían despojado de las instalaciones; un sindicato, así sea de empleados universitarios, es una instancia que se organiza y que quiere funcionar de acuerdo con las leyes laborales del país y está bien, están en su derecho, pero como quiera que sea se manifiestan para parar la vida de la universidad. Y el gobierno tiene que protegerla y si se salen de la ley, tiene que intervenir.

“Hay muchas veces injerencias sopladas en los medios políticos. Y más ahora cuando los partidos andan disparados unos de otros. Esto provoca situaciones en las cuales por medios políticos de los que no cuenta la universidad el gobierno debiera (SIC) proteger a la universidad. Entonces cabe entender bien la autonomía para poderla ejercer, hasta donde es y hasta donde se puede.

“A mi juicio, todo lo que presenciamos en el pasado, pugnas internas de grupos y fracciones, ya no se dan y han dejado a la universidad tranquila. Para mi, muchos de estos grupos encontraron que este escenario (la universidad) ya no les es suficiente y ahora donde se pelean es en las cámaras. Esto ha sido como consecuencia de la evolución del país, con una mayor democratización y una expresión de las fuerzas políticas: He sentido que si han dejado a la UNAM en calma ¿qué bueno ¿no?”

-¿Qué es para usted la autonomía?

“Para mi es un principio fundamental en la vida de una institución académica, especialmente si se trata de una universidad, porque una institución como ésta necesita, para poder cumplir con sus funciones, de libertad para definir su contenido académico y no estar sujeta a restricción alguna pues esta libertad es esencial para su mejor desempeño.

“Pero también significa confianza que la sociedad le da a esas instituciones. Por eso siempre he dicho que la autonomía más que definirla, - que ya está muy hecho- hay que ejercerla.

“¿Hasta dónde esa libertad?, porque si nos excedemos y vamos más allá de lo que razonablemente significa entonces pondremos en peligro la autonomía y no responderemos a esa confianza (de la sociedad).

“Pero si no la ejercemos, estos vacíos se llenan por la presencia de otras instituciones. Tampoco estaríamos cumpliendo cabalmente con lo encomendado... De tal forma, debemos tener un sentido muy vivo de a qué nos autoriza la autonomía y qué no nos autoriza.

“Mire lo que voy a decir: en estos tiempos ya suena hasta un poco raro, pero no hace muchos años, hace 25 años, se asimiló que la autonomía era extraterritorialidad.”¹¹³

Un protagonista más de la vida universitaria es Octavio Rivero Serrano, mismo que dirigió a la Universidad Nacional Autónoma de México de 1981 a 1985, y quien durante su gestión como rector enfrentó la amenaza de Jesús Reyes Heróles, Secretario de Educación Pública, de reducir el subsidio a la Universidad Nacional Autónoma de México. Para algunos la autonomía es la libertad de las instituciones para investigar y enseñar lo que las propias autoridades universitarias consideren pertinente, así como la libertad de conservar la cultura nacional y transmitir la cultura universal, pero la autonomía universitaria para Rivero Serrano no es la presencia de intereses de grupos o sujetos particulares ni la transgresión del orden.

La autonomía-refirió Rivero Serrano-quiere decir entonces que la universidad destina para los fines que cree conveniente los presupuestos que el Estado mexicano por obligación le entrega y los presupuestos que surgen también de los recursos propios de la institución los reparte en las proporciones que cree conveniente para la enseñanza, investigación y transmisión de la cultura general, la cual es una función fundamental de la universidad, y en particular de la UNAM.

“En la Universidad Nacional Autónoma de México se encuentran todas las corrientes de opinión, religiosas, políticas, académicas, en todos los

¹¹³ Ibidem publicación del 12 de febrero de 1999.

sentidos; entonces este es el valor fundamental de la universidad pública, una de sus grandes cualidades. Y esto puede vivirse de una manera muy natural y muy sencilla dentro de la autonomía"... "Cuando una universidad ya no es autónoma ya no decide su propia vida interior y está necesariamente representando los intereses del grupo que la sostiene, ya sea un grupo del sector privado o ya sea un grupo del sector público...

"Porque hay universidades que no son autónomas, las mantiene el Estado y naturalmente reciben con mayor facilidad la influencia de las corrientes del Estado, en lo que el Estado quiere..."

"Creo que la autonomía de la universidad pública, para la UNAM concretamente, ha sido durante 70 años el motor fundamental de este trabajo creativo entre universitarios", destacó el exrector que continúa activo como profesional de la medicina en sus oficinas del sur de la ciudad.

"Las funciones fundamentales de la UNAM están consignadas en su Ley Orgánica, y son transmitir la cultura fundamental, la mexicana, que hay que conservarla y esto en medio de la globalización que vivimos; por tanto, hay que ser mucho más celosos en conservar la cultura, tradiciones y conocimientos heredados.

"Y una función fundamental es conservar la cultura nacional; otra misión indispensable es transmitir el conocimiento ya existente y una más es crear conocimiento, investigar en todos los órdenes. Y estas tres funciones, la de transmitir el saber, la de crear el nuevo saber y la de conservar la cultura, se dan mucho más fácilmente dentro de una vida autónoma.

"Es su propia gente la que decide el camino a seguir" manifestó el Dr. Rivero Serrano, quien en su rectorado vivió periodos de tranquilidad en lo académico y en lo político.

-¿Cómo entiende usted la extraterritorialidad de una universidad autónoma? (Este término significa que está fuera del territorio, de la propia jurisdicción).

"Yo creo que en ese aspecto hay algunas confusiones. La autonomía significa para mí la decisión independiente y voluntaria de los cuerpos colegiados de la universidad para decidir su vida académica; en esto no hay extraterritorialidad.

"Dentro de la universidad debe imperar el orden y la ley que rige al país naturalmente y si de alguna forma alguien pretende transgredir el orden establecido por la Constitución, y por las leyes que nos rigen dentro de la

universidad, no puede basarse en la autonomía para hacerlo". EL EPISODIO MÁS FLAGRANTE CONTRA LA AUTONOMÍA.- La UNAM no fue considerada por el gobierno en un ámbito de extraterritorialidad durante los sucesos del 68 y tomó la decisión de intervenir con el ejército. ¿Cuál es su opinión?

"Bueno. Usted me está hablando del episodio más flagrante de violación a la autonomía; yo le diría que los universitarios vivimos continuamente inmersos en cuidar la amenaza de que no hay intereses extraños que violenten la autonomía, pues hay episodios de violentación de la autonomía que no son tan flagrantes ni tan claros como la entrada del Ejército y tomar CU; sino de grupos políticos que en ocasiones intentan utilizar a la UNAM con la intención de sus fines propios.

"En la universidad es natural que existan todas las corrientes políticas; entonces, de hecho, todos los partidos políticos tienen derecho a que sus ideas, sus formas de pensamiento, se puedan exponer desde un punto de vista específico...pero lo que no es razonable es que quieran convertir a la universidad en un recurso para usarla políticamente para otros fines; son dos cosas bien distintas.

"Son cosas que sí se dan y no sólo por parte de los partidos políticos, sino de grupos políticos. Cuando hablamos del Estado no podemos hablar de una pirámide como si fuera algo único. El Estado está formado por muy diversos grupos y en ocasiones conjuntos propios del mismo Estado han tenido la tentación de utilizar a la universidad para desarrollar sus proyectos políticos; esto no es correcto, en la universidad si se deben discutir todos los proyectos políticos, todas las ideas políticas desde el punto de vista académico.

"Lo que no es razonable ni lícito es utilizar a la universidad como un recurso político para llevar a cabo fines políticos por parte de un grupo o de partidos. Son dos cosas totalmente claras."¹¹⁴

Un jurista reconocido por su trayectoria no sólo en México sino en el ámbito internacional es Jorge Carpizo McGregor, quien también fue rector de nuestra alma mater en el periodo 1985 -1989, quien además de hablar de autonomía define otros aspectos de la misma.

-¿Se puede ser universidad autónoma y a la vez tener tan marcada dependencia de los recursos del Gobierno Federal?

"La educación pública es una responsabilidad del Estado, nosotros somos un organismo descentralizado autónomo, quiere decir, que cumplimos funciones que debe cumplir el Estado, no es algo que el Estado haga gratuitamente o de buena gente, sino es una obligación ..."

"Yo creo que así hay que entender a la universidad y así hay que entender el subsidio: no es una limosna, no es una migaja, no es un acto bondadoso del Estado, es una obligación, estamos cumpliendo con una función pública en una institución pública..."

"Claro, a mí me gustaría que la universidad cada día tenga muchos más recursos, el subsidio siempre tendrá que existir para las universidades públicas, así en todo el mundo; pero la universidad también debe ser apoyada por todos... por los egresados, por sus ingresos propios, pero siempre el subsidio será una cantidad muy importante y es una obligación del Estado".

El Dr. Jorge Carpizo McGregor define su concepto de autonomía universitaria: La facultad de gobernarse a sí mismos, de darse sus propios reglamentos, de establecer sus programas de estudio y de investigación, con libertad, es la libertad de cátedra y de investigación. Es la Ley Orgánica la que da la autonomía a la UNAM, como todos sabemos, decenios después, que esta idea fue incorporada en la Constitución de la República.

"Nuestra Ley Orgánica nos deja un amplio margen en los aspectos académicos, es como yo le decía la determinación de los planes y programas de estudio y de investigación, de acuerdo con los órganos propios de la universidad y seguir los procedimientos de las propias normas universitarias. Es un campo académico importantísimo y todo esto bajo la base y el sustento de la libertad de cátedra y de investigación.

"Pero después, otro campo que es importantísimo, la autorregulación, respetando la Constitución y las leyes, creo que esta autorregulación hace que nuestra universidad, las universidades autónomas, sigan las reglas por ejemplo, para el ingreso de los estudiantes, para todo lo relacionado con el personal académico y todo eso como digo respetando las leyes nacionales para los acentos, para las evaluaciones.

⁴ Ibidem publicación del 13 de febrero de 1999.

“Otro es la designación de las propias autoridades, según los marcos que señala la Ley Orgánica y el Estatuto General. Quiere decir que nadie, fuera de la universidad, impone a sus autoridades, sino es la propia comunidad universitaria por medio de sus órganos la que toma estas decisiones.

“Es el conjunto de facultades que la Constitución, las leyes y especialmente la Ley Orgánica le concede a la universidad para que pueda realizar sus finalidades con libertad, autoorganizarse y elegir sus autoridades”.

-¿Y cómo entiende usted el principio de extraterritorialidad?, sobre todo si recordamos que en el 68 el gobierno tomó la decisión de que el Ejército entrara a CU, porque la universidad no era un espacio extraterritorial, ajeno a las leyes del país.

“El orden jurídico mexicano es aplicable en todo el territorio nacional y no hay excepciones. Las leyes nos obligan a todos los mexicanos y nos conceden también una serie de garantías y de derechos.

“La autonomía existe porque nos da esta facultad la propia ley, luego en todas las universidades públicas se aplica la Constitución y las leyes específicas, es decir, no es posible pensar que las leyes de México no se aplican en la UNAM, claro que se aplican, lo único que pasa es que se tienen que aplicar con los procedimientos que marcan las propias leyes.

“Respetándose estos procedimientos, desde luego que la universidad siempre ha dicho que es, como institución educativa, respetuosa de nuestra Constitución y del estado de derecho.”¹¹⁵

José Sarukhán Kermez, quien fungió como rector de 1989 a 1997, con relación a la autonomía comentó:

La misma universidad conlleva el concepto de autonomía; me cuesta mucho trabajo pensar en una institución que se llame universidad y que no tenga libertad total de exploración de temas, de desarrollo de ideas y conceptos, de cuestionamientos de verdades, de tipo científico o sociales”.

“Y observa que en otros países el asunto de la autonomía no se encuentra tan presente: en el caso de Inglaterra. Ahí no se encuentra, por ejemplo, la Universidad Autónoma de Oxford, ni tampoco existe la Autónoma de

¹¹⁵ Ibidem publicación del 14 de febrero de 1999.

Cambridge, o la Autónoma de Harvard, porque la autonomía es "natural" al concepto de universidad.

Este científico que permaneció después de su rectorado en la Universidad de Stanford (EU) preparando a un grupo especializado en la ecología, considera: "No es raro que la palabra autonomía empiece a ser muy frecuente en países que por razones históricas han tenido mecanismos externos que limitan la capacidad del desarrollo libre de las ideas, la palabra autónoma es muy frecuente en países latinoamericanos y en España".

DEFENDERSE DE LOS AGENTES EXTERNOS.

Y esto se debe a razones históricas que han incidido en el intento de coartar o limitar la libertad de pensamiento, de la capacidad de libre exploración de las ideas, de los conceptos, de las corrientes filosóficas, científicas de pensamiento político y sociológico, de la difusión de las ideas.

Sarukhán Kermez menciona que en nuestro continente y en México se ha ligado con mucha frecuencia la palabra autonomía a una situación de defensa o de protección de la institución universitaria de agentes externos y que "en general tiene que ver con estructuras gubernamentales".

"Esta autonomía debe ejercitarse con responsabilidad por arte de la comunidad y fundamentalmente de sus profesores, de sus académicos y los cuerpos colegiados, en tanto la obligación de las autoridades es velar porque se den las condiciones que permiten el desarrollo permanente de esa autonomía."

Para este personaje universitario que frecuenta su modesto cubículo en el Instituto de Ecología de la UNAM resulta una "concepción equivocada y distorsionada, injustificada e inaceptable" de la autonomía interpretar la extraterritorialidad como aislamiento de las normas, reglas, leyes de un país y de una sociedad.

"La autonomía no es eso; la autonomía es la capacidad de mantener a una institución universitaria libre de dogmas, abierta, fundamentada y enriquecida por todas las corrientes de pensamiento que se van normando de acuerdo a lo mejor del conocimiento..."¹¹⁶

¹¹⁶ Ibidem publicación del 15 de febrero de 1999.

Estas importantes consideraciones de quienes en su momento vivieron y entendieron la vida universitaria y todo lo que la rodea, proporcionan una idea de los alcances y las limitaciones de la autonomía universitaria que pueden resumirse en una “independencia interna”, pero a su vez con un respeto hacia el sistema jurídico de su entorno, que es lo que en opinión de todos los rectores entrevistados refirieron respecto a la extraterritorialidad.

Otros puntos de vista muy importantes son los vertidos por los legisladores que intervinieron en la aprobación de la fracción VIII, ahora VII del artículo 3º constitucional en 1980.

El diputado Luis Calderón Vega manifestó:

Ahora bien, ya se mencionaba aquí qué es la universidad. Newman hablaba lo que es un imperio en el orden político es la universidad en el orden filosófico y científico; ella, la universidad, protege y coordina todas las corrientes del pensamiento y, repito, se recordaba hace un momento, siglos atrás. Alfonso el Sabio definió, seguramente casi todos ustedes lo recuerden, definió a las universidades como el ayuntamiento de maestros y escolares con voluntad y entendimiento de aprender los saberes, es decir, recoger todas las corrientes de pensamiento, porque no es ni siquiera la universidad la que crea la cultura, la cultura ha sido obra de toda la humanidad, un destilar, siglo tras siglo, en los laboratorios de la conciencia y la razón humana que se reúnen precisamente en la universidad, no hay verdades establecidas en forma definitiva, no hay doctrinas que caigan de arriba como aerolitos, definitivamente hechos, jamás termina su labor del pensamiento y siempre será la razón humana la que quede insatisfecha con las conquistas de la filosofía o de la ciencia o la tecnología y solamente aquellos con vocación intelectual y con capacidad intelectual para hacerlo, podrán, en los laboratorios universitarios, cotejar, ideas, discernir doctrinas, cotejarlas, analizarlas, estudiarlas y presentarlas a través de los tiempos. Ahora una tesis que no es definitiva, simplemente en la escala humana será una hipótesis de trabajo, y a los dos siglos siguientes será otra tesis propuesta por la universidad, que es de las universidades de donde nace, si no fuera por ellas,

de dónde nacen las revoluciones. Marx doctor de la filosofía de la universidad de Jena.

..., cuando las doctrinas platónicas eran soberanas en la Academia de Atenas. Allí empezó la crítica; allí estuvo Aristóteles y a pesar de haber tenido como maestro eminente a Platón, postuló sus tesis de ideología y acabó por fundar su liceo peripatético, que era el choque de ideas, era el laboratorio en que empezaba a elaborarse la cultura.

Bajo el capitalismo la educación es un instrumento de la clase dominante en términos generales, esencialmente, está diseñada para contribuir a la reproducción de la ideología dominante; en términos generales tiende a expresar las ideas hegemónicas de la sociedad producto no del mundo de las ideas que no existe por sí mismo sino de las relaciones sociales, establecidas entre los hombres y esas relaciones sociales, sobre las que se generan las ideas dominantes en los distintos periodos del desarrollo social, se producen a través de la educación y bajo el capitalismo se reproducen ideas dominantes, es decir, la ideología de la burguesía. Esto no quiere decir que las demás clases sociales no concurren también en la educación, esto no quiere decir que solamente se exprese la ideología que domina o la ideología de la clase hegemónica, sino que quiere decir que las clases subordinadas, las clases oprimidas de la sociedad, también hacen esfuerzos por expresarse con el mayor rigor posible en las universidades y en toda la educación nacional. (Y como el proletariado aspira a la hegemonía también se expresa en las universidades)...¹¹⁷

Por su parte, el diputado Genovevo Figueroa Zamudio expresó:

Con la autonomía puede garantizarse a los universitarios la libertad en la discusión de todas las ideas, la libertad y la posibilidad de la crítica permanente, libertad en la cátedra, libertad en la investigación y en la creación y transmisión de la cultura; sólo de este modo la educación superior contribuirá al desarrollo democrático del país. Con la autonomía se fortalece la posibilidad, en la pluralidad de las corrientes del pensamiento universal, se aleja a los universitarios de prejuicios y fanatismos. Ninguna verdad ha de enseñarse como dogma dentro de la universidad mexicana y debe de administrarse la transformación dialéctica. La autonomía significa respeto a la función universitaria pero a su vez la autonomía universitaria debe

¹¹⁷ "Derechos del Pueblo Mexicano". Ob cit, p.p. 441, 444.

*implicar respeto al clima de libertad intelectual dentro del cual deben cumplirse los fines mismos de la universidad mexicana.*¹¹⁸

Otro concepto que trascendió en esos debates fue el que expresó el diputado Juan Maldonado Pereda:

La autonomía significa respeto a la función universitaria, pero a la vez la función universitaria implica respeto a la libertad intelectual dentro de la cual se cumplen los fines de la universidad.

Autonomía no es extraterritorialidad o falta de respeto a las leyes que rigen a los habitantes de un país y de un Estado. La autonomía es la facultad de autogobernarse en lo académico, pero dentro de los lineamientos generales de una Ley Orgánica que no se dan los universitarios a sí mismo, pues ello equivaldría a sustraerse de la vida de la sociedad a la que pertenecen y al orden legal de la República; autonomía es la facultad de autogobierno que le permite a la universidad administrar sus fondos, nombrar sus profesores, elegir sus autoridades, aplicar medidas disciplinarias para los fines educativos, formular sus planes y programas congruentes con la realidad del país; autonomía quiere decir que los profesores son libres para exponer su cátedra y que en ningún caso el Estado pretenda imponer maestros ni doctrinas a la comunidad universitaria; la autonomía debe ser respetada desde fuera, pero también implica la obligación de respetarla desde dentro. Viola la autonomía de la universidad el que desde dentro falta al respeto de la vida cultural, el que convierte la cátedra en una tribuna de propaganda sectaria, el que promueve violencia para escapar al sentido del deber, el que como maestro deja de asistir a su cátedra, o toma como simple canonjía el cargo, la investigación.

*Que no se pretenda que la autonomía es un sinónimo de impunidad.*¹¹⁹

Por su parte el diputado Juan Manuel Elizondo expresó la importancia de la autonomía en las universidades, ya que representan la reflexión crítica de la sociedad:

¹¹⁸ Ibidem p. 452.

¹¹⁹ Ibidem pp. 492 y 493.

La universidad pues es una universidad de Estado y debe ser autónoma porque al elaborar el pensamiento de la sociedad la universidad debe tener un punto de vista crítico.

Si se somete incondicionalmente al Estado para que el Estado guíe, trace los caminos por donde se desenvuelva la educación, la pedagogía universitaria, se le quita a la universidad su carácter crítico y con ello la libertad de cátedra, consubstancial a la autonomía. La libertad de cátedra es el ejercicio precisamente de la facultad de crítica de la universidad.¹²⁰

Otra reflexión en torno a la autonomía es del diputado Jorge Montúfar Araujo, y se refiere a la extraterritorialidad:

La libertad de los hombres para manejar su propia estructura educativa cuando se llega a un nivel de acuerdo y respetando los principios de una estructura jurídica que no puede dejar de aplicarse a esa parte de la vida en México.¹²¹

Un concepto muy apegado a la realidad en cuanto a la verdadera problemática que se vive en las universidades autónomas lo expresó el senador Jorge Gabriel García Rojas, al disertar acerca de los instrumentos en los que se basan las fuerzas políticas externas para intervenir en la vida de las universidades:

... la política debe estar fuera de las aulas, fuera de las universidades. Ciertamente los estudiantes son materia fácilmente inflamable hacia los campos de batalla ideológica. Hay una fragilidad emotiva en todo joven que lo puede conducir hacia posiciones radicales, son los estudiantes la reserva del futuro, es cierto, pero también son el fermento del presente. Por eso los partidos políticos, por eso las tendencias ideológicas tratan de filtrar su influjo en las universidades; pero mal para la cultura y mal para la política, ambas pierden.

¹²⁰ Ibidem pp. 507 y 508

¹²¹ Ibidem p. 512.

Las universidades deben permanecer en su comunidad, no serán sin duda inmunes a los reclamos de la realidad que las circunda. Permanecen inmersas en la realidad a la que pertenecen, viven palpitantemente al unísono de su país, pero su actitud revolucionaria, su actitud congruente con su misión es permanecer al margen de las luchas partidistas. Fuera de la política.

Pero la autonomía, señores senadores, que se contempla como una facultad, es también una responsabilidad, tiene ese doble carácter de derecho y de deber que también se menciona en el dictamen. La autonomía es una facultad en la medida en que supone el autogobierno, la atribución de orientar la enseñanza, de elaborar planes, proyectos de estudio, la autocensura, la administración de sus propios fondos. Como derecho que es, ahora es UNA GARANTÍA CONSTITUCIONAL, UNA GARANTÍA SOCIAL, esto es, se eleva al mayor rango jurídico que puede haber en México. Con ello, al ser elevada a jerarquía constitucional; a la autonomía universitaria se le provee de una coraza protectora; significa que el Estado asume deberes para defender la autonomía universitaria, significa que el Estado se autolimita para no invadir zonas universitarias, significa también que el Estado hará lo consecuente para tutelar esta nueva garantía constitucional.

...deberá ser un límite para la actuación de las fuerzas sociales...

La autonomía y la libertad de cátedra son dignidades académicas que hemos heredado, ...la autonomía y la libertad de cátedra son libertades académicas no accidentes ideológicos.¹²²

Para resaltar la trascendencia que tiene la libertad de cátedra que debe imperar en los recintos universitarios, recordó el pensamiento de Federico Nietzsche:

Federico Nietzsche decía que todo verdadero educador es un libertador”, en la medida que hace consciente a los demás y a cada quien de sí mismo y de su circunstancia y le incita a romper las ataduras que provienen de la ignorancia, de la miseria o del exceso del poder.¹²³

Tal como se expuso, académicos y legisladores demuestran la importancia que representa que las universidades cuenten con autonomía, la opinión de los

¹²² Ibidem pp. 527-529.

