

CAPÍTULO TERCERO

EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA UNIVERSITARIA COMO GARANTÍA INSTITUCIONAL

INTRODUCCIÓN

El 24 de junio de 2009, la Primera Sala de la SCJN resolvió cuatro de los asuntos respecto de los cuales el Pleno del propio Máximo Tribunal ejerció la facultad de atracción de diversos amparos interpuestos con motivo de la designación de Rector en la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (en lo sucesivo Universidad Michoacana). En esa fecha quedó pendiente un asunto similar de impugnación de designación de autoridad en la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca.

En los asuntos resueltos en esa ocasión se volvió a analizar el principio de la autonomía universitaria, en particular lo relativo a la vertiente de lo que se conoce como el autogobierno universitario, es decir, la facultad de la universidad pública de establecer su forma de gobierno y el proceso de designación de sus autoridades.

Cabe destacar que con motivo de la atracción de los asuntos, y antes de que el Máximo Tribunal emitiera su resolución, se hizo un análisis académico del tema en cuestión teniendo en cuenta los aspectos planteados en la *litis*⁴⁵. El estudio académico incluyó los siguientes temas:

- » La naturaleza jurídica de garantía constitucional o institucional que tiene el principio de autonomía universitaria.
- » La delimitación del autogobierno universitario y la no injerencia externa en las designaciones de autoridades universitarias.
- » La falta de interés jurídico en el amparo de quien participa en un proceso de designación de autoridad universitaria, y no resulta designado, por no haber afectación de un derecho.
- » El ejercicio de ponderación de derechos entre el principio de autonomía universitaria y el derecho de un universitario a ser designado autoridad universitaria.
- » El derecho de elegibilidad en términos del artículo 35 constitucional en el proceso de designación de autoridad universitaria.

45 El resultado fue la publicación del libro de nuestra autoría *Autonomía Universitaria y Universidad Pública. El Autogobierno Universitario*, UNAM, México, 2009.

Si bien no todos los aspectos antes enumerados fueron considerados en la sentencia del 24 de junio de 2009, sí es de destacar de manera especial el reconocimiento que formularon los ministros del Máximo Tribunal de que la autonomía universitaria es una garantía institucional establecida a favor de la universidad pública⁴⁶.

De la sesión del 24 de junio destaca que los cuatro asuntos hayan sido resueltos por unanimidad, lo que denota la coincidencia general entre los cinco ministros acerca de la relevancia que tiene el principio de la autonomía universitaria para la universidad pública.

I ITER JUDICIAL

Durante el mes de enero de 2007 se interpusieron diversos amparos en los juzgados de distrito en Morelia, Michoacán, en contra de la Comisión de Rectoría de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

El Juez Séptimo de Distrito de esa entidad federativa, el día 11 de septiembre de 2007, dictó sentencia otorgando la protección constitucional al promovente en uno de los amparos.

En diversas fechas de octubre de 2007, la Comisión de Rectoría, la tercera perjudicada y el Agente del Ministerio Público de la Federación interpusieron sendos recursos de revisión, que recayeron en el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Primer Circuito.

El día 6 de noviembre de 2007, el Ministro José Ramón Cossío Díaz solicitó al Máximo Tribunal ejercitar la facultad de atracción respecto de los cuatro recursos de revisión.

Se admitió a trámite la solicitud del Ministro Cossío el día 8 de

46 A pesar de que en la sesión pública del 24 de junio de 2009 se caracterizó como garantía institucional al principio de la autonomía universitaria y así lo reflejó la resolución correspondiente, lo cierto es que tal naturaleza jurídica no fue plasmada en una tesis de jurisprudencia. *Vid.* en este capítulo el análisis que se hace de las tres tesis de jurisprudencia y las dos tesis aisladas que se produjeron con motivo de la revisión del principio de la autonomía universitaria en la vertiente del autogobierno universitario, asimismo, las consideraciones para que los aspectos contenidos en tal resolución tengan la calidad de jurisprudencia.

noviembre de 2007 y se asignó el número 27/2007-PL. El turno correspondió a la Primera Sala, la cual con fecha 6 de febrero de 2008 resolvió ejercer la facultad de atracción.