¹²³ Ibidem p. 530.

catedráticos se basa en las experiencias adquiridas dentro de la vida académica y los legisladores, desde su muy peculiar enfoque encuentra sus bases en ideales y experiencias políticas.

Al exponer las ideas y consideraciones acerca de la autonomía, tal vez se tomen como fantásticos y teóricos pensamientos, que inclusive suenan como composiciones utópicas, que hablan de la libertad educativa que debe existir en las universidades, pero aunque no lo parezca, obedecen a verdades reales, a conflictos auténticos, y sólo lo pueden entender quienes lo viven, prueba de ello son los diversos conflictos que han afrontado las universidades públicas, mismos que obedecen a intereses políticos más que académicos, pues quién no recuerda el reciente paro de actividades en la UNAM con motivo del despojo de sus instalaciones a partir de 1999, tropiezo que trajo como consecuencia que, personas que se han formado y ha costado no a la universidad, sino al pueblo de México, educarlos y en su momento becarlos en el extranjero con la finalidad de que con sus conocimientos aporten y retribuyan no sólo a la universidad sino al pueblo mexicano, para que en determinado momento, por causa del secuestro de la universidad, deban interrumpir sus investigaciones o continuarlas en otras universidades del país o del extranjero, las cuales sí sabrán valorar su capacidad y les ofrezcan ya no una beca o ayuda económica para realizar sus investigaciones, sino una buena retribución por culminarlas y pactar que se patenten bajo el amparo de aquellas universidades o instituciones científicas, con lo que México pierde lo que invirtió en forma primaria.

) El caso específico de la Universidad Nacional Autónoma de México

Para hablar de la autonomía de la UNAM, deben recordarse algunos hechos ya expuestos, tales como la prerrogativa consagrada en el artículo 2º de la Ley Orgánica de 1929, a través de la cual se concedió a la Universidad Nacional de México plena capacidad jurídica además de contar con sus propios órganos internos para regirse a sí misma, pero ni con todo esto se contaba con una verdadera autonomía, pues del texto del artículo 32 del mismo ordenamiento se desprendía la existencia de rasgos de dependencia que ligaban a la universidad con el Estado Federal, puesto que en el último numeral citado se contemplaba la obligación de la universidad para rendir un informe anual de actividades al presidente de la República, al Congreso de la Unión y a la Secretaría de Educación Pública, y era facultad del Ejecutivo vetar las resoluciones del consejo universitario (artículo 35).

Artículo 32.-La universidad rendirá anualmente al Presidente de la República, al Congreso de la Unión y a la Secretaría de Educación Pública, un informe de las labores que haya realizado.

Artículo 35.- Queda facultado igualmente el Ejecutivo de la Unión para interponer su veto, si así lo estima conveniente, a las resoluciones del Consejo Universitario que se refieran a:

- a) A la clausura de alguna facultad, escuela o institución universitaria;*
- b) A las condiciones de admisión de los estudiantes y de revalidación o visa de estudios hechos en el país o en el extranjero, siempre que esas condiciones no sean de orden técnico;*
- c) A los requisitos que se señalen para los alumnos becados con el subsidio del gobierno federal;*
- d) A la erogación de cantidades mayores de cien mil pesos en una sola vez o de la misma en pagos periódicos que excedan de diez mil pesos anuales, a menos*

que esos gastos se cubran con fondos que no procedan del subsidio del gobierno federal.

- e) *A los reglamentos de esta ley o a modificaciones de ellos que se consideran violatorios de la misma.*

En 1933 se expidió una nueva ley orgánica en la que se reconocía a la universidad capacidad jurídica con la finalidad de no tener impedimento para conseguir la realización de sus fines:

Artículo 1º. La Universidad Autónoma de México es una corporación dotada de plena capacidad jurídica y que tiene por fines impartir educación superior y organizar investigaciones científicas principalmente acerca de las condiciones y problemas nacionales, para formar profesionistas y técnicos útiles a la sociedad y extender con la mayor amplitud posible los beneficios de la cultura.

Además de que en el artículo 2º se le otorgaba el derecho a organizarse libremente, con las únicas limitaciones señaladas en la propia ley orgánica y dejaba la dirección de la misma a sus propias autoridades internas.

Artículo 2º. La Universidad Autónoma de México se organizará libremente dentro de los lineamientos generales señalados por la presente ley.”

Artículo 3º Las autoridades universitarias serán:

- I.- El Consejo universitario.*
- II.- El rector.*
- III.- Los directores de facultades, escuelas e institutos universitarios.*
- IV.- Las academias de profesores y alumnos.*

El 6 de enero de 1945 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, cuyo texto aún rige

hasta nuestros días y en la cual se reconoce de manera expresa la autonomía que tiene nuestra máxima casa de estudios.

Artículo 1°.- La Universidad nacional Autónoma de México es una corporación pública-organismo descentralizado del Estado-dotado de plena capacidad jurídica y que tiene por fines impartir educación superior para formar profesionistas, investigadores, profesores universitarios y técnicos útiles a la sociedad; organizar y realizar investigaciones, principalmente acerca de las condiciones y problemas nacionales, y extender con la mayor amplitud posible, los beneficios de la cultura.

En cuanto a los alcances de su autonomía universitaria, éstos se encuentran delimitados por su propia ley orgánica y para mayor precisión, debe decirse que están contemplados en el artículo 2:

Artículo 2°.- La Universidad Nacional Autónoma de México, tiene derecho para:

- I. Organizarse como lo estime mejor, dentro de los lineamientos generales señalados por la presente ley;*
- II. Impartir sus enseñanzas y desarrollar sus investigaciones, de acuerdo con el principio de libertad de cátedra y de investigación;*
- III. Organizar sus bachilleratos con las materias y por el número de años que estime conveniente, siempre que incluyan con la misma extensión de los estudios oficiales de la Secretaría de Educación Pública, los programas de todas las materias que forman la educación secundaria, o requieran este tipo de educación como un antecedente necesario. A los alumnos de las Escuelas secundarias que ingresen a los Bachilleratos de la universidad se les reconocerán las materias que hayan aprobado y se les computarán por el mismo número de años de Bachillerato, los que hayan cursado en sus Escuelas;*
- IV. Expedir certificados de estudios, grados y títulos;*
- V. Otorgar, para fines académicos, validez a los estudios que se hagan en otros establecimientos educativos, nacionales o extranjeros, e incorporar, de acuerdo con sus reglamentos, enseñanzas de bachilleratos o profesionales. Tratándose de las que se impartan en la primaria, en la secundaria o en las escuelas normales, y de las de cualquier tipo o grado que se destinen a obreros o campesinos.*

invariablemente se exigirá el certificado de revalidación que corresponda, expedido por la Secretaría de Educación Pública, requisito que no será necesario cuando el plantel en que se realizaron los estudios que se pretende revalidar, tenga autorización de la misma secretaria para impartir esas enseñanzas.

CAPÍTULO TRES

LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS COMO SUJETOS EN EL JUICIO DE AMPARO

No obstante que el tema de este capítulo es la participación de las universidades públicas en el juicio de amparo, es pertinente exponer cómo el Estado, entendido como gobierno, actúa no sólo a través de sus tres poderes en las diversas esferas de administración y en los distintos niveles jerárquicos que se contemplan en las leyes de nuestro país, pues no se ignora que las universidades públicas, tratense en su carácter de organismos descentralizados u órganos desconcentrados también actúan con respecto a su relación con el mismo Estado y con los gobernados con una doble personalidad, es decir, que pueden realizar actos a través del imperio o bien éstos los ejecutan bajo el matiz de derecho privado, dicho de otra manera también pueden actuar como entes jurídicos de derecho privado en sus relaciones con los propios gobernados cuando concreten actos que tengan esa naturaleza, como el ejemplo cuando sean arrendadores, arrendatarios de un bien mueble o inmueble, en la enajenación de bienes; además de fungir como patronos respecto de sus trabajadores; en donde sus actos evidentemente no han de ser considerados lato sensu como actos de autoridad, sino como ya se dijo, como actos de gobernado.

De ahí que en suma, las universidades públicas en cita pueden tener dentro del juicio de amparo un doble carácter, esto es, como gobernantes y gobernados, en consecuencia pueden tener dentro de la relación procesal del juicio de garantías, en algunos casos, la calidad de autoridad responsable, y en otros la de quejas o terceras perjudicadas, de acuerdo al acto que hayan realizado y se les impugne, o bien al que ellas reclamen a través de la acción constitucional de que se trata.

I.- En su carácter de quejas

Para sostener que las universidades estatales pueden solicitar el amparo y protección de la justicia federal, se debe partir de la base de que éstas por el hecho de ser personas morales públicas de acuerdo a lo dispuesto "*por la fracción II del artículo 25 del Código Civil para el Distrito Federal, así como del artículo 9º de la Ley de Amparo*",¹²⁴ ostentan dicha prerrogativa como cualquier otro gobernado en calidad de quejosos, pues como señalan diversos autores, quienes se basan en razonamientos jurisprudenciales, las personas morales públicas en general tienen una doble personalidad, a saber, cuando realizan actos inherentes a ellos, con la finalidad de cumplir sus funciones, que es cuando sus actos revisten el imperio de autoridad concedida por el Estado; y cuando simplemente actúan como "*personas*

¹²⁴ Se cita la fracción II del artículo 25 del Código Civil toda vez que aquí se establece dentro de la clasificación de personas quienes tienen el carácter de personas morales colectivas que pertenecen al derecho público: "*Artículo 25.- Son personas morales ... II. Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley:...*". Esto da pauta para sustentar que las universidades públicas, independientemente que su existencia jurídica sea la organismos descentralizados u órganos desconcentrados, ambas figuras tienen una naturaleza de carácter público, por lo que resalta que las corporaciones de carácter público a las que se refiere la fracción II del artículo 25 del Código Civil, son las mismas a las que menciona el artículo 9º de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales bajo la denominación de "personas morales oficiales", y si las universidades públicas tienen tal calidad, luego entonces se está en el supuesto que la hipótesis contemplada en el artículo 9º de la Ley de Amparo también está haciendo referencia a las universidades públicas

morales,¹²⁵ que es cuando sus relaciones con los demás gobernados son en un plano de igualdad de circunstancias, puesto que los actos realizados por las personas morales públicas dentro de estos vínculos carecen de la potestad estatal, por lo que entonces cuando actúen bajo este segundo carácter es cuando se reconoce el derecho a las personas morales públicas y por ende a las universidades públicas que como tales a solicitar amparo y protección de la justicia federal como cualquier gobernado, tal y como ya se dijo.

ARTÍCULO 9º.- Las personas morales oficiales podrán ocurrir en demanda de amparo, por conducto de los funcionarios o representantes que designen las leyes, cuando el acto o la ley que se reclame afecte los intereses patrimoniales de aquéllas.

...

Dentro del análisis del artículo 9º en comento, se desprende que la primera exigencia de este numeral es que, como personas morales, para ocurrir en demanda de amparo deben hacerlo por conducto de sus representantes, requisito que no es exclusivo para las personas morales públicas, puesto que todos los entes colectivos ya sean gubernamentales o particulares debido a su calidad, deben cubrir de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 4º de la Ley de Amparo.

El otro elemento lo representa la circunstancia de que sólo podrán solicitar amparo cuando las leyes o el acto que reclamen *“afecten sus intereses patrimoniales.”*¹²⁶

¹²⁵ Al hablar que las universidades públicas actúan únicamente como personas morales, se está haciendo referencia al calificativo de la composición de su personalidad que se desprende de la teoría de la ficción de DUROCQ, con la cual se da a entender que dicha personalidad es desprendida de la abstracción para así poder discernir entre los intereses o deberes jurídicos particulares de los colectivos de todos aquellos individuos que conforman entre sí una asociación o una agrupación de personas, comprendiendo que esta estimación únicamente es para distinguir la calidad civil que tienen las personas morales públicas.

¹²⁶ Elemento que de la lectura del presente artículo no se puede desprender qué debe entenderse por ese derecho que se les concede a las personas morales oficiales de acudir a la protección de la justicia federal solamente cuando sea

en defensa de su patrimonio, por lo que surge la necesidad de acudir a otras fuentes del derecho como es la jurisprudencia, ya que en ella se desentraña el sentido de este artículo, pues ahí se reflexiona en qué casos pueden hacer la defensa de su patrimonio por vía de amparo.

En efecto, si el objetivo del juicio de garantías es resolver toda controversia que se suscite por leyes y actos de autoridades que vulneren las garantías de los gobernados de acuerdo con lo dispuesto por la fracción primera del artículo 103 constitucional y que en esencia se reproduce en el artículo 1º de la Ley de Amparo, lo que propicia considerar que la finalidad del juicio de amparo es la protección a esos derechos subjetivos públicos reconocidos a las personas físicas y morales que guardan una relación jurídica de subordinación frente al Estado. puesto que su esfera jurídica puede verse afectada por actos provenientes de cualquier órgano estatal. En este sentido, la procedencia del juicio de amparo opera siempre que el solicitante de la demanda de garantías sea un gobernado, que es la hipótesis que conforma la exigencia establecida en los artículos 103 constitucional y primero de la Ley de Amparo y bajo esta hipótesis es posible sostener que las personas morales oficiales pueden solicitar como cualquier gobernado el amparo y protección de la justicia federal, lo que trae como consecuencia para el presente estudio, que la universidades públicas como personas morales oficiales también pueden interponer demanda de amparo en contra de una ley o un acto de autoridad, siempre que acudan en calidad de gobernados.

A manera de conclusión, se sostiene que si el objeto del juicio de amparo es resolver toda controversia que se suscite por leyes o actos que de las autoridades que vulneren las garantías individuales y si los gobernados son los poseedores de las garantías individuales, luego entonces los gobernados son los únicos individuos que pueden pedir la restitución de sus garantías violadas, por lo que para que las personas morales oficiales tengan el derecho de solicitar el amparo de la justicia federal deben tener el carácter de gobernados que es la hipótesis que realmente debería de exigir el artículo 9º de la Ley de Amparo, más no la de "en defensa de su patrimonio", porque en tal caso la defensa de su patrimonio es la afectación que una ley o acto de autoridad puede repercutir en las personas morales oficiales, porque como abstracción de un interés colectivo que son, sólo puede ser tangible la afectación que haga esa ley o acto de autoridad en su patrimonio; más aún, en su carácter de oficiales otros derechos que ostentan son los políticos, los cuales no encuentran protección a través del juicio de amparo.

Por ello se considera que los alcances de la expresión utilizada por el artículo 9º de la Ley de Amparo que sólo permite a las personas morales oficiales acudir al amparo cuando exista una afectación a sus intereses patrimoniales en forma aislada es un tanto incorrecta puesto que puede existir una afectación de dicho patrimonio por una Ley o acto de autoridad sin que tengan oportunidad de solicitar amparo, como a continuación se demuestra.

Como puede apreciarse en la tesis emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo, misma que se encuentra visible en el Semanario Judicial de la Federación, en el Tomo XII del mes de octubre, en la página 415, de la Octava Época, en la cual para su integración se narra que el 26 de enero de 1993, se decretó un acuerdo en el Estado de Chihuahua, cuyo contenido establecía despojar y privar al municipio de Ciudad Delicias de esa misma entidad de las funciones de la prestación del servicio de Registro Civil, por lo que, como consecuencia de tal privación se derivaba una afectación en el patrimonio de ese municipio, toda vez que se le desposeía del derecho de cobro por dicho servicio, lo que representaba que la anulación de esos ingresos repercutía en forma directa una parte de su patrimonio, por lo que su presidente municipal interpuso una demanda de amparo en contra de dicho acuerdo.

DEMANDA DE AMPARO IMPROCEDENTE. LO ES AQUELLA INTERPUESTA POR UNA PERSONA MORAL OFICIAL, CUANDO SU OBJETIVO ES DEFENDER DE OTRAS AUTORIDADES SUS DERECHOS PUBLICOS. Es cierto que conforme a lo dispuesto por el artículo 9. de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales, las personas morales oficiales, como lo es un Municipio del Estado de Chihuahua, pueden promover el juicio de amparo, pero sólo en su carácter de entidad jurídica y en defensa de sus derechos privados, pero no en su carácter de entidad pública o autoridad y en defensa de sus derechos públicos, con objeto de protegerse contra actos de otras autoridades que lesionen dichos derechos, pues en este caso se está frente a derechos políticos, en el cual indiscutiblemente no pueden existir violaciones de garantías individuales. Consecuentemente, si en un caso particular, un municipio, por conducto de su presidente municipal, reclamó de diversas autoridades del gobierno del propio Estado de Chihuahua: "El acuerdo número cuatro de fecha 26 de enero de 1993, así como los acuerdos, órdenes verbales o escritas, oficios, comunicaciones, a fin de despojar y como consecuencia privar al municipio de Ciudad Delicias, Chihuahua, de las funciones relativas a la prestación del servicio del Registro Civil

De acuerdo con el sentido del artículo 9º de la Ley de Amparo, en el que las personas morales oficiales pueden solicitar el amparo y protección de la justicia federal cuando el acto o la ley que reclaman afecten sus intereses patrimoniales y como ya se dijo por ser una abstracción las personas morales públicas sólo puede ser tangible la afectación de la ley o el acto en su patrimonio, es por eso que debe entenderse que las instituciones de educación superior públicas sólo pueden

y en consecuencia afectar el patrimonio económico consistente en los ingresos que se obtienen con motivo de dicha prestación a través del cobro de la celebración, asiento y expedición de los actos del Registro Civil consistentes en nacimiento, matrimonio, divorcio, defunción, tutela, etc., así como el despojo de los bienes y enseres que constituyen las oficinas propiedad del municipio. De igual manera, todos los actos que deriven de dicho acuerdo"; y de la autoridad responsable ejecutora, jefe del Departamento del Registro Civil, reclamó la obediencia, cumplimiento y ejecución por sí o por medio de los agentes a sus órdenes de los actos reclamados a las autoridades responsables ordenadoras; es inconscuso que de tales actos reclamados, se evidencia que la autoridad municipal recurrente interpuso una demanda de amparo para proteger sus derechos públicos, consistentes en la prestación del servicio del Registro Civil contra los actos de privación de dicho servicio, reclamados a las autoridades estatales mencionadas, por cuyas razones es indiscutible que la demanda de amparo del recurrente, conforme a lo dispuesto por el artículo 145 de la Ley de Amparo, es notoriamente improcedente, puesto que con ella consta el motivo manifiesto e indudable de improcedencia aludido."

De lo anterior se aprecia que si bien es cierto que la demanda de amparo interpuesta por el Presidente Municipal de Ciudad Delicias del estado de Chihuahua, tuvo como objeto el impedir que se ejecutara dicho acuerdo el cual privaría a ese municipio de la prestación del servicio del Registro Civil, que formaba parte de sus ingresos, que componen su patrimonio, también es cierto que en dicha demanda de amparo se encontraba implícita la intención de proteger sus facultades de ejercer la función de la prestación del servicio de Registro Civil bajo los argumentos vertidos en su demanda de garantías que en caso de cumplimentarse dicho acuerdo se vería afectado este Municipio en su esfera patrimonial, a razón de que de la realización de esa función obtenía ingresos, los cuales formaban una parte de sus bienes, con lo que de acuerdo al texto del artículo 9º, la demanda interpuesta por el presidente municipal de Ciudad Delicias, se cumplían las exigencias del precepto en comento, ya que fue interpuesta por el presidente municipal, quien contaba con las facultades otorgadas por la ley de ser la persona quien debidamente podía representar a ese municipio, además que el acuerdo impugnado afectaba los intereses patrimoniales del Municipio, situación esta, que es incorrecta ya que no se puede ignorar que la privación del ejercicio de la función de Registro Civil repercutía en las facultades de que el Municipio estaba investido, es decir, el servicio de Registro Civil que venía desempeñando era parte de las funciones que como persona moral oficial o bien como autoridad tenía delegada, por lo que es de sostenerse tal y como lo establece el sentido de este criterio jurisprudencial, la interposición de su demanda resulta improcedente, bajo el entendido de que el objeto del juicio de amparo es el de la protección de las garantías individuales de los gobernados con motivo de la aplicación de una ley o acto de autoridad, más no protege derechos sociales como lo es la facultad del ejercicio de la función de Registro Civil.

En este tenor se deduce que para que las personas morales oficiales puedan solicitar el amparo y protección de la justicia federal cuando se trate de la defensa de su patrimonio, debe ser bajo su carácter de gobernados, sin que la protección de su patrimonio lleve implícita la protección del ejercicio de sus funciones.

Y bajo ese orden de ideas se considera que la hipótesis que debería establecer el artículo 9º, es: "Las personas morales oficiales para que puedan ocurrir en demanda de amparo debe ser bajo su carácter de gobernados, siempre que la ley o acto de autoridad no restrinjan las facultades de su función de autoridades."

solicitar amparo cuando sus actos sean susceptibles de someterse a la potestad del Estado a través de normas de observancia general como actos emitidos por el mismo.

A) En materia civil

Para ilustrar el presente punto se puede recoger uno de los tantos actos que realizan estas instituciones para lograr sus fines, como lo es la celebración del contrato de compraventa de un inmueble para destinarlo a centros culturales, a una casa de cultura, una hemeroteca, un teatro, etcétera, o bien ocuparlo para establecer oficinas administrativas, por lo que, con motivo de la celebración de ese contrato de compraventa, tal vez surja incumplimiento por cualquiera de los contratantes, causa que concede a una parte el derecho de ejercer una acción de carácter civil ante el órgano jurisdiccional competente para exigir a la otra parte el cumplimiento del convenio y, como consecuencia del procedimiento civil ordinario, surgen una serie de actos procesales tanto dentro como fuera del mismo por parte del juez del conocimiento que afecta a los litigantes, quienes encuentran en los códigos adjetivos diversos recursos que pueden cambiar el sentido de estas resoluciones; estos actos pueden ser de imposible reparación, o bien se puede llegar a la sentencia que resuelva el fondo del asunto, la cual de igual modo, puede recurrirse a través de algún medio legal ordinario como la apelación, que es cuando el tribunal de alzada puede emitir una sentencia de carácter definitivo que resuelva el fondo del asunto. Ante tales circunstancias, las de actos de imposible reparación dentro del proceso y las sentencias definitivas o las que resuelvan el fondo del asunto, destaca que con esos supuestos se estaría frente a aquellos en que cualquiera de las partes afectada

por dichos actos puede impugnarlos por vía de amparo en su carácter de quejoso, pues dentro del marco legal que nos rige, estas violaciones, al no encontrar recurso ordinario que repare el daño causado, se traducen en afectaciones a la esfera jurídica de los gobernados, además de ser violatorias del principio de supremacía constitucional, ya que en caso de otorgarse el amparo y protección de la justicia federal al afectado por dichos actos, se considera que estos actos contravienen lo establecido en los artículos 14 y 16 constitucionales.

Al plantear la situación del ejemplo anterior, en la cual se llega a la sentencia que resuelve el fondo del asunto, es suficiente para sostener que, de conformidad con los artículos 14, 16, 103, 107, fracción V, inciso c), de nuestra Carta Magna y 1º, 9º, 11 y 158, de la Ley de Amparo, a la parte afectada por la sentencia le asiste el derecho de interponer demanda de amparo directo contra esta resolución por considerar que afecta su esfera jurídica y si a la universidad pública se coloca en este supuesto, sería suficiente para considerar que la institución pública ostenta el carácter de quejosa, ya que puede estimar que la sentencia es violatoria de sus garantías individuales de legalidad y seguridad jurídicas contenidas en los artículos 14 y 16 constitucionales, porque en ella se le condena a la privación de sus derechos de propiedad como consecuencia de que no se cumplieron en el juicio las formalidades esenciales del procedimiento, tal vez porque su contraparte no demostró sus pretensiones, cuestiones, que no fueron debidamente consideradas por el juez ni por la sala responsable al emitir su sentencia, aunado a que también puede argumentar que la responsable viola sus garantías de legalidad y seguridad jurídica contenidas en el artículo 16 constitucional, en virtud de que le causan molestias en sus derechos sin que se hayan fundado ni motivado las causas legales del procedimiento al considerar improcedentes sus excepciones a pesar de que

fueron acreditadas ante el juez de primera instancia de manera fehaciente por los diversos medios de prueba. Con los elementos aducidos se tiene que:

- a) Las partes contratantes sometieron el incumplimiento del contrato de compraventa a los órganos jurisdiccionales del fuero común.
- b) Con motivo de la litis planteada se dictó sentencia dentro del juicio natural, la cual fue recurrida, lo que dio origen a la sentencia pronunciada por la Sala que resolvió el fondo del asunto.
- c) Dicha sentencia se pronunció en favor de la contraparte de la universidad pública bajo las consideraciones de que ésta no acreditó sus excepciones, aunado a que de las constancias de autos se advierte que la parte actora sí probó sus acciones.
- d) Por lo anterior, la universidad pública estimó que el fallo violó sus garantías constitucionales consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales.

Ante tales premisas, se puede sostener que tal y como se señaló, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 14, 16, 103, 107, fracción V, inciso c), de nuestra Carta Magna, y artículos 1º, 9º, 11 y 158, de la Ley de Amparo, la universidad puede ocurrir ante los tribunales de la Federación a solicitar el amparo y protección de sus garantías que estima violadas.

ARTÍCULO . 14.- A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

...

ARTÍCULO 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

...

Es así porque los artículos 14 y 16 constitucionales forman parte de una serie de derechos fundamentales como de igualdad, libertad, propiedad y seguridad jurídica que ostentan los gobernados y que deben respetar los órganos de gobierno cuando con motivo de la realización de cualquier acto jurídico, exista una relación entre ambos.

Los derechos que encierran estos artículos son prerrogativas que forman parte de los derechos fundamentales que tiene todo gobernado, mismos que deben ser observados por el legislador al crear una ley o bien deben respetar las distintas autoridades al emitir cualquier acto con motivo de una relación con los gobernados; del ejemplo anterior se advierte que el acto representado por la sentencia de la Sala del Tribunal Superior de Justicia, la universidad pública al considerarlo violatorio de estas garantías en su perjuicio da lugar a que con fundamento en lo dispuesto en la fracción primera del artículo 103 constitucional y 1º de la Ley de Amparo, sea posible que solicite el amparo y protección de la justicia federal.

ARTÍCULO 103.- Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

1.- Por leyes o actos de la autoridad que viole las garantías individuales.

...

ARTICULO 1o.- El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite:

1.- Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;

Lo anterior sin que sea impedimento el hecho de que el recinto educativo superior público sea persona moral estatal, porque de acuerdo con el artículo 9º de la Ley de Amparo y con los razonamientos expuestos con anterioridad se concluye que la universidad pública, una vez ubicada en su carácter de subordinado frente al mismo estado goza de todas y cada una de las prerrogativas que cualquier gobernado.

ARTICULO 9o.- Las personas morales oficiales podrán ocurrir en demanda de amparo, por conducto de los funcionarios o representantes que designen las leyes, cuando el acto o la ley que se reclame afecte los intereses patrimoniales de aquéllas.

Las personas morales oficiales estarán exentas de prestar las garantías que en esta ley se exige a las partes.

Corroborada la actualización de la hipótesis anterior, la afectación de la esfera jurídica de la universidad con motivo de la emisión de la sentencia de segunda instancia pronunciada por una Sala del Tribunal Superior de Justicia es de importancia extrema advertir que estas hipótesis sólo sostienen que a la universidad pública le asiste el derecho de solicitar amparo y protección de la justicia federal con la finalidad de que le resarzan sus garantías violadas, lo que no da lugar a optar por una actitud omisiva de la existencia de las vías jurisdiccionales para ventilar las estimaciones de inconstitucionalidad que presenten los gobernados por los actos de autoridades con motivo de alguna relación que tengan éstos últimos frente al estado dentro de un plano de subordinación, por lo que en el ejemplo que se ilustró se hizo referencia a la procedencia del juicio de amparo directo, puesto que se planteó la constitucionalidad de una sentencia definitiva que encaja en los supuestos del inciso c) de la fracción V del artículo 107 constitucional, así como del artículo 158 de la Ley de Amparo.

ARTÍCULO 107.- Todas las controversias de que habla el Artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:

V.- El amparo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, se promoverá ante el tribunal colegiado de circuito que corresponda, conforme a la distribución de competencias que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en los casos siguientes:

c).- En materia civil, cuando se reclamen sentencias definitivas dictadas en juicios del orden federal o en juicios mercantiles, sea federal o local la autoridad que dicte el fallo, o en juicios del orden común.

ARTÍCULO 158.- El juicio de amparo directo es competencia del Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, en los términos establecidos por las fracciones V y VI del artículo 107 constitucional, y procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, y por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones indicados.

Para los efectos de este artículo, sólo será procedente el juicio de amparo directo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales civiles, administrativos o del trabajo, cuando sean contrarios a la letra de la ley aplicable al caso, a su interpretación jurídica o a los principios generales de Derecho a falta de ley aplicable, cuando comprendan acciones, excepciones o cosas que no hayan sido objeto del juicio, o cuando no las comprendan todas, por omisión o negación expresa.

Cuando dentro del juicio surjan cuestiones, que no sean de imposible reparación, sobre constitucionalidad de leyes, tratados internacionales o reglamentos, sólo podrán hacerse valer en el amparo directo que proceda en contra de la sentencia definitiva, laudo o resolución que pongan fin al juicio.

B) En materia penal

Los hechos para ejemplificar este supuesto pueden escenificarse por las desviaciones de fondos que pudiera realizar una persona encargada de los pagos en una universidad pública a través de depósitos de cheques.

Puede ser que con motivo de las diversas obligaciones contraídas con sus acreedores, cualquier universidad requiera de personal para la administración y manejo de sus ingresos y egresos y, por otra parte y en forma muy común, las personas que realizan los depósitos en las instituciones bancarias son personal administrativo, esto es, un intendente o una persona contratada para que realice la entrega o recepción de documentos y valores referentes a la universidad, personas que son denominadas “mensajeros”.

Establecido lo anterior, puede surgir la hipótesis de que, por la adquisición de diversos muebles para equipar cubículos en oficinas administrativas, alguna universidad haya contraído una obligación de carácter pecuniario en la cual convino con el acreedor de liquidarla con pagos parciales quincenales, por lo que, ante tales obligaciones, la persona encargada de autorizar dichos pagos procederá a extender cheques cada quince días para cumplir con este adeudo, por lo que al mismo tiempo de suscribir los títulos de crédito se entregan al mensajero para los depósitos en la institución bancaria donde el acreedor posee una cuenta; una vez realizado el pago, el mensajero devuelve el acuse con el sello del banco donde se certifica que el pago fue hecho. Ésta es la dinámica que se sigue durante el tiempo en que la universidad termine de liquidar su adeudo.

Una vez cubierto el monto total de la obligación contraída, el personal encargado de la administración de los fondos de la universidad procede a archivar la documentación de la contabilidad referente al adeudo de los muebles comprados. Sin embargo, pudiera suceder que a los quince días se presente en la universidad un representante de la compañía vendedora de los muebles para exigir el pago de los mismos; el personal de la universidad muestra los acuses del banco con los que comprueba que los pagos se efectuaron de modo oportuno y, ante tales hechos, tanto el personal de la universidad como el de la compañía vendedora solicitan a la institución bancaria información referente a los movimientos realizados en la cuenta bancaria de la compañía vendedora así como el reporte de por qué no aparecen los depósitos de los cheques en favor de esta última.

Como resultado, la institución bancaria puede manifestar que en la cuenta de la compañía vendedora no se registra depósito alguno de tales cheques, pero con la salvedad de que sí se depositaron, pero en una cuenta distinta; como consecuencia, la universidad formula una denuncia penal en contra del mensajero por los hechos sucedidos.

Seguida la tramitación correspondiente y aportados los elementos de prueba tanto por la universidad, como denunciante, como por el mensajero, como inculpado, el Ministerio Público Federal podría determinar el no ejercicio de la acción penal contra el indiciado por no acreditarse el cuerpo del delito y la probable responsabilidad penal, lo que propicia que la universidad interponga amparo indirecto contra esta determinación.

Con la narración anterior se intenta demostrar el supuesto en que las universidades públicas pueden ostentar el carácter de quejas dentro del juicio de amparo en materia penal, de acuerdo con lo dispuesto en la fracción VII del artículo 114 de la Ley de Amparo.

ARTICULO 114.- El amparo se pedirá ante el juez de distrito:

I.- ...

II.- ...

III.- ...

IV.- ...

V.- ...

VI.-

VII.- Contra las resoluciones del Ministerio Público que confirmen el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal, en los términos de lo dispuesto por el párrafo cuarto del artículo 21 Constitucional.

“ACCIÓN PENAL. LA PROCEDENCIA DEL AMPARO RESPECTO DE LAS RESOLUCIONES SOBRE EL NO EJERCICIO O DESISTIMIENTO DE AQUÉLLA, NO INVADIRÍA EL MONOPOLIO DEL MINISTERIO PÚBLICO AL RESPECTO. La intervención del Poder Judicial Federal, en su función de instructor y resolutor del juicio de amparo en contra de las resoluciones sobre el no ejercicio o desistimiento de la acción penal, no puede considerarse invasora del monopolio que respecto del ejercicio de esa acción establece el artículo 102 de la Constitución General de la República, en favor del Ministerio Público, ya que en tal carácter, no llegará a conocer como Juez ordinario, ni en primera ni en segunda instancias del proceso, puesto que investido como juzgador constitucional, no es un tribunal de justicia común que, por medio de su arbitrio, valore acciones, pruebas y personas para aplicar las leyes con el conocimiento inmediato de los hechos que acontecieron, sino que es un tribunal de garantías constitucionales que respetando el arbitrio de los jueces del orden común, en la estimación legal de los hechos y en la apreciación de las pruebas, solamente juzga, a través del juicio de amparo, si con motivo de los actos de autoridad, sea ésta judicial, legislativa o administrativa, se han conculcado o no los derechos del

*governado garantizados por la Constitución, otorgando o negando la protección de la Justicia Federal en cada caso concreto.*¹²⁷

C) En materia laboral

Para hacer posible que las universidades públicas funcionen como comunidades de "...cultura de hombres libres, en la que se busque y enseñe la verdad y en la que se preparen los estudiantes, los profesores y los investigadores a usar los conocimientos adquiridos en beneficio del hombre",¹²⁸ se requiere de relaciones laborales, ya que es evidente la necesidad de contar con personal académico y administrativo que desarrollen sus respectivas funciones, situación con fundamento en la parte conducente de la fracción VII del artículo 3º constitucional:

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.

Por lo anterior, aunque este fragmento sólo contemple a las universidades autónomas, destaca que, de manera general, en las instituciones de educación superior existen relaciones laborales, por lo que como consecuencia de esas relaciones de trabajo pueden surgir conflictos de carácter laboral, los cuales deben dirimirse ante las autoridades laborales competentes, por lo que, para mostrar cómo

¹²⁷ Semanario Judicial de la Federación, Tesis: P. CLXVII/97, ubicada en la página: 108 del tomo: I, de diciembre de 1997, de la Novena Época.

se puede actualizar el supuesto en que las universidades públicas pueden acudir en demanda de amparo con carácter de quejas, se expone lo siguiente:

Demostrada la existencia de relaciones laborales dentro de las universidades, puede presentarse el caso de que un trabajador demande a la institución de educación superior pública donde labore, con la finalidad de que ésta última deje sin efectos una suspensión de labores que se le haya determinado por un periodo de quince días, en sueldo y salario; también puede exigir en la misma demanda el pago de compensación por eficiencia por el mismo término, ello bajo el argumento que tal suspensión se efectuó sin motivo alguno.

Emplazada la universidad, ésta puede contestar la demanda instaurada en su contra y negar tales acciones así como los derechos del trabajador para reclamar la cesación de efectos de la suspensión impuesta mediante el alegato de que la sanción se ajustó a los lineamientos señalados en cierta cláusula del Contrato Colectivo de Trabajo para el personal administrativo al servicio de esa universidad así como las demás prestaciones contenidas en el mismo; de igual forma, manifestar que la suspensión del trabajador fue en razón de haber incurrido en una falta de cuidado en el desempeño de sus labores, con lo que ocasionó desperfectos en diversos instrumentos de trabajo, como una computadora, un microscopio, un telescopio, etcétera.

En la etapa procesal de demanda y excepciones, la universidad puede oponer todas las excepciones tendientes a demostrar que tales sanciones se fundamentan en los diversos ordenamientos que regulan su relación laboral y en el momento procesal oportuno ambas partes exponen sus pruebas correspondientes, por lo que

¹³ Cueva De la, Mario. "El Nuevo Derecho del Trabajo", editorial Porrúa, 13ª edición, Tomo I, México, 1993, p.

la institución de educación superior presentaría las tendientes a demostrar que las sanciones impuestas son derivadas de la de falta de cuidado del trabajador en el desempeño de sus labores en el recinto laboral, así como aquellas que acrediten que tales sanciones se encuentran apegadas al ordenamiento laboral aplicable a los trabajadores de la universidad; por su parte, el trabajador presenta las pruebas concernientes a evidenciar que las condenas impuestas son contrarias a los ordenamientos que regulan la relación laboral.

Al continuar la tramitación del procedimiento se puede llegar al laudo en el que la Junta considere que la parte actora probó sus acciones y que la parte demandada no justificó sus excepciones y defensas, por lo que en dicha resolución tal vez se condene a la universidad pública al pago de las prestaciones demandadas por el trabajador, con base en las consideraciones en las cuales se puede sostener que a pesar de quedar probada la existencia del perjuicio causado, su conducta no pudo estimarse como grave por el hecho de no haberse determinado el monto de los daños para fundamentar que la falta cometida por el trabajador merecía tal sanción.

Ante esta situación y de conformidad con los artículos 103, fracción I, y 107, fracción V, inciso d) de la Constitución General de la República, así como de los artículos 4, 44, 46, 80, 158 y 163 de la Ley de Amparo, a la universidad pública le asiste el derecho de acudir a los Tribunales Federales con la finalidad de que se revise la constitucionalidad de la resolución, por considerar que ésta afecta sus garantías individuales.

Art. 107.- Todas las controversias de que habla el Artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:

V.- El amparo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, se promoverá ante el tribunal colegiado de circuito que corresponda, conforme a la distribución de competencias que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en los casos siguientes:

d).- En materia laboral, cuando se reclamen laudos dictados por las Juntas Locales o la Federal de Conciliación y Arbitraje, o por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado;

ARTICULO 4o.- El juicio de amparo únicamente puede promoverse por la parte a quien perjudique la ley, el tratado internacional, el reglamento o cualquier otro acto que se reclame, pudiendo hacerlo por sí, por su representante, por su defensor si se trata de un acto que corresponda a una causa criminal, por medio de algún pariente o persona extraña en los casos en que esta ley lo permita expresamente; y sólo podrá seguirse por el agraviado, por su representante legal o por su defensor.

ARTICULO 44.- El amparo contra sentencias definitivas o laudos, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, o contra resoluciones que pongan fin al juicio, se promoverá por conducto de la autoridad responsable, la que procederá en los términos señalados en los artículos 167, 168 y 169 de esta ley.

ARTICULO 46.- Para los efectos del artículo 44, se entenderán por sentencias definitivas las que decidan el juicio en lo principal, y respecto de las cuales las leyes comunes no concedan ningún recurso ordinario por virtud del cual puedan ser modificadas o revocadas.

También se considerarán como sentencias definitivas las dictadas en primera instancia en asuntos judiciales del orden civil, cuando los interesados hubieren renunciado expresamente a la interposición de los recursos ordinarios que procedan, si las leyes comunes permiten la renuncia de referencia.

Para los efectos del artículo 44, se entenderán por resoluciones que ponen fin al juicio, aquéllas que sin decidir el juicio en lo principal, lo dan por concluido, y respecto de las cuales las leyes comunes no concedan ningún recurso ordinario por virtud del cual puedan ser modificadas o revocadas.

ARTICULO 80.- La sentencia que conceda el amparo tendrá por objeto restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada,

restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo; y cuando sea de carácter negativo, el efecto del amparo será obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir, por su parte, lo que la misma garantía exija.

ARTICULO 158.- El juicio de amparo directo es competencia del Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, en los términos establecidos por las fracciones V y VI del artículo 107 constitucional, y procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, y por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones indicados.

Para los efectos de este artículo, sólo será procedente el juicio de amparo directo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales civiles, administrativos o del trabajo, cuando sean contrarios a la letra de la ley aplicable al caso, a su interpretación jurídica o a los principios generales de Derecho a falta de ley aplicable, cuando comprendan acciones, excepciones o cosas que no hayan sido objeto del juicio, o cuando no las comprendan todas, por omisión o negación expresa.

Cuando dentro del juicio surjan cuestiones, que no sean de imposible reparación, sobre constitucionalidad de leyes, tratados internacionales o reglamentos, sólo podrán hacerse valer en el amparo directo que proceda en contra de la sentencia definitiva, laudo o resolución que pongan fin al juicio. "

ARTICULO 163.- La demanda de amparo contra una sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio, dictado por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, deberá presentarse por conducto de la autoridad responsable que lo emitió. Esta tendrá la obligación de hacer constar al pie del escrito de la misma, la fecha en que fue notificada al quejoso la resolución reclamada y la de presentación del escrito, así como los días inhábiles que mediaron entre ambas fechas; la falta de la constancia se sancionará en los términos del artículo siguiente.

D) En materia administrativa

Debido a que las instituciones de educación superior, como personas morales que son, cuentan con un patrimonio que contiene obligaciones de carácter fiscal, razón por la cual sus leyes orgánicas establecen preceptos que regulan estas cuestiones. Es el caso de la Universidad Nacional Autónoma de México, cuya ley orgánica, en su artículo 17, establece:

ARTÍCULO 17. – Los ingresos de la Universidad y los bienes de su propiedad, no estarán sujetos a impuestos o derechos federales, locales o municipales. Tampoco estarán gravados los actos y contratos en que ella intervenga, si los impuestos, conforme a la Ley respectiva, debiesen estar a cargo de la Universidad.

...

Asimismo, los artículos 14, 17 y 18 de la Ley de Ingresos de la Federación vigentes para el ejercicio fiscal de 1995 establecían:

ARTÍCULO 14 – Se derogan las disposiciones que concedan exenciones de impuestos o derechos federales, excepto las exenciones señaladas en las leyes que establecen dichos impuestos y derechos y las previstas en el Código Fiscal de la Federación.

Se derogan las disposiciones de las leyes federales que concedan exenciones de impuestos, contribuciones de mejoras, derechos u otras contribuciones establecidas en leyes de los Estados, del Distrito Federal o de los Municipios.

ARTÍCULO 17 - Quedan sin efecto las exenciones relativas a los gravámenes a bienes inmuebles previstas en leyes federales a favor de organismos descentralizados sobre contribuciones locales, salvo lo que se refiere a bienes propiedad de dichos organismos que se consideren del dominio público de la Federación.

ARTÍCULO 18.– Se derogan las disposiciones de las leyes especiales, reglamentos, acuerdos, circulares y disposiciones administrativas, en la parte

que contengan exenciones, totales o parciales, o consideren a personas como no sujetos de contribuciones, otorguen tratamientos preferenciales o diferenciales en materia de ingresos y contribuciones, distintos de los establecidos en el Código Fiscal de la Federación, Decretos Presidenciales, tratados internacionales y las leyes que establecen dichas contribuciones, así como los reglamentos de las mismas:

Ante tales disposiciones, la Universidad Nacional Autónoma de México podría presumir que los preceptos de la Ley de Ingresos le causan agravio en sus garantías consagradas en los artículos 3º, fracción VII, 14 y 16 con relación a lo dispuesto en los "artículos 72, inciso f), y 73, fracción XXV", ¹²⁹ constitucionales y esta situación la colocaría en el supuesto de las hipótesis de los artículos 103, fracción I, de la Constitución, así como la fracción I, del artículo 114 de la Ley de Amparo, circunstancia que demuestra una de las diversas formas en que las universidades públicas pueden tener el carácter de quejosas en el juicio de amparo administrativo.

Art. 103.- Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

1.- Por leyes o actos de la autoridad que viole las garantías individuales."

"ARTÍCULO 114.- El amparo se pedirá ante el juez de distrito:

Artículo 72.- Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las sesiones y votaciones.

En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su sanción.

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

1.º Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la Nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos geológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a facilitar convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las relaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Titulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República.

1.- Contra leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional, reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, u otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación, causen perjuicios al quejoso;

II. En su carácter de terceras perjudicadas

A) En materia civil

Para el estudio de este tema, es oportuno retomar el ejemplo de las universidades públicas en su carácter de quejas en materia civil, en el cual, con motivo del incumplimiento de un contrato de compraventa entre un particular y una institución de educación superior pública, se desarrolló un procedimiento ordinario civil, por virtud del cual se llegó a una segunda instancia culminándose esta última con la emisión del fallo definitivo que resolvió el fondo del asunto, mismo que se pronunció favorable a la contraparte de la institución de enseñanza superior pública. pero para exponer cómo es una de tantas posibilidades en que las universidades públicas se configuran como terceras perjudicadas en el juicio de amparo puede ser que la sentencia emitida por la Sala del Tribunal Superior de Justicia que falló en contra de la universidad, ahora se pronuncie a favor de ella, por lo que es de explorada lógica en derecho que con los mismos preceptos legales que sirvieron de base para demostrar la procedencia de amparo directo ejercido por la universidad, sean los mismos con que es posible fundamentar el derecho de la

contraparte de la universidad pública para interponer demanda de amparo directo contra la sentencia pronunciada por la Sala del Tribunal Superior de Justicia, por juzgar que la resolución es violatoria de garantías.

Por supuesto, la contraparte de la institución pública al solicitar el amparo y protección de la justicia federal en contra de la resolución que resolvió el fondo del asunto, es razón suficiente para reconocer que en el juicio de garantías instaurado por la contraparte de la universidad, esta última será llamada al juicio constitucional como tercera perjudicada, de conformidad con lo establecido en el inciso a) de la fracción III del artículo 5° de la Ley de Amparo.

ARTÍCULO 5°.- Son partes en el juicio de amparo:

III.- El tercero o terceros perjudicados, pudiendo intervenir con ese carácter:

- a) La contraparte del agraviado cuando el acto reclamado emana de un juicio o controversia que no sea del orden penal, o cualquiera de las partes en el mismo juicio cuando el amparo sea promovido por persona extraña al procedimiento;*

...