En el acuerdo de atracción 27/2007-PL, de fecha 6 de febrero de 2008 de manera expresa se señaló que:

En el presente asunto se presenta la necesidad de interpretar nuevamente la autonomía universitaria consagrada en el artículo 3° constitucional, pero a partir de una arista jurídica distinta a las abordadas en los temas inmediatamente relatados, que es la consistente en elucidar cuál es el límite y alcance que constitucionalmente corresponden a las atribuciones de autogobierno que derivan de la autonomía universitaria para efecto de la designación de sus órganos de gobierno, en particular, del Rector de la Universidad... el presente asunto sí satisface los requisitos de “interés” y “trascendencia” que para el ejercicio de la facultad de atracción exige el artículo 107, fracción VIII, inciso b), párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...

Mediante acuerdo del 12 de junio de 2008 se ordenó la radicación del asunto en el Pleno. Sin embargo, al considerarse que no resultaba necesaria la intervención plenaria del Máximo Tribunal, mediante acuerdo del 1 de junio de 2009 se radicó el asunto en la Primera Sala, misma que dictó la resolución definitiva en la fecha señalada del 24 de junio de 2009.

II SESIÓN PÚBLICA DE LA PRIMERA SALA DE LA SCJN DEL 24 DE JUNIO DE 2009. INTEGRACIÓN DE TESIS DE JURISPRUDENCIA

En esa fecha se resolvieron los cuatro amparos en revisión 153/2008, 155/2008, 633/2008 y 212/2009 que se interpusieron con motivo de la designación de Rector en la Universidad Michoacana.

El ponente del primero de los amparos fue el ministro José de Jesús Gu-diño Pelayo, quien señaló que luego de depurar la materia de la *litis*, la de-

signación de Rector no puede considerarse proveniente de una autoridad para efectos del juicio de amparo, pues no encaja en la construcción que durante la novena época ha hecho la SCJN acerca del concepto de autoridad para efectos del amparo, en el cual se reconoce a las autoridades de hecho y se considera la función pública como elemento característico del acto de autoridad.

En esa medida, el ministro ponente concluyó que la designación de Rector constituye “una manifestación del ejercicio de la autonomía universitaria”, dotada a las universidades públicas y que esa manifestación implica la facultad de autogobierno de la universidad pública como prerrogativa de elegir y remover libremente a sus autoridades.

Sin embargo, agregó que al haber un procedimiento para realizar la designación, el ejercicio de la autonomía no impide que el órgano que designa Rector pueda desplegar actos susceptibles de calificarse provenientes de autoridad, como lo puede ser la negativa a recibir propuestas de la comunidad universitaria, a favor de determinadas personas.

En su intervención, el ministro José Ramón Cossío Díaz formuló varias consideraciones:

- » La SCJN ha determinado que ciertas instituciones -como los municipios-, previstas en la Constitución tienen lo que en otros ordenamientos de derecho comparado se conoce como garantías institucionales; que implica “un diseño básico hecho por el constituyente, que no puede ser vaciado ni por el legislador ordinario ni por las autoridades administrativas”⁴⁷;
- » Esa **garantía institucional** la tienen las universidades públicas, bajo dos condiciones constitucionales, una facultad y una responsabilidad de gobernarse internamente;
- » Las personas que tienen una conexión o vínculo con la universidad pública tienen reconocidos derechos fundamentales;
- » En la relación de la garantía institucional de la autonomía universitaria

47 El propio Ministro señaló que lo más importante de la resolución de junio de 2009 radica en que ni el legislador ni las autoridades administrativas pueden actuar frente al titular de esa garantía institucional (la universidad pública), porque implicaría degradar lo que el propio constituyente quiso poner y garantizar en la Constitución. Asimismo, agregó, es importante determinar cuáles son los elementos de esa garantía institucional, para definir aquello que no es disponible o administrable por las autoridades públicas. “*La autonomía universitaria como garantía institucional*”, Cossío Díaz, José Ramón, en prensa.