B) En materia penal

Antes de ejemplificar la posición de las instituciones de educación superior como terceras perjudicadas en materia penal, debe advertirse la restricción en las hipótesis que se dan, pues se trata de un supuesto de carácter limitativo, como se aprecia en el “inciso b) de la fracción tercera del artículo 5° de la Ley de

*Amparo*¹³⁰ y en la tesis emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, visible en la página 289, del tomo XI-Junio del Semanario Judicial de la Federación en la Octava Época, el cual a la letra dice:

OFENDIDO, ACTOS QUE NO PUEDEN SER IMPUGNADOS EN EL AMPARO POR EL. De acuerdo con lo previsto por el artículo 5o. fracción III, inciso b) de la Ley de Amparo, los ofendidos o las personas que conforme a la ley tengan derecho a la reparación del daño o a exigir la responsabilidad civil proveniente de la comisión de un delito, tienen el carácter de parte en el juicio de garantías que se haya promovido contra actos judiciales del orden penal, siempre que éstos afecten dicha reparación o de responsabilidad; pero el juicio únicamente podrá ser intentado contra actos que se originen en el incidente de reparación del daño o de responsabilidad civil, o bien contra los actos surgidos dentro del procedimiento penal, relacionados inmediata y directamente con el aseguramiento del objeto del delito y de los bienes que estén afectos a la reparación o a la responsabilidad civil, por disponerlo así expresamente el artículo 10 del ordenamiento legal citado. Así, es claro que tales hipótesis no tienen lugar cuando el acto reclamado lo constituye la sentencia de segunda instancia que confirma la absolución del acusado, porque la ley no permite a los ofendidos impugnar lo referente a la comprobación del cuerpo del delito y la responsabilidad del acusado; puesto que el legislador no pretende auspiciar sentimientos de venganza y ha dejado para el Ministerio Público, como facultad exclusiva (artículo 21 constitucional), el ejercicio de la acción penal, resulta lógico que el ofendido carezca de dicha acción y; por consiguiente, que en relación con los juicios de amparo en materia penal en que el ofendido no sea precisamente el quejoso, sólo le asista el derecho a comparecer, como tercero perjudicado, en defensa de sus derechos patrimoniales vinculados con el delito; por tanto, el juicio de amparo que en tales casos se intente es improcedente porque no existe afectación a los intereses jurídicos del quejoso.¹³¹

ARTÍCULO 5o. - Son partes en el juicio de amparo:

I - ...

II - ...

III - El tercero o terceros perjudicados, pudiendo intervenir con ese carácter:

a) - ...

b) - El ofendido o las personas que, conforme a la ley, tengan derecho a la reparación del daño o a exigir la responsabilidad civil proveniente de la comisión de un delito, en su caso, en los juicios de amparo promovidos contra actos judiciales del orden penal, siempre que éstas afecten dicha reparación o responsabilidad;"

¹³¹ Véase: Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917- 1988, tercera tesis relacionada con la jurisprudencia 1224, p. 1966.

Ante estas consideraciones y en aras del desarrollo del tema se expone como ejemplo el siguiente supuesto:

Como se externó, las universidades públicas, por ser personas morales, cuentan con un patrimonio, el cual es empleado para la realización de sus fines y está compuesto por bienes muebles e inmuebles. Dentro de los bienes muebles se incluyen los sofisticados aparatos utilizados en los centros de investigación, como el "laser de Neodimio-IAG", ¹³² el cual con motivo del robo del mismo, la universidad iniciaría una denuncia penal contra el trabajador sospechoso de haberlo hurtado. Intentada la denuncia y acreditado el cuerpo del delito, así como la probable responsabilidad, la causa penal sería consignada ante el Juez de Distrito en materia Penal competente, quien siguiendo la prosecución del proceso dictaría sentencia condenatoria en contra del trabajador, razón por la cual en la misma sentencia decretaría la reparación del daño, por lo que el sentenciado interpondría apelación, la cual pudiera confirmar la sentencia de primera instancia, y por ende quedaría firme la reparación del daño.

Bajo estas circunstancias, el sentenciado, al estar inconforme con esta resolución procedería a interponer amparo directo, derivándose de aquí que, la universidad pública acudiría al juicio bajo el carácter de tercera perjudicada, tal y como lo dispone el inciso b) de la fracción III del artículo 5º de la Ley de Amparo, y para mayor sustento se ilustra el contenido de la tesis aislada de jurisprudencia de la Séptima Época, publicada en la página 52 del volumen 68, Sexta Parte, en el Semanario Judicial de la Federación.

¹³² Amplificación de luz por emisión estimulada de radiación, utilizada para cortar diferentes materiales o para analizar las propiedades ópticas de distintos materiales.

OFENDIDO, LEGITIMACIÓN LIMITADA DEL, PARA INTERVENIR EN EL JUICIO DE AMPARO. LA RESOLUCIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA QUE RESOLVIÓ LA CONTRADICCIÓN DE TESIS RESPECTIVA, RESTRINGE LA LEGITIMACIÓN DEL OFENDIDO PARA INTERVENIR YA COMO QUEJOSO, YA COMO TERCERO PERJUDICADO, EN EL JUICIO DE AMPARO, A LOS CASOS EN QUE LOS ACTOS MATERIA DEL DEBATE AFECTEN EL DERECHO A LA REPARACIÓN DEL DAÑO. No es exacta la aseveración en el sentido de que la resolución relativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no contempla el caso del ofendido como tercero perjudicado, pues en ella se expresa lo siguiente: "Si el amparo es improcedente contra las sentencias absolutorias por falta de interés jurídico del ofendido, es evidente que tampoco puede tener interés cuando se trata de resoluciones que, como el auto de formal prisión, sólo tienen por objeto definir la situación jurídica del presunto responsable, al comprobar el cuerpo del delito y estimar la posible responsabilidad, para justificar la detención por más de tres días y para dar base al proceso". Ahora bien: a fin de obtener mayor claridad y teniendo siempre en cuenta como base la resolución de la Suprema Corte, conviene destacar, en torno de la cuestión a debate, las siguientes consideraciones: el ofendido no podría promover juicio de amparo contra un auto de soltura, toda vez que en tal caso no se surte hipótesis alguna de las previstas en el artículo 10 de la Ley de Amparo, el cual, refiriéndose específicamente a la legitimación del ofendido para interponer amparo, reitera el principio general establecido en el artículo 4o., según el cual sólo puede ocurrir al juicio de garantías, aquél cuyos derechos resulten perjudicados con el acto de la autoridad responsable. No causaría perjuicio al ofendido un auto de soltura, porque hasta ese momento la actividad judicial sólo habría estado dirigida a definir la situación del indiciado, para establecer lo relativo a su probable responsabilidad y resolver si debiera ser procesado o no; durante el término constitucional de setenta y dos horas, no se establece, pues, nada sobre el derecho que eventualmente puede surgir en favor del ofendido, en cuanto a la reparación del daño. Por consiguiente, si el ofendido no podría promover amparo contra un auto de soltura, por las razones anotadas, debe considerarse que por los mismos motivos, tampoco está legitimado para intervenir como tercero perjudicado en el amparo promovido por el presunto responsable contra el auto de formal prisión. Es importante señalar, en efecto, que desde el punto de vista de los intereses propugnados por el ofendido, la interposición del amparo contra un auto de soltura resulta equiparable a su participación como tercero perjudicado en el amparo promovido por el presunto responsable contra el auto de formal prisión. En ambos casos, aunque desempeñando papeles diferentes, el ofendido perseguiría un mismo fin, es decir, que el indiciado fuera sometido a proceso y, por ende, en uno y en otro caso, estaría pugnando por idénticos intereses. Efectivamente, como quejoso en la primera hipótesis, combatiría el auto de soltura, mientras que como tercero perjudicado en la

segunda, estará interesado en la subsistencia del auto de formal prisión. Así pues, aunque desde el punto de vista de la actividad externa, es diferente la postura del ofendido al ocurrir como quejoso y al intervenir como tercero perjudicado, en los dos casos analizados, sustancialmente aquella postura es igual. Luego, las mismas razones que existen para negar al ofendido la legitimación para promover amparo contra un auto de soltura, son de invocarse para negarle esa misma legitimación para intervenir como tercero perjudicado en el amparo promovido por el presunto responsable contra el auto de formal prisión. Resulta, pues, explicable que la Suprema Corte invoque el artículo 10 de la Ley de Amparo, que establece los casos en que el ofendido puede ocurrir al juicio de garantías, así como la jurisprudencia según la cual aquél no puede pedir amparo contra una sentencia absolutoria, y de ambas cosas haga derivar su falta de legitimación para intervenir como tercero perjudicado en el amparo promovido por el presunto responsable contra el auto de formal prisión. Tan entrañablemente unidos están, en efecto, ambos problemas, que puede considerarse que no se trata sino de dos aspectos de la misma cuestión. En sí mismo, el análisis comparativo de los artículos 10 y 5o. de la Ley de Amparo permite establecer el propósito del legislador en el sentido de restringir la legitimación del ofendido para intervenir ya como quejoso, ya como tercero perjudicado, en el juicio de amparo, a los casos en que los actos materia del debate afecten el derecho a la reparación del daño. No deja de ser importante observar, en apoyo de la tesis sustentada, que no obstante que con motivo de una conducta delictuosa, generalmente resultan perjudicados intereses particulares, el derecho penal fundamentalmente custodia intereses sociales. Se le desvirtuaría, pues, si se diera al ofendido una beligerancia tal, que le permitiera, en la etapa embrionaria del procedimiento penal y a través del amparo, desplegar actividades tendientes a que una persona sea procesada, pues lo que esencialmente es de interés público, se convertiría en una contienda privada.

C) En materia laboral

Una situación hipotética de las universidades públicas como terceras perjudicadas en el juicio de amparo que podría darse en materia laboral sería cuando un trabajador presentara una demanda en la cual reclamara el cumplimiento de un contrato de trabajo y el pago de diversas prestaciones.

Con motivo de tal demanda, la autoridad competente para conocer de este conflicto laboral, debe señalar fecha y hora para efectuar la audiencia de conciliación, demanda, excepciones, ofrecimiento y admisión de pruebas.

Abierta dicha audiencia, la parte actora debe ratificar su demanda y la institución educativa contestar la misma y señalar que de conformidad con lo dispuesto en la "*fracción I. del artículo 692 de la Ley Federal del Trabajo*".¹³³ el apoderado del actor no cuenta con las facultades suficientes para representarlo, pues en autos no consta poder alguno que acredite que posee legitimidad para representar al trabajador, por lo que la demandada considerara que carece de facultades para demandar en nombre del actor; en consecuencia, el representante de la universidad puede solicitar que se dé fe que en autos, no obra carta poder alguna, y por lo tanto, el representante del trabajador no puede desempeñar dicho cargo, por lo que, seguida la certificación, la universidad, al objetar dicha personalidad, tramitará el incidente correspondiente, el cual es de previo y especial pronunciamiento para dilucidar la personalidad del supuesto apoderado del trabajador; y una vez resuelto, la Junta, a través de una sentencia interlocutoria pudiera decretar que efectivamente el representante del trabajador no cuenta con las facultades suficientes para promover su demanda laboral en nombre y representación del trabajador, por lo que, ante tal circunstancia, el único medio de defensa que posee el representante del trabajador para defender su derecho como tal es el juicio de amparo indirecto, como se aprecia en la tesis III. 4º. C.2. C.,

¹³³ Artículo 692.- Las partes podrán comparecer a juicio en forma directa o por conducto de apoderado legalmente autorizado.

Tratándose de apoderado, la personalidad se acreditará conforme a las siguientes reglas:

I. Cuando el compareciente actúe como apoderado de persona física, podrá hacerlo mediante poder notarial o carta poder firmada por el otorgante y ante dos testigos, sin necesidad de ser ratificada ante la Junta;

II.

emitida por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil, del Tercer Circuito, visible en la página 1278 del tomo X, del mes de octubre de 1999, en el Semanario Judicial de la Federación.

GESTOR OFICIOSO. CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE DESCONOCE DICHO CARÁCTER PROCEDE EL AMPARO INDIRECTO. Por regla general el amparo indirecto procede contra actos cuya ejecución es de imposible reparación, por afectarse de manera cierta e inmediata, algún derecho sustantivo del gobernado, y cuando se trata de actos que sólo afectan derechos adjetivos o procesales, su impugnación debe reservarse para ser reclamados con la resolución definitiva en amparo directo. Sin embargo, según lo sostuvo el H. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis publicada en las páginas 137 a la 139, Tomo IV, noviembre de 1996, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, del rubro: "PERSONALIDAD. EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN QUE DIRIME ESTA CUESTIÓN, PREVIAMENTE AL FONDO, PROCEDE EL AMPARO INDIRECTO (INTERRUPCIÓN PARCIAL DE LA JURISPRUDENCIA PUBLICADA BAJO EL RUBRO 'PERSONALIDAD. EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN QUE DESECHA LA EXCEPCIÓN DE FALTA DE PERSONALIDAD SIN ULTERIOR RECURSO, ES IMPROCEDENTE EL AMPARO INDIRECTO, DEBIENDO RECLAMARSE EN AMPARO DIRECTO CUANDO SE IMPUGNA LA SENTENCIA DEFINITIVA.').", tal regla no puede válidamente subsistir como única y absoluta, sino que es necesario admitir, de manera excepcional, que también procede el amparo indirecto tratándose de algunas violaciones formales, adjetivas o procesales, cuando afectan a las partes en grado predominante o superior, debiéndose determinar dicha afectación objetivamente, tomando en cuenta la institución procesal que está en juego, la extrema gravedad de los efectos de la violación y su trascendencia específica, así como los alcances vinculatorios de la sentencia que llegara a conceder el amparo. Ahora bien, en el supuesto del desconocimiento de la personalidad en la modalidad de gestoría judicial, concurren tales circunstancias pues tratándose de la representación le imprimen a las decisiones que la reconocen o rechazan un grado extraordinario de afectación que obliga a considerar que deben ser sujetas de inmediato al análisis constitucional, sin necesidad de esperar la sentencia definitiva, aunque por ser una cuestión formal no se traduzca en la afectación directa e inmediata de un derecho sustantivo. Esto es así, tomando en cuenta que dicha cuestión es un presupuesto procesal, sin el cual no queda debidamente integrada la litis y, además, la resolución sobre el desconocimiento de tal representación no solamente es declarativa o de simple reconocimiento o desconocimiento del carácter con que comparece

una de las partes, sino que también es constitutiva. De ahí que en el presente caso, no puede aceptarse el punto de vista relativo a que el acto reclamado no tiene sobre las personas o las cosas una ejecución de imposible reparación, pues no sólo tiene como consecuencia que se tenga fictamente confesa a la parte a quien pretendió representar el quejoso, sino que no la podrá defender, pues si no se le reconoció la calidad de gestor oficioso, en caso de que la sentencia sea adversa, no podrá agotar el medio ordinario de defensa contra la misma, por seguir vigente ese desconocimiento y, por ende, tampoco estará en aptitud de reclamar la violación de que se trata en amparo directo, como le indicó al Juez de Distrito. Cabe precisar que, la procedencia del amparo indirecto contra las resoluciones que deciden sobre una cuestión de falta de personalidad ya sea de oficio o en virtud de la objeción de alguna de las partes, y que le desconocen tal calidad a quien comparece en su nombre, sólo son una excepción a la regla general de que procede el juicio cuando los actos tienen una ejecución de imposible reparación, cuando se afectan derechos sustantivos.

Es necesario señalar que el trabajador, al interponer demanda de amparo indirecto contra la sentencia interlocutoria, provoca que en dicho juicio de garantías se llame a la universidad pública bajo el carácter de tercera perjudicada, conforme a lo dispuesto por el inciso a) de la fracción III del artículo 5º de la Ley de Amparo, el cual a la letra dispone:

ARTÍCULO 5º.- Son partes en el juicio de amparo:

III.- El tercero o terceros perjudicados, pudiendo intervenir con ese carácter:

...a) La contraparte del agraviado cuando el acto reclamado emana de un juicio o controversia que no sea del orden penal, o cualquiera de las partes en el mismo juicio cuando el amparo sea promovido por persona extraña al procedimiento; ...

Con este ejemplo hipotético fue posible mostrar como el ejemplo de cómo las instituciones de educación pública superior pueden acudir al juicio de amparo en su carácter de terceras perjudicadas en materia laboral.

D) En materia administrativa

En materia administrativa se puede señalar que como una posibilidad para que las instituciones de educación superior puedan acudir al juicio de amparo en su carácter de terceras perjudicadas se desprende del registro de la patente de la invención de un interferómetro, realizado por algún instituto de física de cualquier universidad pública, aparato registrado en el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial.

Puede presentarse el caso que, posterior al registro de tal instrumento y con motivo de las relaciones culturales que sostienen las diversas instituciones académicas y científicas, el personal de la universidad pública, al asistir a algún evento de las ciencias, se percate que cierta empresa expone para venta este mismo aparato, por lo que, ante tal situación, la universidad pública podría interponer una demanda ante el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, con la finalidad de que tal artículo se retire del mercado, ya que los derechos sobre su invención y explotación pertenecen a la universidad pública, los cuales los ejerce con fines puramente científicos.

Interpuesta la denuncia ante el instituto y siguiendo la tramitación del procedimiento administrativo, se llevarán a cabo visitas de inspección en el domicilio de la empresa denunciada, en donde se corrobore que efectivamente se producen interferómetros cuya composición y funcionamiento son idénticos a los del aparato que la universidad estatal patentó.

Concluidas las visitas y en apego a las formalidades esenciales del procedimiento, el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, pudiera constatar que las manifestaciones producidas en la denuncia por la universidad pública quedaron constatadas, toda vez que los instrumentos de medición que produce y explota la empresa denunciada ostentan un diseño que concuerda con el del registro marcario que patentó la universidad, por lo que el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial resuelve declarar las infracciones administrativas previstas en el "inciso b) de la fracción IX, así como las de las fracciones XI, XII, XIII, XIV y XV del artículo 213 de la Ley de la Propiedad Industrial",¹³⁴ por lo que el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial le podría imponer como sanciones a la empresa, las contempladas en las fracciones I y III del artículo 214 del mismo ordenamiento jurídico:

Artículo 214.- Las infracciones administrativas a esta Ley o demás disposiciones derivadas de ella, serán sancionadas con:

¹³⁴ ARTÍCULO 213.- Son infracciones administrativas:

IX.- Efectuar, en el ejercicio de actividades industriales o mercantiles, actos que causen o induzcan al público a confusión, error o engaño, por hacer creer o suponer infundadamente:

a).- ...

b).- Que se fabriquen productos bajo especificaciones, licencias o autorización de un tercero:

XI.- Fabricar o elaborar productos amparados por una patente o por un registro de modelo de utilidad o diseño industrial, sin consentimiento de su titular o sin la licencia respectiva;

XII.- Ofrecer en venta o poner en circulación productos amparados por una patente o por un registro de modelo de utilidad o diseño industrial, a sabiendas de que fueron fabricados o elaborados sin consentimiento del titular de la patente o registro o sin la licencia respectiva;

XIII.- Utilizar procesos patentados, sin consentimiento del titular de la patente o sin la licencia respectiva;

XIV.- Ofrecer en venta o poner en circulación productos que sean resultado de la utilización de procesos patentados, a sabiendas de que fueron utilizados sin el consentimiento del titular de la patente o de quien tuviera una licencia de explotación.

XV.- Reproducir o imitar diseños industriales protegidos por un registro, sin el consentimiento de su titular o sin la licencia respectiva;

I.- Multa hasta por el importe de veinte mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal;

III.- Clausura temporal hasta por noventa días;

Ante tales sanciones, la empresa al acudir al juicio de amparo indirecto debe señalar en su demanda de garantías como tercero perjudicado a la universidad pública de conformidad con el inciso c) de la fracción III del artículo 5º de la ley de amparo.

ARTICULO 5o.- Son partes en el juicio de amparo:

I.- ...

II.- ...

III.- El tercero o terceros perjudicados, pudiendo intervenir con ese carácter:

c).- La persona o personas que hayan gestionado en su favor el acto contra el que se pide amparo, cuando se trate de providencias dictadas por autoridades distintas de la judicial o del trabajo; o que, sin haberlo gestionado, tengan interés directo en la subsistencia del acto reclamado.

III. En su carácter de autoridades responsables

Para analizar el tema de las instituciones de educación superior en su carácter de autoridades responsables para el efecto de la procedencia del amparo, es necesario retomar algunas de las consideraciones más sobresalientes hechas en el Capítulo Uno cuando se trató el tema de “autoridades responsables”, tales como son las hipótesis requeridas para fijar los actos contra los que procede el juicio de amparo, toda vez que si bien es cierto que en la actualidad existen precedentes en los cuales

se consideran autoridades responsables a las instituciones de educación superior, esta procedencia no puede ser entendida como una postura general con la que se afirma que cualquier acto que realicen las universidades públicas es un acto de autoridad, pues pensar así sería evidenciar la ignorancia acerca de los niveles de relación existentes entre los gobernantes y los gobernados, más aún, es como decir que los órganos de gobierno no poseen una doble personalidad y que todos los actos que realizan están investidos de imperio, considerándose entre ellos los actos jurídicos celebrados bajo la manifestación de la voluntad de ambas partes como lo es una compraventa civil.

La teoría general del derecho distingue entre relaciones jurídicas de coordinación, entabladas entre particulares en materias de derecho civil, mercantil o laboral, requiriendo de la intervención de un tribunal ordinario con dichas competencias para dirimir las controversias que se susciten entre las partes; de subordinación, entabladas entre gobernantes y gobernados en materias de derecho público, donde la voluntad del gobernante se impone directamente y de manera unilateral sin necesidad de la actuación de un tribunal, existiendo como límite a su actuación las garantías individuales consagradas en la Constitución y las de supraordinación que se entablan entre órganos del Estado. Los parámetros señalados resultan útiles para distinguir a una autoridad para efectos del amparo ya que, en primer lugar, no debe tratarse de un particular, sino de un órgano del Estado que unilateralmente impone su voluntad en relaciones de supra o subordinación, regidas por el derecho público, afectando la esfera jurídica del gobernado.¹³⁵*

Cabe resaltar, que la discusión de este conflicto jurídico no es reciente, toda vez que en la práctica jurídica y para ser mas precisos, desde finales de 1800 se encuentran antecedentes de la existencia de interposiciones de demandas de amparo en contra de actos provenientes de autoridades educativas, por estimarse que eran violatorios de garantías, tal es el caso de la demanda interpuesta por alumnos de la

¹³⁵ Texto del criterio emitido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página 307, del tomo IX, del mes de marzo de 1999, de la Novena Epoca del Semanario Judicial de la Federación. Cuyo rubro es "AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO. TIENE ESE CARÁCTER UN ÓRGANO

Escuela de Medicina, en contra de la orden de expulsión, emitida por el director de dicha institución.

Queja por violación de los artículos 4, 14, 14, 21 y 22 de la Constitución.- DIRECTORES DE ESTABLECIMIENTOS DE INSTRUCCIÓN PÚBLICA.- ¿Ejercen verdadera autoridad, de manera que sus actos sean reclamables por la vía de amparo?.- ¿Son penas propiamente dichas las correcciones impuestas en virtud de los reglamentos interiores de los establecimientos nacionales de instrucción?

*Juez, C. Lic. José Ma. Canalizo
Secretario, C. F. de A. Osorno
México, Julio 1° de 1876.*

Visto el juicio de amparo promovido por los alumnos de la Escuela de Medicina Alfonso Ortíz, Miguel Garza Velazco y José M. García, contra la orden del ciudadano Director de esa escuela C. Francisco Ortega, en virtud de la cual fueron expulsados como externos e internos del referido establecimiento; vistos los informes rendidos; los pedimentos fiscales, las pruebas y los alegatos.

Resultando, primero: que los quejosos creen violadas en sus personas, con la orden de expulsión, las garantías que otorgan los arts. 4, 14, 16, 21 y 22 de la constitución.

Resultando, segundo: Que para demostrarlo han empleado los siguientes razonamientos: respecto al art. 4° que siendo libre todo hombre para abrazar la profesión que le acomode con tal que ésta sea útil y honesta, y no pudiéndosele impedir sino por sentencia judicial o por resolución gubernativa, como la orden de expulsión se les impide indirectamente abrazar la profesión de medicina sin que concurren las circunstancias expresadas, resulta violado dicho artículo: que en cuanto al art. 14, no existiendo una prescripción legal anterior al hecho que motivó la expulsión, para que pudiera aplicarse esta pena, al haberse hecho, se violó dicho artículo, tanto más, cuanto que la última circular sobre la materia previene otra cosa y exige otros requisitos que no se han llenado: que por lo que hace al art. 16, también fue violado, porque el ciudadano Director no es autoridad competente para ordenar por sí sólo la expulsión, ni fue fundada y motivada esa pena: que respecto al art. 21 se infringió, porque sólo las autoridades judiciales pueden aplicar penas propiamente tales, y las administrativas hasta quinientos pesos

DEL ESTADO QUE AFECTA LA ESFERA JURÍDICA DEL GOBERNADO EN RELACIONES JURÍDICAS QUE NO SE ENTABLAN ENTRE PARTICULARES.”

de multa o un mes de prisión; y que en lo que atañe al art. 22 fue igualmente violado, porque dicha pena es excesiva y trascendental, pues los priva de los medios para continuar sus estudios.

Resultando, tercero: que la falta que motivó la expulsión fue la que según los informes del Director cometieron los alumnos la noche del 22 de abril del año próximo pasado destruyendo los muebles, ropa, libros, retratos de familia y demás objetos pertenecientes al alumnos José O. Margain lo cual verificaron por haber éste asistido a las lecciones de sus profesores y haberse ellos resistido a verificarlo.

Resultando, cuarto: que respecto a la cuestión de hechos, los quejosos han procurado probar dentro del término legal; 1º: que no tuvieron parte en la falta que se les imputa, a cuyo efecto han presentado como testigos a todos sus compañeros de estudios; 2º: que según la última disposición vigente, posterior a los reglamentos particulares de la escuela de Medicina, carecía el ciudadano director de facultades para decretar la expulsión en los términos que se verificó.

Resultando, quinto: que el ciudadano Director, ha procurado fundar que el presente caso no es materia de amparo, por no tratarse de ninguna garantía individual, sino de una disposición que afecta simplemente a la disciplina y orden económico del establecimiento; agregando, que obró con la prudencia y energía requeridas en el caso, de acuerdo con el ciudadano Ministro de Justicia, y fundándose en artículos del reglamento vigente.

Resultando, sexto: que el ciudadano Promotor cree que es de negarse el amparo, porque propiamente hablando, el ciudadano Director, no es autoridad pública sino privada de un establecimiento, y el recurso de amparo sólo procede contra actos de autoridad pública, por lo que no deben someterse a examen judicial, por vía de amparo, actos de una naturaleza semejante al que han motivado este recurso.

Considerando, primero: que según los principios fundamentales del derecho público, es obligación del Estado proporcionar a los individuos de una manera auxiliar los medios necesarios para su educación e instrucción, y cumple con este deber, sosteniendo establecimientos a propósito que en su régimen se hallan sujetos a un reglamento especial.

Segundo: que la conducta de los alumnos en lo que se refiere a la conservación del orden y disciplina en las Escuelas Nacionales se hallan bajo la inspección exclusiva de sus respectivos superiores, quienes a su vez deberán obrar de acuerdo con las prescripciones de los reglamentos; pero sin que por esto pueda decirse que estos reglamentos privados establezcan o

sancionen garantías individuales, de manera que su transgresión pueda motivar un juicio de amparo, ni menos con este motivo estén sujetos a la revisión judicial actos meramente económicos que no afecten ningún derecho, pues los reglamentos, propiamente hablando, no los confieren, sino que establecen las condiciones bajo las cuales el Estado imparta la instrucción.

Tercero: que la expulsión que han sufrido los quejosos en virtud de la orden del ciudadano Director de la Escuela de Medicina no ha violado en sus personas ninguna de las garantías que señalan, sino que ella está comprendida en el número de los actos de que antes se ha hecho mérito.

Cuarto: Que el derecho que tiene un hombre para abrazar libremente la profesión, industria o trabajo que le acomode, y constituye algunas limitaciones una garantía individual (artículo 4º de la Constitución), no supone en el gobierno la obligación de dar a todo hombre una profesión, industria o aptitud para un trabajo, sino simplemente a no ponerle obstáculos y a no impedirle que se la proporcione, siendo su deber fomentar la instrucción pública y auxiliarla por cuantos medios estén a su alcance.

Quinto: que aún suponiendo en todos y cada uno de los hombres un derecho perfecto para que el Estado les de profesión, industria o aptitud para un trabajo, éste no se halla consignado como una garantía individual que deba proteger la Justicia de la Unión, tanto más cuanto que no puede decirse que por la expulsión que han sufrido los jóvenes promoventes se les impide el ser profesores de Medicina; pues como lo ha manifestado el ciudadano Director de la Escuela, se halla dispuesto a admitirlos a los exámenes que gusten presentar y de hecho así se ha verificado respecto a algunos de ellos, pudiendo también continuar fuera de la Escuela sus estudios, pues este establecimiento, aunque el mejor, no es el único medio para que puedan instruirse en los conocimientos necesarios a la profesión a que aspiran.

Sexto: que no siendo el reglamento interior de un colegio materia de una ley, ni motivado su aplicación un juicio y no existiendo tribunal encargado del conocimiento de estos negocios, es por demás examinar el art. 14 de la Constitución que se alega como uno de los fundamentos del presente recurso de amparo.

Séptimo: Que la garantía otorgada por el art. 16 no puede considerarse violada, supuesto que los alumnos, por el simple hecho de entrar al seno de un establecimiento público a recibir instrucción se obligan a sujetarse a las molestias que trae consigo la necesidad de conservar el orden en beneficio común, tanto más cuanto que sería hasta ridículo suponer que las personas encargadas de la vigilancia de los establecimientos no pudieran entrar a las

habitaciones de los alumnos sino en virtud de orden escrita de la autoridad competente, que fundara y motivara la causa legal del procedimiento.

Octavo: que si no existió la falta que se les imputa a los quejosos por haber sido expulsados, o si al serlos su superior no cumplió con los requisitos prevenidos en los reglamentos, podrán hacer uso de cualquier otro recurso en el orden administrativo, pero de ninguna manera elevar su queja a los tribunales federales en solicitud de amparo de garantías.

Noveno: Que el director de una escuela Nacional no es autoridad judicial, ni política o administrativa, porque no está encargada de la aplicación o ejecución de ley alguna; sino simplemente de dirigir los establecimientos que están a su cargo, observando (no ejecutando ni haciendo ejecutar) la ley general de instrucción pública y los reglamentos especiales de sus respectivas escuelas; y que no siendo por mismo autoridad, no pueden ser revisables sus actos por medio de un juicio de amparo.

Décimo: Que no siendo la expulsión una pena propiamente tal, de las que habla el art. 21, no existe violación de esa garantía, y para convencerse basta considerar que la Constitución al definir los derechos del hombre, lo hizo de los que le competen por esta exclusiva calidad y no por un estado accidental determinado, por ejemplo, por la condición de un estudiante.

Undécimo: Que habiéndose ya demostrado que no existe derecho individual para exigir la instrucción profesional por parte del gobierno, no puede sostenerse que la privación de este beneficio constituya violación del artículo 22 de la Constitución, supuesto que dicha privación no importa una pena ni mucho menos de las que se mencionan en el citado artículo.

Por estas consideraciones y con fundamento en los artículos citados, 101 y 102 de la Constitución y ley de 20 de Enero de 1869 se declara: que la Justicia de la Unión no ampara ni protege a los alumnos, Alfonso Ortiz, Miguel Garza Velazco, J.M. García, contra el acto reclamado. Hágase saber y publicada esta sentencia en la forma acostumbrada, elévense estas actuaciones a la Suprema Corte de Justicia para su revisión, previniéndose a los interesados, repongan los timbres correspondientes. Lo proveyó y firmó el C. Juez primero interino de Distrito, Lic. José M. Landa. Doy fe.- José M. Landa.- J. De A. Osorno.¹³⁶

¹³⁶ Fuente: El Foro, Sección: Justicia Federal, Fecha: 14 Julio 1876, Tomo: II, Número: 11, pág: 39-40, instancia: Juzgado 1° de Distrito.

Como se demostró, la existencia de antecedentes de impugnaciones contra actos de las instituciones de educación superior públicas, distan desde finales del siglo antepasado, pero la diferencia de los criterios adoptados en esa época y los actuales radica en el hecho de que no son los mismos elementos en los que se han basado los juzgadores para emitir sus resoluciones, esto es, si se toman en cuenta los fundamentos en los que se han apoyado los tribunales federales, se tendrá como conclusión que se está ante la presencia de situaciones completamente diversas, ya que en el caso que se analiza, se contempla que una de las consideraciones vertidas por el juzgador que dio pie a la negativa del amparo fue la conformada por las estimaciones plasmadas en el noveno considerando, mismo en el que al estimarse que el director de una Escuela Nacional no es autoridad judicial, administrativa ni política, ya que dentro de sus atribuciones no se encuentra la de aplicar o ejecutar alguna ley, fue razón suficiente para no considerarlo autoridad responsable, y esto obedece a la sencilla razón de que a través de un análisis de las circunstancias legales se desprende que el juez, tal y como se hizo mención, en esa época no se contaba con los fundamentos suficientes para poder abordar este asunto con más hondura, pues recordando que la ley vigente en esa época regulaba el proceso en contra de la violación de garantías era la Ley de Amparo de 1869, o sea, la Ley Reglamentaria, mejor conocida como Ley Orgánica de los artículos 101 y 102 constitucionales, no contenía precepto alguno que dispusiera que se entendía por autoridad responsable, siendo tal vez el motivo por el cual el Juez de Distrito sólo utilizó como fundamento los artículos 101 y 102 de la Constitución, y en efecto, pues a criterio personal considero que únicamente el fundamento que pudiese haber sido invocado por ser el más apegado para dilucidar este planteamiento sería el del artículo 1º de la Ley Orgánica de los artículos 101 y 102 constitucionales, pues al igual que el actual artículo 103, el artículo primero establecía que su objeto era el de resolver las controversias suscitadas con motivo de la violación de las garantías

individuales; la vulneración de la soberanía de los Estados; y la de la Federación, pues en esa época la estructuración del juicio de amparo se encontraba muy limitada, ya que sólo obedecía a algunas controversias de interés especial, lejos de una conformación que satisficiera al sentido de la ideología de su creación, tal y como lo expone Alejandro Morales Becerra.

Bastaba, sin lugar a dudas, con la reglamentación de los artículos 97, fracción I, y 126 de la Ley Fundamental de 1857; pero todo parece indicar que se pretendía "asegurar el resultado en algunas de las controversias sometidas a los tribunales de la Unión", estableciendo para tales contiendas, que tenían un interés especial y que se encontraban en el artículo 101, plantearon además que hubiera un juicio con las características del 102, juicio que sería reglamentado por una ley secundaria¹³⁷

Establecido el planteamiento de las estimaciones acerca de que si los actos de las instituciones de educación pueden o no violar garantías individuales no es una apreciación expuesta de modo reciente por los gobernados en sus demandas de amparo, se puede decir que conjuntamente a estas apreciaciones han existido doctrinarios que se han preocupado por resolver las interrogantes que se han presentado a lo largo del ejercicio de su carrera profesional y uno de los primeros autores que reflexionaron sobre la procedencia del juicio de amparo en contra de los actos de las universidades públicas y en especial a las universidades autónomas, fue José de Jesús Gudiño Pelayo, pues en su obra "Problemas Fundamentales del Amparo Mexicano" se encuentra un capítulo en el que realiza un minucioso estudio en torno a esta procedencia, el cual basa en las siguientes consideraciones:

Este autor inicia el análisis con la narración de la separación del alumno Rodríguez Calixto A., de la Escuela Nacional de Maestros, que hiciera el director

(VOZ) Morales Becerra, Alejandro. "Revista de la Facultad de Derecho de México", Tomo XLVII, mayo-agosto, número 213-214. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1997.

de esa institución en 1930, con lo que se dio origen a un criterio jurisprudencial en el que se sostuvo la procedencia de la demanda de garantías contra esta clase de actos por provenir de encargados de instituciones consideradas como personas investidas, por una ley de una facultad que les concediera el derecho de emitir determinaciones de carácter obligatorio.

*AUTORIDADES. Si por autoridad debe entenderse toda persona investida de facultades por la Ley, para dictar, según su propio criterio y bajo su responsabilidad, determinaciones de cumplimiento obligatorio y para hacer cumplir esas determinaciones, resulta evidente que los encargados de las escuelas públicas, que impidan a los alumnos que se inscriban en ellas, ejercitan actos de autoridad, y por tanto, la demanda de amparo procede contra ellos.*¹³⁸

Asimismo refiere una ejecutoria emitida por el Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, invocada también por Genaro D. Góngora Pimentel, misma que en su contenido se aprecia la improcedencia del amparo en contra de actos provenientes de escuelas oficiales, bajo las estimaciones de que los actos de los directivos no eran actos públicos.

El tribunal colegiado del segundo circuito, en la revisión administrativa 412/71.- Eleuterio Tovar Muñoz.- 14 de mayo de 1971, p. 139, sustentó el siguiente criterio:

*AUTORIDADES PARA EFECTOS DEL AMPARO NO LO ES EL DIRECTOR DE UNA ESCUELA OFICIAL. El director de una escuela oficial ni de hecho ni legalmente se encuentra en posibilidad de ejercer actos públicos, ni de imponerlos por la fuerza pública, por lo que no tiene el carácter de autoridad y el amparo dirigido en su contra es improcedente.*¹³⁹

¹³⁸ Gudiño Pelayo, José de J. "Problemas Fundamentales del Amparo Mexicano", primera reimpresión, editorial IIESO, México, 1994, p. 229.

¹³⁹ Idem.

En su análisis, José de Jesús Gudiño Pelayo invoca otras dos ejecutorias emitidas en la década de 1960, en las cuales se impugnan actos de la Universidad Nacional Autónoma de México y tal y como lo advierte, en esa época hubo consideraciones peculiares en torno a los organismos descentralizados, tales como las que por sostener una personalidad distinta a la del Estado era razón suficiente para sostener la improcedencia de la demanda de garantías en contra de sus actos.

Asimismo Gudiño Pelayo hace una reflexión acerca de las funciones que realizan este tipo de instituciones, entre las cuales destacan, la expedición de títulos profesionales, la revalidación de estudios profesionales en el extranjero o en otras instituciones de educación superior e inclusive resalta la función realizada por los consejos universitarios, entre otras, y de igual manera pone de relieve a los actos que pudieran afectar las garantías individuales, esto cuando expone las facultades de las universidades públicas, entre los que se encuentran la negativa a otorgar títulos profesionales, el desconocimiento de los derechos académicos, o bien la expulsión de alumnos.

De igual forma este autor, al recoger el pensamiento de Soto Gordo y Gilberto Lievana, sostiene que la naturaleza de la actuación de las autoridades universitarias no proviene de una autoridad estatal, sino que deviene de la esfera administrativa interna de las propias universidades, cuyo fundamento se encuentra en sus propios reglamentos proporcionados por sus mismas comunidades a través de los cuales realizan sus fines.

Años mas tarde, José de Jesús Gudiño Pelayo, robustece este estudio en su obra "Introducción al Amparo Mexicano", pero ahora, este nuevo análisis lo comienza a partir de la naturaleza de organismos descentralizados del Estado y de la autonomía de la que gozan algunas instituciones, y manifiesta, que ello únicamente representa la no sujeción administrativa y financiera que les es aplicable a los entes centralizados del Estado y que es lo que lleva a este autor a concluir que su autonomía orgánica únicamente les es reconocida con la finalidad de obtener su autogobierno, razón por la que considera que se trata de una forma administrativa del Estado que no son ajenas a éste.

... por lo que no es admisible la afirmación en el sentido de que no son parte del Estado.¹⁴⁰

Lo anterior no es obstáculo para sostener la procedencia del amparo en contra de los actos de estas instituciones, pues como sostiene José de Jesús Gudiño Pelayo, al ser parte del Estado aunque obren en nombre propio, no puede soslayarse que forman parte de un patrimonio especial del Estado que actúan bajo la voluntad de este último, ya que la autonomía de la que gozan ha sido dotada por el Estado.

Para continuar este estudio es necesario resaltar un asunto que interrumpió la concepción del criterio del concepto de autoridad, derivado del juicio de amparo indirecto 545/92, promovido por Julio Oscar Trasviña Aguilar, contra actos del Congreso local del estado de Michoacán, gobernador constitucional, así como del secretario de gobierno de dicha entidad, mismo en el que el quejoso señaló como actos reclamados la aprobación del artículo 4º transitorio de la ley orgánica de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, en el estado de Michoacán,

¹⁴⁰ Gudiño Pelayo, José de Jesús. Ob cit, p. 276.

mediante la ley o decreto legislativo número uno de fecha 18 de septiembre de 1986.

Cabe señalar que la omisión en el señalamiento de autoridades responsables, fue lo que desprendió la peculiaridad de este amparo y es lo que dio como consecuencia que se hiciera pronunciamiento sobre el concepto de autoridad responsable, pues si bien es cierto que en la demanda de garantías se señaló que el acto de aplicación lo realizó el Consejo Técnico de esa institución, también lo es, que este órgano no fue señalado por el quejoso como autoridad responsable, lo que originó que el Juez de Distrito que conoció de la demanda sobreseyera el juicio de garantías y que no entrara al estudio de los conceptos de violación tendientes a demostrar la inconstitucionalidad de la ley impugnada, razón por la cual el quejoso interpuso recurso de revisión, mismo que conoció el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Se dice que éste es un precedente muy importante que marca, no solo una gran trascendencia en cuanto a la procedencia del amparo en contra de los actos de las instituciones de educación superior estatales a las que la ley reconoce autonomía, sino su relevancia radica en que sirve como base para el análisis de la procedencia de las demandas de amparo en contra de todos aquellos entes de gobierno sobre los cuales existía duda si los tribunales federales podían o no analizar la inconstitucionalidad de sus actos, tal y como a continuación se expondrá.

En efecto, lo que para el quejoso de esa demanda de amparo indirecto fue la estimación de no señalar como autoridad responsable al Consejo Técnico de la Facultad de Medicina de la Universidad de San Nicolás por carecer de fuerza pública, para los Ministros integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de

La Nación representó una oportunidad para poder pronunciar un criterio que rompiera con el sustentado desde 1919 en cuanto a una redefinición del concepto de autoridad responsable para efectos de la procedencia del amparo, pues tal y como se aprecia en las consideraciones del amparo en revisión 1195/92, ese fallo, al dar contestación a los agravios esgrimidos por el recurrente que en esencia pretendieron demostrar que la sentencia del Juez de Distrito violó en su perjuicio lo establecido en los artículos 1º y 11º de la Ley de Amparo, toda vez que el hecho de no señalar como autoridad responsable en su demanda al Consejo Técnico de la Facultad de Medicina de esa universidad, no daba lugar a que el Juez de Distrito sobreseyera el juicio de garantías ya que tal omisión no se encontraba contemplada como causal de improcedencia, ni mucho menos como sobreseimiento, a lo que frente tales agravios se aprecia que en forma total las consideraciones de la sentencia no pronunciaron respecto al término autoridad para los efectos del Juicio de Amparo, ya que del contenido de la sentencia se leen algunas estimaciones, tales como la conclusión que, en los textos de los artículos 103 y 107 constitucionales, así como el del artículo 1º de la Ley de Amparo, no se define el término autoridad; por otra parte el contenido del artículo 11º de La ley de Amparo únicamente muestra las formas en que la autoridad puede llevar a cabo los actos objeto del juicio de amparo, señalando que el problema que representa este numeral radica en no enunciar las características que debe contener el acto de autoridad, esto cuando se lee que:

*Es decir, el legislador únicamente aludió a las formas en que la autoridad puede llevar a cabo actos objeto del juicio de garantías, pero no abordó las características que debe reunir ésta para ser considerada como tal para efectos de la procedencia de dicho juicio.*¹⁴¹

¹⁴¹ Fragmento del Considerando Tercero del Amparo en Revisión 1195/92, interpuesto por Julio Oscar Trasviña Aguilar, en contra de la sentencia dictada por el Juez Tercero de Distrito en el estado de Michoacán, en el Juicio de Amparo 545/92.

Tal y como se aprecia en las consideraciones de la sentencia en cita que, la consecuencia de tal carencia fue lo que dio lugar a que los tribunales federales interpretaran el espíritu de este precepto y con ello se pronunciaron criterios jurisprudenciales, citándose en el mismo las ejecutorias emitidas al respecto desde 1919 hasta 1988 dando pauta lo anterior a que se hiciera un análisis minucioso de la evolución de este criterio y concluyéndose que existía una deficiencia en la conformación del mismo, que, aunque no se encuentren expresadas en el proyecto dichas estimaciones, cabe advertir que estas fueron dilucidadas en la Sesión Previa Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el catorce de noviembre de mil novecientos noventa y seis, en la cual, el Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo, fue quien sostuvo que la jurisprudencia cuyo rubro es "*AUTORIDADES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO*" misma que se ha venido sustentado desde la Quinta Época, no reúne los requisitos formales y materiales que debe contener toda jurisprudencia, ya que en cuanto a requisitos formales concierne, se debe poner de relieve que de las cinco ejecutorias que la conforman, la primera, toda vez que está publicada en el Tomo IV, en la página 1067 y misma que fue resuelta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 10 de enero de 1919, se debe resaltar que todavía se encontraba vigente el Código Federal de Procedimientos Civiles, porque la Ley de Amparo entró en vigor hasta octubre de ese mismo año y sin embargo fue la primera ejecutoria que tomó como base el uso de la fuerza pública para atender el concepto de autoridad responsable. Asimismo el Ministro Gudiño Pelayo, siguiendo con su narración, expuso que el criterio de la segunda ejecutoria que conformó este "criterio jurisprudencial" rompe con lo sustentado en la primera ejecutoria a consecuencia de que no se consideró la fórmula de "fuerza pública", pues la postura adoptada en las consideraciones de esta resolución, fueron:

... si por autoridad debe entenderse, toda persona investida de facultades por la Ley, para dictar su propio criterio bajo su propia responsabilidad, determinaciones de cumplimiento obligatorio. . . y para hacer cumplir esas mismas determinaciones, resulta evidente que los encargados de las escuelas que impidan a los alumnos que se inscriban en ellas, ejercitan actos de autoridad.¹⁴²

ambién explica que la tercera ejecutoria alude a un aspecto diverso al de los criterios anteriores, ya que hace referencia a los casos en que las autoridades administrativas no son consideradas como autoridades para efectos de la procedencia del juicio de amparo, por no poseer facultades legales para ejecutar actos propios, apoyando su estimación en la lectura de la misma ejecutoria, la cual a letra se aprecia:

AUTORIDADES.- La dependencia, el Ejecutivo, cuando no tienen autonomía ni facultades legales para ejecutar actos propios, no puede ser considerada como autoridad. . .¹⁴³

En la misma forma explicó que la cuarta ejecutoria, al tratarse de un problema de relación, es razón suficiente para advertir que nada tiene que ver con el criterio de autoridad responsable.