- frente al derecho fundamental de una persona hay que considerar que si bien las universidades autónomas tienen el carácter de autoridad, ese carácter no lo tienen para todos los actos que ejercen o que realizan⁴⁸;
- » La doctrina distingue entre actos *ad intra* y actos *ad extra* para determinar si hay afectación de derechos fundamentales y, consecuentemente, establecer el carácter de autoridad de las instituciones universitarias;
 - » Los procedimientos de designación de autoridades universitarias no son actos de autoridad porque “aceptar esta condición llevaría a debilitar o a erosionar esta garantía institucional”.

Por su parte, el ministro Juan Silva Meza apoyó el planteamiento de que la autonomía universitaria es una garantía institucional. Agregó que en el caso del autogobierno universitario debe considerarse que así como ni los conceptos, ni los derechos fundamentales son absolutos, el control constitucional de los actos de autoridad tampoco es absoluto, pues hay actos que quedan fuera de dicho control, como en el caso concreto, lo es la designación de autoridad universitaria.

El ministro Silva Meza destacó que el procedimiento de designación de autoridad está muy acotado para una revisión constitucional, pues no puede implicar una sustitución o suplantación del órgano universitario que tiene esa atribución derivada de la garantía institucional en relación al autogobierno de la universidad. La única posibilidad de escrutinio de constitucionalidad podría presentarse en la revisión de la razonabilidad de un procedimiento en atención a normas constitucionales.

En su intervención, la ministra Olga Sánchez Cordero se adhirió al proyecto y a las consideraciones expuestas por los demás ministros, aunque reconoció haber tenido duda acerca del alcance del autogobierno universitario.

Finalmente, el presidente de la Sala, el ministro Sergio Valls Hernández, concluyó que los actos del órgano universitario que designa Rector “no ejerce un poder público que afecte de manera unilateral a la esfera jurídica de los promoventes, sino que lo que está haciendo es una manifestación del ejercicio de la autonomía universitaria que consagra la Constitución”. Además, “la posición de los quejosos frente a la autoridad universitaria no

48 En la resolución de julio de 2009 no se realizó el ejercicio de ponderación de derechos, pues si bien la universidad pública tiene reconocida la garantía institucional, la Constitución no consigna ningún derecho de la misma jerarquía a favor de las personas que pretendan ocupar cargos dentro de la universidad de adscripción. Cossío Díaz, José Ramón, *op cit*.

es la de un gobernado para efectos del juicio de amparo, ya que se trata de una decisión derivada de la autonomía de que se encuentran investidos dichos órganos de educación superior”.

Por otra parte, en relación al amparo en revisión 5/2009, que se inició con motivo de actos de la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca y que quedó pendiente en la sesión de la Primera Sala, del 24 de junio de 2009, el ministro ponente Juan Silva Meza solicitó aplazar el asunto, a fin de hacer algunos ajustes al proyecto, sin que ello implicara alterar el criterio que fue aprobado en los restantes cuatro amparos.

Ese amparo en revisión, 5/2009, fue resuelto por unanimidad de los cinco ministros el 8 de julio de 2009. El sentido de la resolución fue coincidente con lo resuelto en los anteriores asuntos.

De esa manera, al tener los cinco asuntos resueltos por unanimidad en el mismo sentido, se produjeron tres tesis de jurisprudencia de la Primera Sala, así como dos tesis aisladas. Se esperaba que las tesis destacaran por igual los dos criterios fundamentales que habrán de servir en el futuro para el fortalecimiento de la universidad pública: el dar el calificativo de garantía institucional al principio de la autonomía universitaria y el negar el carácter de autoridad para efectos del amparo al órgano colegiado universitario que hace la designación del Rector.

Sin embargo, de manera inexplicable no se aprobó una tesis de jurisprudencia en la que se detallara el alcance de lo que en el cuerpo de la resolución se desarrolló bajo el rubro de garantía institucional, que implica la salvaguarda o protección especial establecida en la Constitución federal, a favor de determinadas instituciones, entre ellas las universidades autónomas, para que tengan las condiciones mínimas, inmodificables e intemporales, para el debido cumplimiento de sus fines, funciones y responsabilidades constitucionalmente asignadas⁴⁹.

A pesar de la no inclusión del concepto de garantía institucional en una tesis de jurisprudencia, se puede aseverar que tiene el carácter de jurisprudencia, tal como lo desarrollamos en el punto VI de este capítulo.