Por último agrega que, a diferencia del contenido de las anteriores ejecutorias, de la quinta sí define el concepto de autoridad responsable en función de la esfera pública, toda vez que en la parte conducente se lee:

... La Comisión Mixta de Escalafón del Departamento Central no tiene carácter de autoridad, toda vez que no tiene los atributos de ésta, puesto que carece de imperio para hacer cumplir su resolución. . .¹⁴⁴

Transcripción de la Sesión de Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de fecha 14 de noviembre de 1966.

Idem.

Idem.

El Ministro Gudiño Pelayo añadió que la integración de esta jurisprudencia se hizo durante la vigencia de tres leyes que regulaban la materia de amparo, a saber, el Código Federal de Procedimientos Civiles de 1908, que fue el que tuvo vigencia al momento de ser dictada la primera ejecutoria; la Ley de Amparo de 1919 y la Ley de Amparo de 1936, ya que la última ejecutoria fue emitida en 1940, siendo esta observación lo que da a entender que la otra deficiencia deviene de la pretendida conformación del criterio de autoridad responsable al interpretar este concepto durante la vigencia de tres leyes distintas, pues se cayó en el error de desentrañarlo sobre la base de elementos que fueron variando a consecuencia de las reformas sufridas en las leyes, por lo que se deriva que cada uno de los preceptos a los que se hace referencia establecen concepciones diferentes, pues invocando el texto del artículo "12 de la Ley de Amparo de 1919"¹⁴⁵, el Ministro Gudiño Pelayo subrayó que el elemento esencial que encerraba este artículo era el de fuerza pública, destacando que las ideas para la creación de las distintas leyes que regulaban el procedimiento de amparo fueron diferentes y como ejemplo, y recogiendo la palabra de Alfonso Noriega Cantú, expuso el caso de la Ley de Amparo de 1908, refiriéndose a la sección I, del Capítulo VI, del título II del Código Federal de Procedimientos Civiles de 1908, exactamente al " artículo 671 "¹⁴⁶

que lo que inspiró a la Ley de Amparo de 1908, en cuanto al concepto de autoridad es: las ideas que tenía Lozano, respecto al amparo contra leyes. Lozano decía que: "el acto que realmente vulneraba garantías individuales, era el acto de ejecución; era la aplicación de la ley" y decía Lozano: Mientras no se aplique la ley, la ley es "letra muerta"; dice Noriega que:

¹⁴⁵ ARTICULO 12.- Es autoridad responsable, la que ejecute o trata de ejecutar el acto reclamado, pero si este consiste en una resolución judicial o administrativa, se tendrá también como responsable a la autoridad que haya la dictado.

¹⁴⁶ Artículo 671 Es autoridad responsable la que ejecuta ó trata de ejecutar el acto reclamado; pero si éste consistiere en una resolución judicial ó administrativa, se entenderá también como responsable a la autoridad que la haya dictado.

*estas ideas de Lozano, respecto al amparo contra leyes, fueron las que inspiraron el considerar autoridad responsable SOLAMENTE EN FUNCIÓN DE LA APLICACIÓN DEL ACTO RECLAMADO.*¹⁴⁷

Por otra parte y siguiendo con su intervención, José de Jesús Gudiño Pelayo, al analizar la ejecutoria referente al caso en el que Rodríguez Calixto impugnó del director y del secretario de la Escuela Nacional de Maestros, la negativa que le habían decretado para continuar sus estudios en dicha institución y de la que se desprendió la ejecutoria visible en la página 1180, del tomo XXIX, de la Quinta Época, emitida por la Segunda Sala, y que a la letra se aprecia:

AUTORIDADES. Si por autoridad debe entenderse toda persona investida de facultades por la ley, para dictar, según su propio criterio y bajo su responsabilidad, determinaciones de cumplimiento obligatorio y por hacer cumplir esas mismas determinaciones, resulta evidente que los encargados de las escuelas públicas, que impidan a los alumnos que se inscriban en ellas, ejercitan actos de autoridad y, por tanto, la demanda de amparo procede contra ellos.

El Ministro Gudiño refirió que no obstante que se trata de un precedente muy importante, porque aunado a que interrumpía el criterio de autoridad responsable bajo las características del uso de la fuerza pública, también sustentaba la procedencia del amparo en contra de actos provenientes de instituciones de educación, este permaneció ignorado, puesto que los Tribunales Colegiados declaraban infundadas las quejas interpuestas con motivo de las negativas de las admisiones de las demandas en contra de la universidad que les eran sometidas, bajo las estimaciones que sus actos no revestían el uso de la fuerza pública y por tanto no eran consideradas autoridades responsables.¹⁴⁸

¹⁴⁷ Fragmento de la versión taquigráfica de la Sesión Pública del jueves 14 de noviembre de 1996.

¹⁴⁸ Las apreciaciones expresadas por el Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo, tendientes a demostrar la indebida conformación del criterio jurisprudencial que conceptualiza a las autoridades responsables para efectos de la procedencia del juicio de amparo, se ven robustecidas con el sentido sustentado por la anterior Segunda Sala al resolver la revisión 4 1939, mismo que se falló con motivo de la interposición de la demanda de amparo indirecto

interpuesta por los padres de familia en representación de sus menores hijos en contra del acuerdo emitido por el Consejo de la Universidad de Yucatán en 1939, por virtud del cual se decretó la expulsión de varios alumnos de la Escuela Preparatoria de esa Universidad, así como el cumplimiento y ejecución de dicho acuerdo, pretendidos por el Secretario de la Escuela Preparatoria referida.

La interposición de la demanda obedeció a que los quejosos estimaron que dicho acuerdo, así como su ejecución violaban lo establecido en los artículos 6, 7, 8, 9, 14, 16 y 24 constitucionales. El Juez de Distrito que conoció de la demanda de amparo sobreseyó el juicio por considerar que habían cesado los efectos del acto reclamado a consecuencia de que se había revocado la expulsión, esto, en cuanto a algunos alumnos, pero en lo concerniente a los otros alumnos, también sobreseyó por no haber agotado el recurso de revocación (medio ordinario de defensa ordinario).

Ante tales estimaciones, la anterior Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consideró que de la lectura del estatuto de la Universidad de Yucatán y del Reglamento Interior del Consejo Universitario, no se advertía disposición alguna que estableciera un recurso ordinario por virtud del cual se revocara el acuerdo de expulsión, siendo este el motivo por lo que al analizar la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo, mismo precepto que sirvió de base para que el juez sobreseyera. La Segunda Sala razonó que al no existir precepto por el cual se revocara la sanción impuesta, y tomando en consideración lo esgrimido por las autoridades responsables, en el sentido de que los alumnos al inscribirse se obligaron a sujetarse a las disposiciones internas de la institución y de conformidad con el artículo 47 del Estatuto, al no apearse a los reglamentos escolares, ello trajo como consecuencia la pérdida de los derechos estudiantiles. Ante tales estimaciones, la Segunda Sala resolvió que lo anterior era suficiente para revocar la sentencia del Juez de Distrito y conceder el amparo a los quejosos, puesto que no obstante para conceder el amparo en contra de la expulsión decretada el hecho de que uno de los estudiantes hubiera publicado un artículo periodístico en el que se manifestaran ideas expuestas en las clases y al resto de los estudiantes quejosos, el hecho de externar en un escrito una protesta contra el profesor de biología pues tales hechos no implicaban una transgresión a los estatutos universitarios, ya que ningún reglamento interno prohibía a los alumnos que emitieran opiniones sobre las enseñanzas de sus profesores, dando como consecuencia lo anterior a que la Segunda Sala declarara infundado e inmotivado el acuerdo de expulsión y concediera el amparo, tal y como se aprecia en la tesis aislada visible en la página 3672, del Tomo LXIV, en el Semanario Judicial de la Federación de la Quinta Época.

UNIVERSIDAD DE YUCATÁN, ESTATUTO DE LA. En ninguna disposición del Estatuto de la Universidad de Yucatán, se prohíbe a los alumnos que emitan opiniones sobre las enseñanzas de sus profesores, ni que protesten ante el Consejo Universitario, sobre la forma indebida en que dichos profesores imparten la enseñanza; por tanto, la expulsión que las autoridades universitarias decreten en contra de alumnos de la institución, como sanción a la realización de actos de esa naturaleza, es violatoria de garantías y debe concederse el amparo

Si bien es cierto que en lo narrado no se aprecia consideración alguna referente a la procedencia del juicio de amparo en contra de instituciones públicas de educación superior, ni alguna otra que analice el concepto de autoridad responsable, también lo es, que al otorgarse el amparo y protección de la Justicia federal, este sentido lleva implícita la procedencia del amparo en contra de actos de autoridades académicas, lo que a la luz de la lógica se vislumbra que el discernimiento de esta ejecutoria sigue al del amparo administrativo en revisión 466/30, al que se refirió el Ministro Gudiño Pelayo y mismo que fue promovido por Rodríguez Calixto, en contra de la negativa a continuar en el plantel de la Escuela Nacional de Maestros, decretada por el director y secretario de esa institución, y en el que la Segunda Sala revocó el auto emitido por el Juez de Distrito que desechó la demanda de garantías, por estimar que los actos reclamados consistentes en el acuerdo por el cual se le impedía seguir continuando con sus estudios no era acto de autoridad.

Tal y como se hizo mención, las palabras del Ministro Gudiño Pelayo encuentran eco en estas estimaciones, ya que al exponer aquí un asunto fallado en el mismo sentido al que aludió Gudiño Pelayo en la sesión, con ello se confirma lo dicho por él, puesto que se comprueba, que existieron ejecutorias que interrumpen el sentido de las que conformaron la jurisprudencia que contiene el concepto de autoridad responsable para efectos de la procedencia del Juicio de Amparo.

Una vez expuesto lo anterior, este Ministro reflexionando acerca del elemento fuerza pública”, sustentó las consideraciones que al respecto hace Eduardo Pallares:

... pues el mismo Pallares se pregunta, dice: “¿Bueno, después de la reforma del 36, de qué fuerza pública dispone el Congreso de la Unión cuando emite una Ley?” dice: “Nadie duda que el amparo contra las leyes autoaplicativas es procedente”.

Yo creo que este criterio de la fuerza pública, como elemento definitivo, ya quedó atrás. incluso han llegado a mis manos varios proyectos de nueva Ley de Amparo, en los cuales se supera mucho; y solamente para una de las hipótesis se menciona la fuerza pública; todas las demás, (incluye organismos descentralizados, incluye todo)-. Yo creo que ese criterio de fuerza pública va quedó superado; incluso desde la Ley de Amparo de 36.”¹⁴⁹

Manifestado lo anterior, y considerando acertado el sentido del proyecto del Amparo en Revisión 1195/92, el Ministro Gudiño Pelayo sugirió que únicamente no se hablara de la existencia de un criterio jurisprudencial al respecto. Siendo esta la razón por la que en las consideraciones de la sentencia se sostuvo la necesidad de pronunciar un nuevo criterio que pudiera resolver el problema que representa a los tribunales federales analizar la procedencia, no únicamente de las demandas de amparo instauradas en contra de las instituciones de educación superior, sino a todas aquellas en las cuales sean señaladas como autoridades responsables entes gubernamentales, respecto de los cuales por su propia naturaleza exista la duda de saber si en contra de sus actos es procedente o no el juicio de amparo, pues tal y como se aprecia en la ejecutoria del Amparo en Revisión 1195/92, la ciencia jurídica por ser un producto social y la dinámica con la que ha venido evolucionando esta disciplina, crean la necesidad de ir ajustando las normas a las

¹⁴⁹ Versión taquigráfica citada.

realidades y fenómenos que se van presentando, es decir si antes se tenía la idea que el amparo procedía solamente en contra de aquellas autoridades cuyos actos revestían las características de imperatividad, coercitividad y unilateralidad , esto ya no es válido, toda vez que seguir con este criterio en la actualidad conduciría a consentir la indefensión de los gobernados afectados por todos aquellos actos que no ostenten esta característica, a pesar de que exista una afectación real, actual y permanente en su esfera jurídica.

Por todo lo expuesto se advierte que, la ejecutoria en estudio es la que cambia el sentido y alcances del concepto de autoridad responsable para efectos de la procedencia del amparo, toda vez que de ella se desprenden los elementos que deben contener los actos para que sean estimados como tales son:

- A) Que los actos sean emitidos con fundamento en una ley.
- B) Que tengan el carácter de unilaterales.
- C) Que transgredan la esfera jurídica de los gobernados.

Con lo anterior se pone de relieve que el criterio sustentado en la ejecutoria que se analiza sirve como base para dilucidar en qué casos se está en presencia de un acto de autoridad, presentándose ahora la peculiaridad de que ya no atiende a la disposición directa de la fuerza pública ni a la naturaleza jurídica del ente que lo emite, sino simplemente toma en cuenta la naturaleza del acto, tal y como se puede apreciar en el texto de las tesis que se desprendieron de esta ejecutoria, las cuales se encuentran visibles, en las páginas 118 y 119 del Tomo V, del mes de febrero de 1997, del Semanario Judicial e la Federación de la Novena Epoca.

AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. LO SON AQUELLOS FUNCIONARIOS DE ORGANISMOS PÚBLICOS QUE CON

FUNDAMENTO EN LA LEY EMITEN ACTOS UNILATERALES POR LOS QUE CREAN, MODIFICAN O EXTINGUEN SITUACIONES JURIDICAS QUE AFECTAN LA ESFERA LEGAL DEL GOBERNADO. Este Tribunal Pleno considera que debe interrumpirse el criterio que con el número 300 aparece publicado en la página 519 del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, Segunda Parte, que es del tenor siguiente: "AUTORIDADES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. El término 'autoridades' para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen.", cuyo primer precedente data de 1919, dado que la realidad en que se aplica ha sufrido cambios, lo que obliga a esta Suprema Corte de Justicia, máximo intérprete de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a modificar sus criterios ajustándolos al momento actual. En efecto, las atribuciones del Estado Mexicano se han incrementado con el curso del tiempo, y de un Estado de derecho pasamos a un Estado social de derecho con una creciente intervención de los entes públicos en diversas actividades, lo que ha motivado cambios constitucionales que dan paso a la llamada rectoría del Estado en materia económica, que a su vez modificó la estructura estadual, y gestó la llamada administración paraestatal formada por los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, que indudablemente escapan al concepto tradicional de autoridad establecido en el criterio ya citado. Por ello, la aplicación generalizada de éste en la actualidad conduce a la indefensión de los gobernados, pues estos organismos en su actuación, con independencia de la disposición directa que llegaren a tener o no de la fuerza pública, con fundamento en una norma legal pueden emitir actos unilaterales a través de los cuales crean, modifican o extinguen por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal de los gobernados, sin la necesidad de acudir a los órganos judiciales ni del consenso de la voluntad del afectado. Esto es, ejercen facultades decisorias que les están atribuidas en la ley y que por ende constituyen una potestad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable y que por tanto se traducen en verdaderos actos de autoridad al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad. Por ello, este Tribunal Pleno considera que el criterio supracitado no puede ser aplicado actualmente en forma indiscriminada sino que debe atenderse a las particularidades de la especie o del acto mismo; por ello, el juzgador de amparo, a fin de establecer si a quien se atribuye el acto es autoridad para efectos del juicio de amparo, debe atender a la norma legal y examinar si lo faculta o no para tomar decisiones o resoluciones que afecten unilateralmente la esfera jurídica del interesado, y que deben exigirse mediante el uso de la fuerza pública o bien a través de otras autoridades.

Amparo en revisión 1195/92. Julio Oscar Trasviña Aguilar. 14 de noviembre de 1996. Unanimidad de diez votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: José Pablo Pérez Villalba.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el diez de febrero en curso, aprobó, con el número XXVII/1997, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a diez de febrero de mil novecientos noventa y siete.

Nota: Esta tesis interrumpe el criterio sustentado en la tesis jurisprudencial número 300, de rubro: "AUTORIDADES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO.", publicada en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, Segunda Parte, página 519.

AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. NO LO SON LOS FUNCIONARIOS DE UNA UNIVERSIDAD CUANDO EL ACTO QUE SE LES ATRIBUYE DERIVA DE UNA RELACION LABORAL. Los funcionarios de los organismos públicos descentralizados, en su actuación, con independencia de la disposición directa que llegaren a tener o no de la fuerza pública, con fundamento en una norma legal, pueden emitir actos unilaterales a través de los cuales crean, modifican o extinguen por sí o ante sí situaciones jurídicas que afecten la esfera legal de los gobernados; esto es, ejercen facultades decisorias que les están atribuidas en la ley y que por ende constituyen una potestad administrativa cuyo ejercicio es irrenunciable y que por tanto se traducen en verdaderos actos de autoridad al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad, por ello, el juzgador de amparo, a fin de establecer si a quien se atribuye el acto es autoridad para efectos del juicio de garantías, debe atender a la norma legal y examinar si lo faculta o no para tomar decisiones o resoluciones que afecten unilateralmente la esfera jurídica del interesado, y que deben exigirse mediante el uso de la fuerza pública o bien a través de otras autoridades. Así, las universidades, como organismos descentralizados, son entes públicos que forman parte de la administración pública y por ende del Estado, y si bien presentan una autonomía especial, que implica autonormación y autogobierno, tal circunstancia tiende a la necesidad de lograr mayor eficacia en la prestación del servicio que les está atribuido y que se fundamenta en la libertad de enseñanza, pero no implica de manera alguna su disgregación de la estructura estatal, ya que se ejerce en un marco de principios y reglas predeterminadas por el propio Estado, y restringida a sus fines, por lo que no se constituye como un obstáculo que impida el ejercicio de las potestades constitucionales y legales de éste para asegurar el regular y eficaz funcionamiento del servicio de enseñanza. Por ello, para analizar si los funcionarios de dichos entes, con fundamento en una ley de origen público ejercen o no un poder jurídico que afecte por sí o ante sí y de manera unilateral la esfera jurídica de los particulares, con

independencia de que puedan o no hacer uso de la fuerza pública, debe atenderse al caso concreto. En el que se examina, ha de considerarse que la universidad señalada por el quejoso como responsable, al negar el otorgamiento y disfrute del año sabático a uno de sus empleados académicos, actuó con el carácter de patrón en el ámbito del derecho laboral que rige las relaciones de esa institución con su personal académico, dentro del marco constitucional previsto en la fracción VII del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por ello en este caso no resulta ser autoridad para efectos del juicio de amparo, lo que desde luego no implica que en otros supuestos, atendiendo a la naturaleza de los actos emitidos, si pueda tener tal carácter.

Hasta aquí queda demostrada la procedencia del juicio de amparo contra algunos actos emitidos por las instituciones de educación superior; no se generaliza porque, como se sustentó, no es posible pluralizar la procedencia del amparo contra todos porque como se advirtió, debe atenderse a la naturaleza de cada acto.

Asimismo destaca la existencia de una ejecutoria posterior que perfecciona el estudio de la procedencia del juicio de amparo contra los actos unilaterales dictados con fundamento en una norma legal que afectan la esfera jurídica de los gobernados; en efecto, si bien es cierto que del amparo en revisión 1195/92, se desprenden los elementos con los cuales se puede establecer si un acto es de autoridad para efectos de la procedencia del juicio de amparo, también lo es que el contenido de la tesis sustentada con motivo de la contradicción de tesis 71/98 aporta un nuevo principio que debe considerarse al momento de analizar un acto del cual se dude si es o no de autoridad, extremo que ya se encontraba inserto en la tesis del amparo en revisión 1195/92, pero en forma sobreentendida, toda vez que en la parte final del texto de la tesis "*AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. NO LO SON LOS FUNCIONARIOS DE UNA UNIVERSIDAD CUANDO EL ACTO QUE SE LES ATRIBUYE DERIVA DE UNA RELACIÓN LABORAL.*". se lee:

En el que se examina, ha de considerarse que la universidad señalada por el quejoso como responsable, al negar el otorgamiento y disfrute del año sabático a uno de sus empleados académicos, actuó con el carácter de patrón en el ámbito del derecho laboral que rige las relaciones de esa institución con su personal académico, dentro del marco constitucional previsto en la fracción VII del artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por ello no resulta ser autoridad para efectos del juicio de amparo, lo que desde luego no implica que en otros supuestos, atendiendo a la naturaleza de los actos emitidos, sí pueda tener tal carácter.

Como se aprecia, al ser impugnada la negativa del otorgamiento y disfrute de un año sabático a un empleado académico y al estimarse que dicho acto lo emitió la universidad en su carácter de patrón, se entiende que esa fue la razón jurídica por la que no se consideró autoridad responsable a la universidad y es por eso que decimos que esta última exigencia de la que se viene hablando que se contempló en las consideraciones de la ejecutoria, pero no se expresó en el texto de la tesis, es el supuesto que sirve para distinguir en qué momento se está en presencia de un acto de autoridad, y este consiste en atender a las relaciones jurídicas existentes entre el ente gubernamental y el particular afectado. Así es, en la tesis cuyo rubro es *"AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO. TIENE ESE CARÁCTER UN ÓRGANO DEL ESTADO QUE AFECTA LA ESFERA JURÍDICA DEL GOBERNADO EN RELACIONES JURÍDICAS QUE NO SE ENTABLAN ENTRE PARTICULARES."*, se encuentra como supuesto esencial, el carácter que ostenta el órgano gubernamental frente al gobernado al momento de emitir el acto, esto es, precisar la relación que prevalece entre el ente público y el gobernado, pues para poder descubrir si se está ante la presencia de un acto de autoridad, esto solamente puede darse cuando el órgano del Estado en forma unilateral impone su voluntad cuando existe una posición de supra a subordinación por parte del órgano estatal con relación al gobernado, tal y como se aprecia en la tesis visible en la página 307, del Tomo IX, del mes de marzo de mil novecientos noventa y nueve del Semanario Judicial de la Federación.

AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO. TIENE ESE CARÁCTER UN ÓRGANO DEL ESTADO QUE AFECTA LA ESFERA JURÍDICA DEL GOBERNADO EN RELACIONES JURÍDICAS QUE NO SE ENTABLAN ENTRE PARTICULARES. La teoría general del derecho distingue entre relaciones jurídicas de coordinación, entabladas entre particulares en materias de derecho civil, mercantil o laboral, requiriendo de la intervención de un tribunal ordinario con dichas competencias para dirimir las controversias que se susciten entre las partes; de subordinación, entabladas entre gobernantes y gobernados en materias de derecho público, donde la voluntad del gobernante se impone directamente y de manera unilateral sin necesidad de la actuación de un tribunal, existiendo como límite a su actuación las garantías individuales consagradas en la Constitución y las de supraordinación que se entablan entre órganos del Estado. Los parámetros señalados resultan útiles para distinguir a una autoridad para efectos del amparo ya que, en primer lugar, no debe tratarse de un particular, sino de un órgano del Estado que unilateralmente impone su voluntad en relaciones de supra o subordinación, regidas por el derecho público, afectando la esfera jurídica del gobernado.

Ahora sí, conjuntando los extremos apuntados por el amparo en revisión 1195/92 y el que se recoge de la tesis desprendida de la contradicción de tesis 71/98, se puede decir que:

1.- No se puede sostener que el juicio de amparo procede en contra de todos los actos que emitan los órganos de gobierno;

2.- Para poder revelar cuándo se está ante la presencia de un acto de autoridad, se debe considerar:

a) Que sea un ente que realice una función propia del estado, lo que implica que debe estar investido de la potestad estatal;

- b) Que ese acto tenga el carácter de unilateral, pues debe provenir de una relación de subordinación; y,
- c) Que ese acto unilateral emitido en ejercicio de las funciones del organismo público afecte la esfera jurídica del gobernado.