Lo que sí incluyó la tesis de jurisprudencia fue la negativa a calificar de autoridad para efectos del amparo a los órganos colegiados que designan al Rector. Es claro que por mayoría de razón, esa negativa se hace extensiva a todos los órganos colegiados universitarios que realizan la designación de toda autoridad universitaria en cualquier universidad pública.

49 Cfr. González Pérez, Luis Raúl y Guadarrama López, Enrique, *op cit.* pp. 34-36

III DESGLOSE TEMÁTICO DE LA RESOLUCIÓN

3.1 ASPECTO GENERAL DE LA RESOLUCIÓN

Tal como viene siendo la práctica judicial, en el primero de los considerandos se fija la competencia de la Primera Sala para resolver el asunto en particular. En el segundo considerando se revisan los plazos en los cuales se interpusieron los recursos procesales.

En el tercero de los considerandos se hace una enumeración de los antecedentes del asunto. Ahí se resumen los aspectos jurídicos argumentados por el Juez de Distrito para conceder la protección constitucional, mismos que fueron controvertidos por la resolución de la Primera Sala. Según el Juez de Distrito la designación de Rector constituye un acto de autoridad para efectos del amparo, sin que ello implique que se viole la autonomía universitaria; asimismo, que el derecho de elegibilidad previsto en el artículo 35, fracción II de la Constitución sí es motivo de tutela mediante el juicio de garantías; igualmente que la no expedición del Reglamento de la Comisión de Rectoría deja en estado de indefensión al quejoso.

En el considerando cuarto se hace una precisión de los actos reclamados, a fin de corroborar su certeza o su inexistencia. Ahí se señala que en virtud de que el tribunal revisor atiende preferentemente el pensamiento y la intencionalidad del promovente, resulta necesario analizar la totalidad de los datos contenidos en la demanda, para determinar si existe una incongruencia, una omisión o el estudio indebido en torno a los actos reclamados.

Del resultado de ese ejercicio de análisis que hace la Sala de todos los argumentos, la propia Sala encontró afirmaciones que no tienen el carácter de actos reclamados. Entre los aspectos alegados que no pueden ser calificados de actos reclamados se encuentra la supuesta “ilegal integración y funcionamiento de la Comisión de Rectoría”.

En el considerando quinto, la Sala procede a corroborar la existencia de los actos reclamados. Primeramente plantea como supuesto interrogativo si la autoridad señalada como responsable tiene la obligación de actuar en el sentido indicado por el peticionario. Para resolver tal cuestión se precisa que si la omisión que se imputa no se encuentra dentro del campo de atribuciones, será jurídicamente inexistente⁵⁰.

50 En la parte conducente de un criterio de jurisprudencia se establece “... para estar en aptitud de precisar la certeza o falsedad de un acto de naturaleza omisiva cuando se le

En el caso concreto, toda vez que no hay la obligación derivada de la norma legislativa, de expedir una convocatoria para el proceso de designación de autoridad, ni de notificar el inicio del procedimiento a cada uno de los aspirantes, tampoco de citarlos o emplazarlos, la Sala consideró como **inexistente** la supuesta omisión de **no emitir la convocatoria**.

Ese señalamiento de la Sala es fundamental para la defensa de la autonomía universitaria, pues está reconociendo que en los procesos de designación de autoridades universitarias se deben observar las disposiciones previstas en la legislación universitaria. No se pueden exigir a los órganos facultados para hacer la designación que lleven a cabo acciones o cumplan etapas no incluidas en el procedimiento legal, *vgr.* no resulta exigible que deba llamar a comparecer a los aspirantes, si la legislación universitaria no lo contempla. De esta manera, resulta **improcedente la pretensión de hacer valer una supuesta garantía de audiencia** de quienes participan en el proceso de designación.

Se puede colegir que así como no es dable reconocer como válida por parte de un juez, la pretensión de que una autoridad universitaria deba realizar algo no previsto en su normatividad, por mayoría de razón, ninguna resolución de juez ni de tribunal puede imponer a la universidad pública el regular un procedimiento con determinadas características o etapas. La tarea judicial se restringe a analizar que se cumpla con lo previsto en la legislación universitaria, salvo que se trate de determinar la constitucionalidad de un precepto o de un ordenamiento universitario, lo cual no corresponde a cualquier juez, sino a los constitucionalmente facultados para hacerlo.

En el considerando sexto se enumeran los agravios expresados por la Universidad Michoacana en su carácter de recurrente. Entre otros, se señala que el acto de nombrar Rector no genera un vínculo entre la Comisión de Rectoría y el quejoso, por lo que éste carece de legitimación activa e interés jurídico para combatir el acto de nombramiento, ni se genera un perjuicio inmediato y directo a su interés jurídico; que se respetó la garantía de audiencia del quejoso al permitirle ser parte del proceso de designación de Rector; que el de-

imputa a determinada autoridad, debe acudir en principio a las normas legales que prevén su competencia para verificar si en realidad está obligada a realizar esa conducta, es decir, antes de pronunciarse sobre una posible omisión es necesario identificar si existe obligación jurídica de actuar en la forma que la quejosa indica, porque de no ser así se llegaría a la conclusión errónea de que cualquier omisión reclamada fuera cierta soslayando la exigencia objetiva de que se debe obrar en determinado sentido, que después de todo puede servir como referencia para iniciar el análisis de certeza de actos". *SJF*, 9ª Época, Primera Sala, T. VII, junio 1998, Tesis 1ª. XXIV/98, amparo en revisión 1241/97, p. 53.

recho de todo ciudadano de ser nombrado y elegido para ocupar un cargo o comisión tiene sus límites y que el hecho de que el quejoso fuese aspirante a ocupar el cargo de Rector no implica que la Comisión de Rectoría tuviera la obligación de designarlo a él como Rector.

De esa forma, en los considerandos cuarto y quinto, la Sala delimita la materia a resolver, y decide no entrar al análisis de diversos tópicos relacionados con la autonomía universitaria en la vertiente del autogobierno y sólo hacerlo en tres de ellos.

En el propio considerando séptimo de la resolución se reiteran aspectos plasmados en tesis de jurisprudencia previas:

- » La autonomía universitaria es especial, con rasgos propios y específicos como la autonormación y el autogobierno, que son distintos a las facultades reconocidas a los órganos constitucionales autónomos.
- » La facultad de autogobierno implica que la universidad pública pueda gobernarse a sí misma. Tal facultad tiene un doble acotamiento constitucional: que se respete el orden jurídico nacional y que se cumpla con las finalidades y responsabilidades de educación, investigación y difusión de la cultura, respetando la libertad de cátedra e investigación y la libre discusión y examen de las ideas.
- » Las universidades públicas son órganos del Estado, a las que se les dota de autonomía para lograr mayor eficacia en la función educativa que tienen asignada, sin que ello implique su disgregación de la estructura estatal, ya que la autonomía se ejerce en un marco de principios y reglas predeterminadas por el propio Estado.

Igualmente, se transcriben tesis y criterios de jurisprudencia relacionados con la autonomía universitaria. Sólo mencionaremos los rubros de tales tesis para su pronta referencia:

- » “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”⁵¹.
- » “Autonomía universitaria. Su alcance”⁵². Se destaca el carácter de especial de la autonomía de la universidad pública sin que la facultad de autonormación y autogobierno implique su disgregación de la estructu-

51 *Vid.* nota 8 en González Pérez, Luis Raúl y Guadarrama López, Enrique, *op cit.* pp. 21-24, en donde se transcribe la tesis y se hace un análisis de la expresión “autoridad” desde un triple enfoque: político, jurisdiccional y académico.

52 *SJF*, 9ª Época, T. XVII, mayo 2003, Tesis aislada 1ª. XI/2003, p. 239.

ra estatal, pero sí la aprobación y emisión de su propia legislación, así como la creación de sus propios órganos de gobierno.

Finalmente, en el propio considerando séptimo se analizan los tres tópicos de la autonomía universitaria que fueron estudiados por la Sala y el sentido de la resolución respectiva.

A continuación se analiza cada uno de esos tres rubros que fueron resueltos por la Sala.