Un ejemplo en el que se puede corroborar todo lo dicho, es el que encontramos en el Amparo en Revisión 1165/98, en donde el quejoso señaló como actos reclamados, entre otros, la inconstitucionalidad de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, así como la aplicación en su perjuicio del artículo 93 de la Ley Orgánica de esa misma institución, por lo que hace a la suspensión de sus derechos escolares y en el cual respecto a nuestro tema encontramos que el Juez de Distrito que conoció de la demanda de amparo, en el considerando cuarto de la sentencia emitida, al pronunciarse sobre la procedencia de la demanda de garantías, así como a las causales de improcedencia invocadas por las autoridades responsables, respecto de que si se trataba de un acto de autoridad o no, expuso: que al tratarse de la suspensión de derechos escolares del quejoso, el cual fue emitido con fundamento en una ley sin el consentimiento del alumno, esto llevaba a estimar al Juez que se estaba frente a un acto de autoridad, e inclusive al reflexionar acerca de la coercibilidad, expuso el ejemplo del acto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por virtud del cual deja sin efectos la patente de un agente aduanal, así como el ejemplo de la resolución de la Dirección General del Instituto Nacional del Derechos de Autor con la cual se elimina de la lista de árbitros a una persona, lo mismo que la anulación que pudiera hacer el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, en la lista de peritos autorizados a una persona, expresándose en el considerando de la sentencia que todos estos casos constituyen verdaderos actos de autoridad, y sin embargo ninguno de ellos

quiere del uso de la fuerza pública para lograr su cumplimiento y siguiendo con el estudio, el Juez de Distrito, en el considerando en comento sostuvo que al igual que las situaciones que sirvieron como ejemplo, el acto reclamado por el quejoso también conllevaba a ciertos actos de ejecución por parte de los funcionarios universitarios, los cuales consistían en la eliminación del quejoso en las listas y registros universitarios, la negativa a que se le apliquen exámenes y que el alumno no será tomado en cuenta en la lista de asistencia en las clases a las que acudía, lo cual no implicaba el desarrollo de ninguna conducta omisiva por parte del alumno afectado, pues la resolución no le impedía el acceso a las instalaciones universitarias ni a los salones de clase, sino únicamente le hacía perder sus derechos escolares por el plazo de seis meses, lo que era claro que la ejecución del acto reclamado no requería del uso de la fuerza pública para su eficacia, pues la misma no dependía de que el estudiante hiciera u omitiera realizar alguna conducta, pues se estaba ante la presencia de una resolución que se le imponía unilateral y legalmente en contra de su voluntad, dándose así una situación jurídica que modificaba la esfera jurídica del quejoso, esto en cuanto a que lo privaba temporalmente de sus derechos escolares de los que venía disfrutando.

Siguiendo con el texto de este considerando, se aprecia que el Juez de Distrito estimó que el no considerar este acto como de autoridad para efectos de la procedencia del juicio de amparo, traía como consecuencia primero, ignorar el criterio ya establecido de la tesis *"AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. LO SON AQUELLOS FUNCIONARIOS DE ORGANISMOS PÚBLICOS QUE CON FUNDAMENTO EN LA LEY EMITEN ACTOS UNILATERALES POR LOS QUE CREAN, MODIFICAN O EXTINGUEN SITUACIONES JURÍDICAS QUE AFECTAN LA ESFERA LEGAL DEL GOBERNADO"*, y por otro lado implicaría dejar fuera del control constitucional a través de los órganos jurisdiccionales federales las funciones impuestas por la máxima casa de estudios, pues negar la procedencia de

Estos actos sería como consentir actos estatales que atenten contra la Constitución y en contra de ellos no procedería medio de control jurisdiccional alguno por el que fueran reparados los daños ocasionados a los gobernados.

Asimismo, el Juez sostuvo que no se trataba de un acto de carácter académico, esto bajo los razonamientos que no tenía una relación inmediata y directa con la obtención de conocimientos o bien no se relacionaba con la impartición de las clases a que tiene derecho cualquier alumno que pertenezca a esa institución bajo el registro de una matrícula, añadiendo que la conducta que motivó la sanción pudo haber recaído en cualquier persona, formando o no parte de la comunidad universitaria, a diferencia de que solamente los alumnos pueden ser acreedores de sanciones impuestas por las autoridades universitarias, y siguiendo con sus estimaciones el Juzgador sostuvo que diferente ocurría con cuestiones como calificaciones o exámenes de ingreso, los cuales sí pueden ser considerados actos académicos.

Como apreciación personal, se estima que en el caso concreto a diferencia de cómo lo estimó el Juez, la resolución emitida por las autoridades universitarias sí conforma un acto académico, toda vez que al fundamentar su aplicación en un reglamento universitario, es razón suficiente para sostener que se trata de un acto inherente a una de sus atribuciones, como autoridad universitaria.

Pudiera entenderse que, lo que quiso expresar el juzgador, es que no sería la misma sanción si el hecho que la motivó la hubiese realizado una persona ajena a la comunidad universitaria, y en efecto, si la introducción al plantel de Azcapotzalco del Colegio de Ciencias y Humanidades, así como la posesión de las instalaciones de dicho plantel, hechos que se le imputaron al alumno quejoso, los hubiera

realizado una persona ajena a la comunidad estudiantil, los medios con los cuales se sancionaría esa conducta son diferentes.

Pues al igual que este asunto, existen muchos otros en los que con apego al nuevo criterio emitido por la Suprema corte de Justicia de la Nación, se ha estimado la procedencia del juicio de amparo en contra de algunos actos emitidos por las autoridades universitarias.

CAPÍTULO CUATRO

CONSIDERACIONES GENERALES ACERCA DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO EN CONTRA DE ACTOS DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICAS

El planteamiento de la procedencia del juicio de garantías en contra de las universidades públicas ha generado una serie de polémicas que han ido desde sostener “es ilógico que el amparo proceda en contra de actos de las universidades , pues sólo se trata de una simple actividad, la educativa” hasta llegar a extremos como “admitir que proceda el juicio de amparo contra las universidades autónomas, es como ignorar la trascendencia de la autonomía universitaria, pues la viola”.

Ante tales estimaciones, en este capítulo se exponen algunas consideraciones que podrían ser útiles para reflexionar si en realidad es constitucional sostener la procedencia del juicio de amparo contra actos de las instituciones de educación superior públicas, y si al admitirla se esta violando la autonomía universitaria a las instituciones que gozan de ese derecho.

I. La supremacía constitucional y las instituciones de educación superior públicas

Por ser de carácter legal el tema de la procedencia del juicio de amparo contra las instituciones de educación superior, surge la interrogante: ¿es constitucional? Ante

ello surge la necesidad de vislumbrar el panorama de nuestro marco jurídico, y es por eso que se considera que lo idóneo es remitirse a las bases jurídicas que rigen nuestro sistema legal, siendo esta la razón por la que en forma primordial se atenderán a las apreciaciones referentes a la ley fundamental.

Como se expuso en el Capítulo Uno, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al ser la ley suprema de la Federación, según lo establece el artículo 133 de la misma; ante tal situación, lo correcto es partir del sustento de que si del Código Supremo emanan y se regulan todas las situaciones jurídicas en el territorio nacional, dentro de las cuales se contempla la de las universidades públicas, entonces debe concluirse que su regulación y funcionamiento debe atender al espíritu de la Carta Suprema, lo que sirve de apoyo para decir que si la Constitución goza de una supremacía cuyo atributo implica la sujeción a su observancia por parte de las demás leyes, entes gubernamentales, individuos públicos y particulares que contempla el orden jurídico nacional, lógico es que ninguna ley, ente gubernamental, individuo público o particular pueden disponer o actuar en sentido opuesto a los principios consagrados en la Ley Suprema, pues al hacerlo se caería en una transgresión al orden jurídico y, por ende a la misma, y como consecuencia, se haría acreedor a una sanción que, en el caso de los individuos particulares, se puede señalar el ejemplo en que una persona priva de la vida a otra en el territorio del estado de Baja California, conducta que al encuadrarla en un supuesto jurídico que la sanciona con penas privativas de libertad a quien realiza esta conducta traerá como consecuencia que el sujeto activo de ese delito sea sancionado por las leyes penales al comprobar que transgredió la norma jurídica, pero debe señalarse que ni la conducta típica ni su sanción se encuentran establecidas de manera expresa en la Constitución, pero ello no es obstáculo para resaltar que ésta sí protege el derecho a la vida y prohíbe las conductas delictivas,

pues el hecho de que no se contemple de manera literal la prohibición del homicidio en la Constitución, no significa que lo permita, pues es a través de sus disposiciones legales la forma en que ésta delega las facultades a los estados y en este caso al de Baja California, para que éstos puedan proporcionarse a sí mismos una normatividad penal, con la finalidad de establecer un marco armónico de convivencia.

Al igual que los particulares, las autoridades también deben observar el sentido del texto constitucional, tal sería el supuesto en el que un juez en una contienda ordinaria civil, ordenara al demandado la desposesión de algún bien inmueble atendiendo sólo a la presentación de la demanda que hiciera el actor, lo que traería como consecuencia que ese juzgador como autoridad judicial que es, violara el principio de legalidad y debido proceso consagrado en la Constitución en perjuicio de la persona a la que privó del bien inmueble, y ¿porqué? porque actuaría con desapego al texto del artículo 14 constitucional en el sentido de privar al demandado de un bien inmueble, esto es, un bien de su propiedad, sin cumplir con las formalidades esenciales del proceso. Similar a estos ejemplos, podría hacerse mención de muchas hipótesis con las cuales se demostraría como se manifiesta la supremacía constitucional en cualquier situación jurídica.

De igual forma se puede expresar que si la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es la norma suprema que regula la estructura y funcionamiento de la vida política, económica, social y cultural del estado mexicano, lo cual “ . . . conduce al establecimiento de una institución política jurídicamente soberana”¹⁵⁰; si por ser la Constitución, la norma fundamental sobre la cual no existe ley, autoridad o individuo que se encuentre por encima de sus

¹⁵⁰ Briseño Sierra, Heberto. “El Amparo Mexicano”, Cárdenas Editor, México, 1971, p. 105.

sposiciones; si la soberanía es la voluntad del pueblo mexicano de la cual dimana el poder público en beneficio de éste, tal y como lo establece el artículo 39 constitucional, esto da como resultado que por el hecho de ser federal el sistema de gobierno, y al encontrarse la Constitución como esa norma suprema de la cual emanan todas las leyes que atribuyen la competencia a las autoridades, entonces ninguna ley y ninguna autoridad puede rebasar ni contravenir la voluntad constitucional, pues contradecir su texto equivaldría a someterse a cualquiera de los medios de control constitucional previstos, y si la transgresión causa perjuicio a un gobernado, entonces la observancia de las leyes o los actos en el caso de autoridades, al colmar los extremos del artículo 103 constitucional, serían sometidos al análisis de su constitucionalidad, luego entonces, si las instituciones de educación superior emiten actos que afectan la esfera jurídica de los gobernados, esta es razón suficiente para sostener que las instituciones de educación superior al igual que cualquier otro ente de gobierno, si afectan derechos tutelados por la propia Constitución, sus actos deben ser sometidos a los órganos jurisdiccionales federales, por ser estos los encargados de velar por la integridad y respeto de la misma.

. Las instituciones de educación superior públicas y el servicio de educación

Para dilucidar la procedencia del juicio de amparo en contra de actos de las universidades públicas también debe recurrirse al análisis de la naturaleza jurídica de las instituciones educativas públicas de enseñanza superior, así como así como de la función que desempeñan. Haciendo referencia al primero tenemos que existe una discrepancia en las opiniones acerca tanto de la naturaleza jurídica, así

como de la posición que ocupan las universidades autónomas dentro de la estructura administrativa estatal y a consecuencia de ello deviene la problemática de definir la naturaleza de sus actos.

Todavía en el primer análisis, cabe mencionar que en realidad ello no debería representar mayor problema, puesto que independientemente de la posición que se les pretenda atribuir, no se puede desatender que son organismos cuya creación y funcionamiento están reconocidos por la propia Constitución y que ejercen actos públicos, pues en lo concerniente a las universidades autónomas, es en la fracción VII del artículo 3º constitucional donde se "*contempla*"¹⁵¹ su existencia, y en el caso de las instituciones de educación superior cuya naturaleza es la de órganos desconcentrados, tal y como sucede con el Instituto Politécnico Nacional entre otros, éstos últimos al igual que los primeros también son entes públicos que de una u otra forma prestan un servicio inherente al estado, motivo por el cual, ambos, al estar investidos de facultades exclusivas de la actividad estatal, da como resultado que sus actos al igual que el resto de los actos de los entes gubernamentales ya sea que pertenezcan al Poder Ejecutivo, Legislativo o Judicial y cualquiera que sea su rango, federal, estatal o municipal, constitucionalidad debe ser revisable por los tribunales federales, por ser estos últimos los encargados de resolver toda controversia suscitada con motivo de la aplicación de una ley o un acto de autoridad que viole las garantías individuales de los gobernados, de conformidad con lo establecido en la fracción I del artículo 103 constitucional.

En cuanto al segundo de los análisis aludidos, el servicio educativo al ser exclusivo del estado, se entiende que éste es quien decide cómo, quién, y en qué

¹⁵¹ Se utiliza el vocablo "contemplar", porque únicamente se reconoce que las instituciones de educación superior a las que la ley les otorgue autonomía tendrán la facultad de regirse por sí mismas, por lo que entonces no es la Constitución la ley que les otorga la autonomía, sino simplemente como ya se dijo, les reconoce la autonomía que les es otorgada por su propia Ley Orgánica.

forma, se va a impartir la educación, no siendo esta una facultad reciente, pues tal y como se refleja en *"las diversas etapas por las cuales ha atravesado la política educativa"*¹⁵², se pone de manifiesto que la educación en México siempre ha estado bajo el control estatal y ello obedece a la importancia y trascendencia que tiene la educación para el desarrollo del pueblo mexicano, preocupación que se ha manifestado desde finales del siglo XIX, y principios del siglo XX.

Pero en el caso que nos ocupa, es de suma importancia resaltar que cuando la educación es impartida por alguna institución gubernamental se debe tener presente que este servicio está investido por la potestad estatal, esto es, los recintos universitarios públicos realizan el servicio de educación cuyo contenido encierra la voluntad del estado, pues el hecho de que tal facultad esté contenida en una ley implica que quienes lo reciben no pueden cuestionarlo, sino simplemente deben someterse a los términos del mismo, ya que se encuentran en un plano inferior, pues no existe una igualdad de circunstancias toda vez que en dicha relación no hay un acuerdo de voluntades sino que se está ante la presencia de una relación unilateral y subordinada.

Ahora bien, siempre y cuando los términos de esas leyes y sus reglamentos no se extiendan al grado de alterar la naturaleza para la cual fueron creadas de acuerdo al contexto del precepto constitucional que les garantiza su eficacia, o bien, quienes las apliquen no se desapeguen de las mismas no va a ver mayor consecuencia jurídica que la de el desarrollo normal de la prestación del servicio de educación superior, pero si por el contrario, el contenido de las normas que lo

-
1. El periodo de enseñanza libre (1821-1852);
 2. La pedagogía de movimiento de reforma (1857-1917);
 3. La corriente revolucionaria y la educación socialista (1917-1940);
 4. La educación al servicio de la unidad nacional ((1940-1982); y
 5. El periodo de la crisis y la necesidad de la modernización educativa (1982-1995).

regulan alteran su naturaleza o si quienes las aplican lo hacen sin atenderlas, entonces cuando como consecuencia de éstas dos últimas hipótesis a los beneficiarios de este servicio les sean transgredidos sus derechos constitucionales no se puede negar que se está ante un verdadero acto de autoridad, esto se representa así:

- a) Las instituciones de educación superior públicas son entes que prestan el servicio de educación;
- b) Las atribuciones con las que cuentan están facultadas por una ley, mismas que su eficacia se garantiza constitucionalmente;
- c) La observancia de las leyes no puede ser cuestionada por los gobernados, lo que pone de relieve que quienes las aplican indudablemente están investidos de un imperio estatal.
- d) Cuando los entes o personas investidas de este imperio lo ejercen en una relación ante los gobernados, éstos últimos quedan en un plano de supra a subordinación, y por ende se abre la posibilidad de que su esfera jurídica quede susceptible a una afectación.

Como corolario de lo anterior puede decirse que ante tales circunstancias la única vía legal que encuentran los gobernados para que les sean resarcidos sus derechos es el juicio de amparo, tal y como lo establece el artículo 1 de la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, pues la acción para restablecer esta transgresión no encuentra cabida en las vías ordinarias jurisdiccionales ni administrativas.

II. La procedencia del juicio de amparo contra actos de las instituciones de educación superior públicas

El hecho de que el estado permita a las instituciones de educación superior públicas darse su reglamento interno, no las exime a desconocer el respeto a las garantías individuales de los gobernados con los cuales mantienen una relación de supra subordinación, pues recogiendo lo expuesto se advierte que cuando exista una relación jurídica de esta naturaleza entre el estado y los particulares, queda abierta la posibilidad de que se afecte la esfera jurídica del gobernado, que en el presente caso esto se da toda vez que el servicio de educación superior es proporcionado por universidades autónomas, organismos descentralizados u órganos desconcentrados, pues no se puede ni se quiere ignorar que está siendo impartida por entes que de alguna u otra forma representan la potestad estatal, lo que da lugar a la existencia de esa relación de supra-subordinación y cuando sus actos revistan la característica de unilaterales y afecten derechos fundamentales de los particulares, entonces se dice que la vulneración de la esfera jurídica del gobernado fue transgredida por un acto cuya constitucionalidad pueda ser analizada a través de un juicio de garantías, pues sostener lo contrario se aceptaría desconocer el contenido del artículo 29 constitucional, cuyo precepto legal en esencia establece la excepción de las situaciones en que pueden ser suspendidas las garantías individuales de los gobernados.

En consecuencia de lo anterior se pone de manifiesto que no obstante que las instituciones de educación superior públicas tengan el derecho a regirse por sí mismas, ello no debe entenderse que la intención del legislador fue la de crear entes vestidos de una inmunidad con la que transgredan el orden jurídico, esto es así, si

se toma como ejemplo a la Universidad Nacional Autónoma de México, la cual en el artículo 1° de su Ley Orgánica se dispone:

ARTÍCULO 1°.- La Universidad Nacional Autónoma de México es una corporación pública-organismo descentralizado del Estado-dotada de plena capacidad jurídica y que tiene por fines impartir educación superior para formar profesionistas, investigadores, profesores universitarios y técnicos útiles a la sociedad; organizar y realizar investigaciones, principalmente acerca de las condiciones y problemas nacionales, y extender con la mayor amplitud posible los beneficios de la cultura:

Del sentido del texto se advierte que tal y como lo establece el artículo 2° del mismo ordenamiento, la Universidad Nacional Autónoma de México, tiene la facultad de organizarse como lo mejor lo estime; dispone que tiene pleno derecho a impartir enseñanza bajo el principio de libertad de cátedra; a desarrollar la capacidad de sus investigadores; que se le reconoce la prerrogativa a organizar sus diversos recintos, tanto a nivel superior, así como medio superior; a expedir certificados, grados de estudios y títulos profesionales, aunado a la facultad para otorgar validez a los estudios realizados en otras instituciones, derechos que en su conjunto son una manifestación de la autonomía universitaria de la que goza la Universidad Nacional Autónoma de México, e inclusive puede señalarse que actos producto de esa autonomía también son: la expulsión que haga a un alumno de su comunidad, el rechazo a un aspirante por no cubrir los requisitos necesarios para ingresar a la misma, el suprimir un cargo académico y el establecer cuotas, entre otros, facultades todas estas que si bien es cierto que son concedidas por su ley orgánica esto no le confiere el derecho a vulnerar la esfera jurídica a quienes ante ella guardan una posición de gobernados, pues no se puede conceder que el término "autonomía universitaria" sea un atributo constitucional que permita a las instituciones de educación superior violar tajantemente garantías individuales, ya que no significa extraterritorialidad de la aplicatoriedad del orden jurídico

mexicano, pues sostener la improcedencia del amparo bajo estas condiciones es como negarle su supremacía a la Constitución, porque en todo caso los actos de las universidades autónomas estarían por encima de ésta misma y por ende las universidades autónomas.

El problema esencial deviene del desconocimiento de los orígenes que dieron pie a que la autonomía universitaria se elevara a rango constitucional, puesto que solo conociéndolos se puede delimitar la naturaleza y alcances de la autonomía universitaria e inclusive conociendo su historia se podrían despojar todos los mitos que se narran acerca de la autonomía universitaria, tal es el caso en el que se estima que los estudiantes al delinquir no pueden ser punibles sus conductas, pero esto no es autonomía, autonomía es que el gobierno apoye económicamente a las instituciones autónomas, autonomía es que estas últimas se dediquen a enseñar y preparar a los alumnos respetando sus derechos, porque éstos últimos, al mismo tiempo que forman parte de una comunidad universitaria, también son individuos que llevan inherente el derecho de ser respetada su esfera jurídica ante cualquier abuso por parte de una persona física o moral que represente la voluntad del Estado.

Y por último, cuando el estado aporte los recursos económicos necesarios sin intromisión alguna; cuando las universidades autónomas se dediquen a la investigación y a la impartición de conocimientos; y cuando los alumnos acudan a los recintos universitarios sin más ambiciones políticas o deshonestas que la del firme propósito de aprender las ciencias, las artes y las disciplinas que ahí se imparten, ese día se podrá hablar que existe por parte del Estado, por parte de las universidades y por parte de los alumnos un verdadero respeto a la autonomía universitaria.

Cabe advertir que similar al caso de las universidades autónomas, las instituciones de educación superior públicas cuyas funciones se rigen por sus propias leyes orgánicas, tampoco pueden quedar exentas de la aplicatoriedad del orden jurídico mexicano, pues el que no gocen del derecho de autonomía no quiere decir que no representen la potestad estatal, pues por el simple hecho de que sus facultades emanen de leyes orgánicas es suficiente para apreciarse que emiten actos unilaterales que pueden afectar la esfera jurídica de quienes ante ellas guardan una relación de gobernados.

CONCLUSIONES.

Del trabajo realizado se pudo concluir que para analizar la situación de las instituciones de educación superior públicas en el juicio de amparo debió emprenderse un análisis global del entorno legal que las rodea, pues tal y como se demostró al estar configuradas dentro de una sociedad las constriñe a sujetarse a su ámbito normativo, que en el caso concreto es el que rige en estado mexicano,.

En efecto, toda vez que el presente tema es de corte jurídico se estimó que los puntos a tratar debían estar orientados a formar un sustento legal basado en las diversas instituciones jurídicas que rigen al país, o de lo contrario todo lo escrito carecería de veracidad.

Obedeciendo a una debida sistematización, en el presente trabajo se comenzó con el análisis del tema de supremacía constitucional, pues en primer término hubiera sido ilógico ignorar que tal y como se dijo, las instituciones de educación superior públicas por ser un producto social no puede quedar al margen su entorno jurídico, y si la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos es la norma que establece los principios fundamentales del estado mexicano, es suficiente para resaltar la necesidad de su estudio.