3.2 EL CARÁCTER DE GARANTÍA INSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

En la resolución del 24 de junio de 2009 se transcribe parte de la ejecutoria que se originó con el amparo en revisión 1195/92, resuelto por el pleno del Máximo Tribunal el 14 de noviembre de 1996, en la que el Ministro ponente Juventino V. Castro en su razonamiento calificó a la autonomía universitaria como una garantía institucional.

Para llegar a tal conclusión, el Ministro ponente expone que la autonomía de las universidades presenta orígenes, evolución y rasgos muy específicos y representa una fórmula para conseguir el funcionamiento más eficaz de las universidades para la prestación del servicio público educativo.

A nivel internacional se conocen dos modelos universitarios autonómicos:

- A) El modelo anglosajón. Las universidades surgen de la iniciativa privada por lo que son independientes del estado y se desarrollan al margen de la actividad de éste. Los particulares aportan el patrimonio inicial y establecen sus estatutos. Con ese esquema, su funcionamiento se liga a las reglas del mercado. Al no tener un vínculo de compromiso con el estado, las universidades no deben su autonomía a una concesión de los poderes públicos.
- B) El modelo francés. Las universidades se consideran una función del Estado, por lo que los servicios de educación superior se integran en la estructura de organización administrativa. De esa suerte el financiamiento y las autoridades son de índole públicos. El Estado tiene la facultad de designar a las autoridades universitarias.

El Ministro ponente agrega que con el tiempo, en los inicios del siglo XX surge el movimiento de reivindicación de autonomía para las universida-

des públicas, que buscaba terminar con la autoridad del Estado en la dirección universitaria y lograr la autodeterminación en los ámbitos académico y administrativo. Se sigue un modelo de autogestión en el que hay financiamiento con los fondos públicos, pero el Estado se excluye del gobierno universitario y de las reglas funcionales. En esa medida, la universidad pública no es una entidad ajena al Estado, ni su autonomía las excluye del aparato estatal en forma absoluta ni es ilimitada.

En ese desarrollo histórico -señala el Ministro ponente- al momento en que se alcanza el reconocimiento constitucional a la autonomía universitaria, se le configura como garantía institucional en cuanto una protección constitucional a las características esenciales de la universidad pública, a fin de que pueda cumplir con su función de impartir enseñanza de nivel superior.

Las características esenciales de la universidad pública se reflejan en la capacidad de decisión respecto a la normatividad reguladora de su organización interna y de funcionamiento; de la designación de sus órganos de gobierno; de selección de profesores y personal no docente; de admisión de estudiantes; de fijación de programas de estudios y de disposición de su patrimonio e ingresos.

En la resolución en comento se establece que **la garantía institucional** reconocida a la universidad pública **tiene un doble acotamiento**:

- » El propio texto constitucional, en donde se establece que el otorgamiento de la autonomía será por ley, es decir, la fuente de la autonomía se encuentra en la voluntad del Estado, que es el creador de las universidades públicas.
- » El ejercicio de la autonomía se supedita a los principios constitucionales que establecen para la universidad pública la función de educación superior, de investigación y de difusión de la cultura con pleno respeto al derecho de libertad académica.

Asimismo, la garantía institucional trae consigo la responsabilidad social de la universidad pública de cumplir con sus planes, programas, métodos de trabajo y de que los recursos públicos que le son asignados por el Estado sean destinados exclusivamente a los fines que tiene asignada de impartir docencia a nivel superior, de realizar investigación y de difundir cultura.

Otro aspecto transcrito de aquella resolución de 1996, del Ministro Juventino V. Castro, se refiere a los razonamientos incorporados en la iniciativa de reforma constitucional al artículo 3º constitucional, que elevó en

1980 a rango constitucional el principio de la autonomía universitaria.

Ahí se señaló que “Es compromiso permanente del Estado respetar irrestrictamente la autonomía para que las instituciones de cultura superior se organicen, administren y funcionen libremente, y sean sustento de las libertades, jamás como fórmula de enfeudamiento que implique un derecho territorial por encima de las facultades primigenias del Estado”.

También se estableció: “Mediante el ejercicio y observancia de la autonomía universitaria, se hace responsable a las universidades autónomas, de cumplir con su natural función de impartir educación superior, ante sus comunidades, ante el Estado y ante sí mismas, dejando a éstas la facultad de formular sus planes, proponer sus programas y ejecutar sus métodos de trabajo, a través de una libre organización e independiente administración de sus recursos, declarando el compromiso del Estado de respetar irrestrictamente la autonomía de las instituciones de cultura superior”.

Finalmente, después de hacer la transcripción de los aspectos señalados, en la resolución de junio de 2009 se concluye que “la autonomía es una garantía institucional con la que cuentan las universidades públicas que se proyecta por medio de principios que salvaguardan la función de educar, investigar y difundir la cultura. Dentro de estos principios encontramos el de autogobierno”.

Para dar **contenido al carácter de garantía institucional**, en la resolución del Máximo Tribunal se destacan los siguientes argumentos:

» Las universidades públicas cumplen con una función que implica una doble relevancia, dado que no sólo prestan el servicio educativo, la promoción de la investigación y la cultura, sino que también son constituidas para garantizar el derecho fundamental relativo a la impartición de la educación, la promoción de la investigación y la cultura⁵³.

Este aspecto fundamental se explica por una doble subida de nivel de las figuras y conceptos jurídicos analizados por la SCJN. Por una parte, se fortalece el principio de la autonomía universitaria, al reconocer el carácter de garantía institucional, con lo cual el Máximo Tribunal otorga un blindaje constitucional a la universidad pública, empero, por otra parte eleva la responsabilidad que tiene la universidad pública al imponerle la función de garantizar el derecho fundamental a la educación superior.

53 En el fondo de la garantía institucional de la autonomía universitaria subyace el derecho a la educación como una garantía fundamental de alto contenido social e interés público. Cfr. González Pérez, Luis Raúl y Guadarrama López, Enrique, *op cit.* p. 64

- » Al tiempo en que se establece a la universidad pública la función de ser garante de la educación superior, se le proporciona un sistema que esté aislado de influjo de intereses ajenos a los que tiene la universidad pública. El sistema se sustenta en la libre determinación para tomar decisiones definitivas al interior de la universidad, con independencia de cualquier órgano exterior.
- » La garantía institucional dota a la universidad pública de una neutralidad que le permite prestar el servicio educativo y, a la par, garantizar el goce de ese derecho fundamental, al margen de interferencias e intereses ajenos a esos fines. Por el contrario, su actividad se ve orientada por los principios de imparcialidad y especialidad técnica.
- » La imparcialidad y el desempeño de las funciones de la universidad pública se sustenta en una especialidad técnica que le permiten desarrollar sus funciones con un conocimiento amplio, permanente y continuado, lo cual redundará en el aseguramiento del constante perfeccionamiento de esos centros de estudio y de la educación, la investigación y la cultura que imparten y promueven.
- » Para cumplir las funciones asignadas, la universidad pública debe contar con un cúmulo de competencias que el legislador -por reenvío expreso del artículo tercero constitucional- establece en las leyes de creación de la propia universidad pública, sin que sea constitucional ni legalmente posible que reciban órdenes o instrucciones de ningún órgano exterior en la toma de decisiones.
- » El cúmulo de competencias se clasifican en cuatro: normativas, ejecutivas, de supervisión y parajudiciales. El uso de la atribución de autogobierno por parte de los órganos colegiados universitarios se hace mediante el ejercicio de las competencias normativas y ejecutivas -las cuales se detallan en el punto 3.4 de este capítulo-. En la resolución se agrega: “sin que jurídicamente sea aceptable que ningún órgano exterior a la universidad pueda tener injerencia en esas decisiones”.
- » La garantía institucional de la autonomía universitaria impide que “ningún órgano del Estado pueda vaciar la esfera de competencias de las autoridades de las universidades públicas”, como lo sería en el caso de la designación de Rector a través de una sustitución o suplantación si se determinará quien debe ser designado Rector. Además, el acto de designación de una autoridad universitaria constituye un acto *ad-intra*, que es de la competencia exclusiva de la universidad pública. Este último argumento es fundamental en el fortalecimiento de la au-

tonomía universitaria, pues de manera enfática el Máximo Tribunal determina que las competencias reconocidas a la universidad pública no pueden ser “vaciadas”, desconocidas, sustituidas o suplantadas por ninguna instancia externa. Nosotros agregamos que tampoco pueden ser renunciadas por la universidad pública, pues ahí radica la esencia universitaria.