Del tema de supremacía constitucional se concluyó que México es un Estado soberano conformado por un territorio y población, el cual se rige a través de una división de tres poderes, cuyas potestades, limitaciones, conformación y relaciones entre sí, se plasman en la Carta Magna. De igual forma los particulares encuentran en ella la consagración de sus derechos fundamentales, esto es, en la Constitución

Federal se establecen una serie de prerrogativas a favor de los gobernados cuando éstos actúan frente al estado, puesto que no debe olvidarse que en estas relaciones el estado tiene la obligación de observar esos principios a los que se hace referencia, tales como los de igualdad, libertad, legalidad y seguridad jurídica entre otros. Aunado a ello, cabe resaltar que en el Código Supremo se disponen las normas esenciales por las cuales se rigen las relaciones entre los gobernados. Haciendo estas las consideraciones con las que se arribó a que la Constitución Federal es la norma suprema que rige la vida jurídica, política, social y cultural del estado mexicano.

Al ser la Constitución el documento donde se plasman los principios fundamentales de nuestro país, es razón suficiente para sostener que ninguna persona física o moral, pública o particular pueden estar por encima de su observancia, siendo estos los argumentos con los que también se sustenta su superioridad, quedando como corolario que su jerarquía rige sobre toda norma e individuos en el territorio nacional.

Si se está hablando de supremacía constitucional también debe abordarse lo referente a los medios de control constitucional, pues tampoco se ignora que es a través de estos mecanismo donde la misma Constitución encuentra la protección de su integridad. en efecto, el papel que desempeñan estos instrumentos protectores es esencial. ya que sin su existencia todo lo que se diga sería una utopía, pues se generarían una serie de reflexiones como “la Constitución consagra los principios y derechos fundamentales del estado mexicano, pero ¿cómo se garantiza su respeto?” Respondiéndose como respuesta que es por eso que en la Carta Fundamental se establecen mecanismos cuyo objeto es el resguardo de la integridad de la Constitución, y su procedencia depende de la violación cometida y del sujeto pasivo que la sufra, pues

no es lo mismo que con motivo de la transgresión de su esfera competencial una autoridad estatal transgreda la potestad de otra ya sea local o federal, que sus consecuencias las sufra un gobernado, ya que en el primer caso se estaría ante alguna de las hipótesis del artículo 105 constitucional; y en el segundo, el medio idóneo sería el juicio de garantías, toda vez que se así lo establece el artículo 103 constitucional.

De los medios protectores que establece la Constitución y toda vez que el juicio de amparo es en el que se centra la presente tesis, es por lo que en el Capítulo Uno se abordó su estudio, dentro del cual se puso de relieve que su procedencia sólo es posible siempre y cuando los gobernados se vieran afectados por una norma de carácter general, o bien por un acto de autoridad, cuando con motivo de que éstos últimos transgredieran la órbita de sus atribuciones y que dicha transgresión fuera real, actual y permanente, con lo que se llegó a que cuando se dieran estas hipótesis, a los gobernados les asistiría el derecho a solicitar el amparo y protección de la justicia federal con la finalidad de que esa ley o acto se declaren inconstitucionales y como consecuencia ya no les fueran aplicables, quedando resarcidos sus derechos violados.

Continuando en el análisis de la procedencia del juicio de garantías y dentro de los supuestos requeridos por la misma, en lo personal se estima que un problema esencial, es el que se desprende de la imprecisión del artículo 11 de la Ley de Amparo, y debido a esa deficiencia se ha dado lugar a una serie de interpretaciones tanto en la doctrina así como en la jurisprudencia para dilucidar qué es lo que se entiende por autoridad responsable, extrayéndose de esas fuentes una serie de propuestas para delimitar dicho concepto, que han ido desde tratar de explicarlo en torno a una de las características de la potestad estatal que es el uso de la fuerza

pública, hasta llegar a proponer que solamente podían ser considerados actos de autoridad todos aquellos que revistieran las características de imperatividad, coercitividad y unilateralidad, o bien, de igual forma se atendió a la naturaleza del ente, posturas que tal y como se expuso ya no son concepciones actuales, pues ahora la jurisprudencia ya no se ocupa en dilucidar si tales entes, como en el caso de los organismos paraestatales, son o no autoridades para efectos de la procedencia del juicio de amparo, sino que en el presente, debe atenderse a la naturaleza del acto, en efecto, ahora ocupándose de las atribuciones conferidas a los entes públicos y atendiendo a la relación de estos con los gobernados, es como se analiza la procedencia del juicio de amparo.

Pasando al análisis de las instituciones de educación superior se pudo apreciar que la importancia de estos recintos radica en que independientemente de su naturaleza, públicas o particulares; autónomas, organismos descentralizados o de órganos desconcentrados, su finalidad es la preparar en las diversas ciencias y disciplinas a los profesionales, catedráticos e investigadores, de cuyo desempeño dependerá el desarrollo del país y esto será en la medida en que las instituciones de educación superiores los hayan preparado.

El hecho de que existan instituciones de educación superior públicas y particulares no da lugar a polémicas en torno a qué modelo educativo es el mejor, pues a pesar de que obedecen a distintas necesidades son complementarias, las universidades particulares responden a intereses específicos; y por su parte las instituciones educativas profesionales estatales a las generales.

Cabe destacar que los modelos educativos a través de los que se imparte educación superior pública son: a) aquellas instituciones cuya autonomía les es

otorgada mediante una ley orgánica; b) las universidades que dependen de los gobiernos estatales; y c) los recintos que tienen el carácter de órganos desconcentrados.

Las universidades autónomas encuentran su fundamento constitucional en la fracción VII del artículo 3º constitucional, quedando legalmente regidas por sus propias leyes orgánicas, esto es así:

- a) Las universidades autónomas son creadas a través de actos públicos, pues sus leyes orgánicas son producto de actos materialmente legislativos, toda vez que se desprenden de un proceso legislativo o bien de un decreto del ejecutivo.
- b) Y en cuanto a lo constitucional puede decirse que los alcances de la fracción VII del artículo 3º pueden resumirse en que esta garantía no debe malinterpretarse en la concesión de la misma, sino únicamente lo que hace, es reconocer la autonomía universitaria a aquellas instituciones que su ley orgánica las haya dotado de dicha prerrogativa.

Es importante resaltar que su naturaleza es la de organismos descentralizados, ya sean de la administración pública federal o de la estatal, estableciéndose con esto que se trata de entes que si bien se precian de ser estatales, también lo es que su posición las excluye del ámbito jerárquico gubernamental, toda vez que su posición las aparta de la estructura administrativa.

En cuanto a la autonomía universitaria también se concluye que éste es un derecho que se eleva a rango constitucional, por virtud del cual, las instituciones de educación superior públicas que lo ostentan, poseen mayor independencia frente al

estado, pues a través de esta garantía se les reconoce la facultad de darse sus propios ordenamientos internos, con la finalidad de que quede a su libre albedrío su regulación orgánica y funcional, sin la intervención estatal, es por eso que el vínculo entre las universidades autónomas y el Estado radica en que éste último les asigna un subsidio, sin que exista una relación jerárquica administrativa por virtud de la cual sean sometidas a la potestad estatal.

Así como la naturaleza de organismos descentralizados de algunas entidades estatales, la autonomía también les es otorgada a algunas universidades con la única finalidad de que mantengan una independencia frente al Estado, para así poder lograr una educación más libre, libertad en sus programas de estudio, libertad en sus investigaciones y libertad en la impartición de la universalidad de corrientes de pensamiento e ideales. Esta prerrogativa de la que se habla es la misma que se buscó dentro de la división de poderes, ¿porqué el poder judicial anhela su independencia de los restantes poderes? porque solamente así puede impartir justicia sin limitación alguna, pues lo mismo sucede con la autonomía universitaria, que no se menosprecie esta función por tratarse del servicio de educación, craso error, tal vez el problema esencial es esa falta de importancia que se le ha dado al desarrollo de la educación y la investigación en México.

Si bien es cierto que la autonomía representa una libertad para la instituciones de educación superior que la poseen, también lo es que no puede ser entendida como un medio que les permita a sus funcionarios actuar fuera del orden jurídico, pues admitirlo sería como proponer que los actos de las instituciones autónomas pueden sustraerse de la observancia del régimen jurídico que les garantiza tal derecho pero como instituciones creadas dentro de una sociedad regida por un conjunto normativo, no se puede, ni se quiere ignorar que como cualquier

ra institución, ya sea pública o particular, quedan sujetas al ámbito legal existente.

El hecho de que la naturaleza de algunas instituciones de educación superior a la de organismos descentralizados no representa mayor complicación que la de entender que se trata de entes cuya creación se dio con la intención de poseer personas morales públicas que por la función que realizan debían estar investidas de una independencia absoluta frente al resto de los órganos estatales.

Por la función que realizan las universidades públicas, se considera que la autonomía no debiera ser un derecho exclusivo de algunos recintos de educación superior estatales, sino de toda aquella institución pública que imparte educación profesional, pues como se demostró en el Capítulo Dos, cuando el estado interfiere en la vida de las universidades consecuentemente viene su retraso. y ¿porqué? porque los resultados siempre han tenido un matiz más que de carácter académico, ha sido político e inclusive en su mayoría las instituciones universitarias se han destinado como sedes de escenarios políticos, que lejos de beneficiarles les perjudican, es por eso que si el problema estriba en que la dimensión de su perjuicio es en la medida en que las instituciones superiores se subroguen al estado, luego entonces debe pugnarse porque la autonomía les sea concedida a todos los recintos universitarios.

Recogiendo las hipótesis que sostienen a) la supremacía constitucional; b) los medios de control constitucionales por los cuales se procura ésta; y c) que las instituciones de educación superior públicas son un producto social, lo que implica que no son ajenas al cuerpo normativo del estado mexicano, haciendo un análisis de estas premisas y en cuanto al tema toral de la presente tesis que es la posición de

os recintos de educación superior públicos que pueden ostentar en el juicio de amparo se arriba a las siguientes conclusiones:

Las instituciones de educación superior pueden acudir al juicio de garantías bajo el carácter de quejosas, toda vez que su esfera jurídica puede ser afectada ya que al ser personas morales públicas se está en el entendido que ostentan una doble personalidad, tanto como personas cuyos actos revisten la potestad estatal, así como también pueden actuar bajo el carácter de gobernados, y es en esta segunda calidad de donde se desprende la posibilidad de que sus derechos puedan verse vulnerados por una ley o bien por un acto de autoridad. Lo anterior encuentra sustento en el artículo 9º de la Ley de Amparo, el cual a pesar de que se considere imprecisa su redacción, su esencia contempla este supuesto, ya sea en materia penal, civil, administrativa o laboral.

Haciendo un paréntesis, cabe resaltar que el supuesto normativo establecido en el artículo 9º de la Ley de Amparo es impreciso, pues dispone que las personas morales oficiales solamente pueden ocurrir en demanda de amparo cuando protejan sus derechos patrimoniales, a lo que se considera que tal redacción no muestra su verdadero espíritu, pues los entes públicos pueden verse afectados en su patrimonio, sin que les asista el derecho de protegerlo a través del juicio de amparo.

Retomando el tema de las instituciones de educación superior públicas en el juicio de amparo se destaca que éstas también pueden ser llamadas al juicio de amparo en su carácter de terceras perjudicadas, pues de la diversidad de actos jurídicos que realizan, puede derivarse que hayan gestionado algún acto el cual afecte a un tercero, quien lo impugne a través de la vía de amparo o bien pudieran ser la contraparte del quejoso en algún proceso que no sea de carácter penal, de

ual forma podrían ubicarse en el supuesto que con motivo de algún delito cometido en su agravio obtengan el derecho a solicitar la reparación del daño y de ahí se desprende tal hipótesis.

Para sostener que las instituciones de educación superior pueden tener el carácter de autoridades responsables y que el juicio de amparo procede en contra de algunos de sus actos, es preciso advertir que:

El amparo solamente procede contra actos de autoridad, pero el problema se desprende de la redacción del precepto que conceptualiza a la autoridad responsable –artículo 11 de la Ley de Amparo,- toda vez que sus alcances no abarcan la esfera de acción del juicio de amparo, lo que ha conducido a remitirse a otras fuentes del derecho, lo cual es válido, pero tratándose de instituciones cuya naturaleza es la de organismos descentralizados, que les ha sido otorgada autonomía, es en donde los planteamientos de la procedencia del amparo se han enfrentado a complicaciones, puesto que posturas como las de “por ser autónomas algunas universidades, ello es suficiente para negar la procedencia del amparo, pues permitirlo, sería ir en contra de la Constitución, ya que en ella se reconoce su autonomía”, a lo que se sostiene que, la autonomía es una garantía constitucional, sí, la cual confiere a las universidades que la ostentan el derecho a regirse internamente, esto es, darse su propio ordenamiento jurídico con el cual se va a establecer la designación de sus autoridades sin intervención alguna del Estado, regular los mecanismos de ingreso, permanencia y acreditación de grados de estudio y expulsión de sus alumnos; diseñar programas de investigación, etc. Pero ello no implica que la autonomía les sea un derecho concedido para que las autoridades y órganos universitarios violen

las garantías constitucionales de quienes ante ellos se encuentran en un grado de subordinación.

) Asimismo, el hecho de que algunas instituciones de educación superior tengan la naturaleza de organismos descentralizados, es suficiente para comprender que por tener tal naturaleza, es obvio que su personalidad y patrimonio son distintos al del Estado y por ello no son el Estado en si mismo, y el amparo solamente procede en contra de actos de autoridades estatales. Ante tal planteamiento, debe responderse que la situación de que las universidades cuya naturaleza sea la de organismos descentralizados cuyo patrimonio y personalidad sean distintas a las del Estado, ello no es impedimento para sostener la procedencia del amparo en contra de algunos de sus actos, pues su misma naturaleza nos advierte que únicamente se trata de entes gubernamentales que su ubicación se encuentra descentralizada, -apartada- de la organización administrativa central, pero ello no es obstáculo para advertir que en el ejercicio de sus funciones realizan actos públicos que afectan a gobernados. Entonces el que no sean el Estado propiamente dicho, no da lugar a sostener que no pueden transgredir la esfera jurídica de los particulares unilateralmente, pues aunado a ello, no hay que olvidar que estos actos a los que referimos, son actos que encierran la potestad estatal, o ¿a caso la obligación y el derecho de emitirlos no están establecidos en una ley, su Ley Orgánica?

) Ahora bien, el error de las posturas que sostienen la improcedencia del amparo en contra de las universidades autónomas y de las que su condición es la organismos descentralizados, radica en que ambas partían de la naturaleza del ente, de la persona moral, ahí el error, pues para poder dilucidar cuándo se está ante un acto de autoridad no hay que atender al origen del ente, sino al del acto, porque siguiendo ese erróneo orden de ideas, en sentido contrario, o sea, el sostener que el amparo procede en contra de los actos de las universidades

públicas, nos llevaría a reflexionar ¿contra todos sus actos? Y eso no es posible, pues tal y como se demostró, las instituciones de educación públicas superiores al igual que los demás entes públicos ostentan una doble personalidad, siendo la primera cuando sus actos están investidos de esa potestad estatal; y la segunda, cuando actúan como gobernados en un plano de igualdad frente a los demás particulares, que es cuando sus actos pueden verse afectados por otro ente de gobierno, por eso sólo atendiendo a la naturaleza de los actos es como se puede advertir cuando se está ante un acto de autoridad y ello es en el momento en que los entes públicos emiten actos de carácter unilateral dentro de una relación de subordinación y afectan la esfera jurídica de los gobernados.

Y por último, en cuanto a las instituciones de educación superior cuya posición administrativa es de organismos desconcentrados, no hay discusión de la procedencia del amparo en cuanto a su naturaleza ni su posición, porque como se vio, únicamente hay que atender a las características del actos del que se esté analizando su constitucionalidad.

BIBLIOGRAFÍA.

Acosta Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo", primer curso, editorial Porrúa, 13ª edición, México, 1997.

----- y Góngora Pimentel Genaro. "Ley de Amparo", 2ª edición, Porrúa, México, 1985.

Arellano García, Carlos. "El Juicio de Amparo", Editorial Porrúa, segunda edición, México, 1993.

Blanco Fornieles, Victor. "Normatividad de la educación privada en México", editorial, Instituto de Fomento e Investigación Educativa, A. C. (IFIE), México, 1993.

Briseño Sierra, Heberto. "El Amparo Mexicano", Cárdenas editores, México, 1971.

Burgoa Orihuela, Ignacio. "El Juicio de Amparo", editorial Porrúa, trigésima primera edición, México, 1994.

-----, "las garantías individuales", Editorial Porrúa, México, 1961.

Castro Zavaleta, Salvador, "Práctica del Juicio de Amparo", Cárdenas Editores, México.

Castro y Castro, Juventino V. "Garantías y Amparo", editorial Porrúa, novena edición, México, 1996.

Cueva, Mario de la. "Teoría de la Constitución", editorial Porrúa, México, 1982.

-----, "El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo", editorial Porrúa, 3ª edición, México, 1993.

Dromundo, Baltasar. "Crónica de la autonomía universitaria de México", editorial US, México, 1978.

García Maynez, Eduardo. "Introducción al Estudio del Derecho", editorial Porrúa, 10ª edición, México, 1989.

Álvarez Cosío, Arturo. "El juicio de Amparo", editorial Porrúa, segunda edición, México, 1985.

Peña Pelayo, José de J. "Problemas Fundamentales del Amparo Mexicano", primera reimpresión, editorial ITESO., México, 1994.

----- "Introducción al Amparo Mexicano", editorial Agata, reimpresión, México, 1995.

Quiroga Muciño, Martha E. "Garantías individuales y sociales", editada por la Universidad del Estado de México, México, 1995.

Ordaz Cuellar, Jorge "El Sistema Disciplinario de la UNAM", editorial. UNAM, México, 1980.

Algar Adalid. Mario. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada", Tomo I, editorial Porrúa y UNAM. (Instituto de Investigaciones Jurídicas), 10ª edición, México, 1997.

Ornelas, Daniel. "Derecho Constitucional Mexicano", editorial Porrúa, México, 1993.

Ortega, José R. "Sinópsis de Amparo", Cárdenas, Editores, cuarta edición, México, 1996.

Ortega Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo" primer curso, editorial Porrúa, 18ª edición, México, 1997.

Ortiz Vázquez, Rafael. "Derecho y Educación", Porrúa, México 1998.

Ortiz Robles. Arturo, "Manual del Juicio de Amparo", editorial Themis y Suprema Corte de Justicia de la Nación, segunda edición, México, 1994.

Ortiz Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, México, 1972.

Ortiz, Diego. "La Universidad nacional autónoma de México, formación, estructura y funciones", editado por la UNAM., México, 1974.

DICCIONARIOS.

ny, Hugo. "Enciclopedia jurídica Omeba", Tomo I, editorial: Bibliografía mexicana, 1945.

Pina, Rafael, y otro. "Diccionario de Derecho", editorial Porrúa, vigésima primera edición, México, 1995.

res, Eduardo. "Diccionario Teórico y Práctico del Juicio de Amparo", editorial Porrúa, cuarta edición. México, 1978.

JURISPRUDENCIA.

amparo en revisión 124/94. Alfonso Abarca Arroyo. 16 de febrero de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Jaime C. Ramos Carreón. Secretaria: Silvia Martínez Saavedra." publicado en el tomo XV-I, de febrero de 1995, en la página 10 del Semanario judicial de la Federación en la Octava Época.

amparo en Revisión 1195/92, interpuesto por Julio Oscar Trasviña Aguilar, en contra de la sentencia dictada por el Juez Tercero de Distrito en el estado de Tlaxcala, en el Juicio de Amparo 545/92.

amparo en Revisión 2040/35, visible en el Tomo XLIV, Pág. 3162 Src. 2a.- Universidad Nacional de México.- 18 de Mayo de 1935.- Unanimidad de 5 votos.

amparo en revisión (Improcedencia) 12/90. Rentas Automotrices, S.A. de C.V. 12 de septiembre de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Miguel García Zarza. Secretario: Angel Torres Zamarrón."

AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO. TIENE ESE CARÁCTER EL TRIBUNAL ELECTORAL FEDERAL COMO ÓRGANO DEL ESTADO QUE AFECTA LA ESFERA JURÍDICA DEL

GOBERNADO EN RELACIONES JURÍDICAS QUE NO SE ENTABLAN ENTRE PARTICULARES. Texto del criterio emitido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página 307, del tomo IX, del mes de marzo de 1999, de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación,

Contradicción de tesis 3/89, emitida por la anterior Tercera Sala, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, en la página 280 del Tomo: IV, Primera Parte, Julio a Diciembre de 1989, e la Octava Época

GARANTÍAS INDIVIDUALES, BASE DEL AMPARO, Amparo en Revisión visible en la página 4718, del Tomo LXX, de la Quinta Época, del Semanario Judicial de la Federación.

Revisión Administrativa 412/71. Eleuterio Tovar Muñoz, 14 de mayo de 1971, informe de 1971, pág. 139.

Queja 24/94, emitida por el OCTAVO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO, quejoso: . Autotransportes Urbanos de Pasajeros R-100. 7 de julio de 1994. Unanimidad de votos. Ponente Guillermo Antonio Jimenéz. Secretario: Benito Alva Zenteno.

Queja 51/87, emitida por el PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.. Universidad Nacional Autónoma de México. 2 de septiembre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: María Simona Ramos Ruvalcaba. Secretario: Miguel Angel Brémermann Macias.

LEYES.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el 5 de febrero de 1917.

Ley de Amparo, publicada el 10 de enero de 1936.

Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, publicada el 15 de julio de 1992.

ley del Impuesto al Valor Agregado, publicada el 29 de diciembre de 1978.

ley Federal del Trabajo, publicada el 1º de abril de 1970.

ley General de Educación, publicada el 13 de julio de 1993.

ley General de Salud, publicada el 7 de febrero de 1984.

ley del Impuesto Sobre la Renta, publicada el 30 de diciembre de 1980.

ley para la Coordinación de la Educación Superior, 29 de diciembre de 1978.

ley Federal de Derechos, publicada el 31 de diciembre de 1981.

ley Reglamentaria del artículo 5º Constitucional, publicada el 13 de julio de 1953.

ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada el 29 diciembre de 1976.

ley Orgánica del Instituto Politécnico Nacional, publicada el 21 de diciembre de 1981.

ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada el 26 de mayo de 1995.

ley Orgánica de la Universidad Autónoma Metropolitana, publicada el 17 de diciembre de 1973.

ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, publicada el 6 de enero de 1945.

ley Orgánica de la Universidad de Quintana Roo, publicada el 13 de septiembre de 1994.

ley de la Universidad Autónoma Veracruzana, publicada el 28 de noviembre de 1996.

ley de Planeación. Ley General de Población, publicada el 7 de enero de 1974.

Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, publicado el 10 de febrero de 1995.

Acuerdos de Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios y Manual de Procedimientos para Otorgar y Mantener el Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios de Tipo Superior.

Manual de Procedimientos para Otorgar y Mantener el Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios de Tipo Superior, autorizado por la CIDAP en 1994.

REVISTAS

El Foro, Sección: Justicia Federal, Fecha: 14 Julio 1876, Tomo: II, Número: 11, Pág: 39-40., Instancia: Juzgado 1° de Distrito.

"Revista Universidad de México", número. 500, México, Universidad Nacional Autónoma de México.

PERIÓDICOS

González, Casanova Pablo. Entrevista publicada en el diario "Excelsior" el 11 de febrero de 1999, nota de: Patricia Ruiz Manjarres, p. 13-A.

Guillermo Soberón, Entrevista publicada en el diario "Excelsior" el 12 de febrero de 1999.

Octavio Rivero Serrano. Entrevista publicada en el diario "Excelsior" el 13 de febrero de 1999.

orge Carpizo McGregor. Entrevista publicada en el diario "Excelsior" 14 de febrero 1999.

sé Saikhán Kermez. Entrevista publicada en el diario "Excelsior" 15 de febrero 1999.