3.3 CARÁCTER DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL AMPARO. SITUACIÓN DEL ÓRGANO COLEGIADO UNIVERSITARIO QUE DESIGNA RECTOR

A diferencia de los razonamientos generales esgrimidos por la Primera Sala respecto a la garantía institucional, lo relativo al carácter de autoridad para efectos del amparo, se analiza a la luz del caso concreto de la Universidad Michoacana.

Primeramente, en la sentencia de junio de 2009 se transcribe la resolución dictada en la Contradicción de Tesis 71/98, “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”. Los puntos centrales de la tesis son los siguientes:

- » Se supera el criterio tradicional de calificar el carácter de autoridad con base a la disponibilidad de la fuerza pública como elemento distintivo.
- » Ahora, el carácter de autoridad lo tiene quien ejerce facultades decisorias que le están atribuidas en la ley y que, por ende, constituyen una potestad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable.
- » En la clasificación de las relaciones jurídicas las hay de coordinación, de supra a subordinación y de supraordinación. Las de coordinación se caracterizan por ser bilaterales y entablarse entre particulares, en un plano de igualdad. Las relaciones de supra a subordinación, se caracterizan por ser unilaterales y entablarse entre gobernantes y gobernados, en las que la Constitución establece una serie de garantías individuales como limitaciones al actuar del gobernante. Las relaciones de supraordinación se establecen entre los órganos del Estado.
- » Al analizar un caso concreto, de no encontrar un procedimiento dentro del derecho privado, se debe concluir que se trata de una relación de supra a subordinación y, por tanto, se identifica a una autoridad responsable.
- » El carácter de autoridad no lo puede tener un particular, sino un órgano del Estado que unilateralmente impone su voluntad en relaciones de supra a

subordinación, regidas por el derecho público, con afectación a la esfera jurídica del gobernado.

Por otra parte, la Primera Sala también transcribe la Contradicción de Tesis 76/99-SS “Autoridad para los efectos del amparo. Notas distintivas”. El punto central de la tesis consiste en enumerar las notas que identifican a una autoridad para efectos del amparo:

- » La existencia de un ente de hecho o de derecho que establece una relación de supra a subordinación con un particular.
- » Que esa relación tenga su nacimiento en la ley, lo que dota al ente de una facultad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable, al ser de naturaleza pública la fuente de esa potestad.
- » Que con motivo de esa relación emita actos unilaterales a través de los cuales cree, modifique o extinga por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal del particular.
- » Que para emitir esos actos no requiera de acudir a los órganos judiciales ni precise del consenso de la voluntad del afectado.

Al cotejar las notas calificadoras de una autoridad para efectos del amparo, con el acto de designación del Rector de la Universidad Michoacana, la Primera Sala concluye que no se actualiza la primera de las notas establecidas en la tesis de jurisprudencia (la de haber una relación de supra a subordinación con un particular), por las siguientes razones:

- » El nombramiento de Rector se hace en ejercicio de la competencia ejecutiva universitaria -que se explica en el punto 3.4, B) siguiente-, basado en un procedimiento interno que deriva de la facultad de auto-gobierno de la autonomía universitaria.
- » Si bien existen ciertos supuestos en los que la autoridad universitaria puede ser considerada como responsable para efectos del amparo, en el caso de la designación de Rector no se ejerce un poder público basado en una relación de supra a subordinación, que afecte de manera unilateral la esfera jurídica del quejoso.
- » La posición del peticionario del amparo frente al órgano universitario que designa al Rector no es la de un gobernado para efectos del amparo, ya que el nombramiento de tal autoridad constituye una facultad inmersa en el ámbito de decisión autónoma de la que dicho órgano universitario se encuentra investido.
- » La designación de Rector no constituye un acto de autoridad para efectos del amparo.

tos del amparo, pues no se ejerce el poder público frente a los candidatos a ocupar el cargo de Rector, por lo que **durante el proceso de designación no se afecta ningún derecho fundamental**, máxime que los participantes sólo tiene una expectativa a ser nombrados Rector, pero no un derecho a ser elegido precisamente de entre todos los aspirantes.

- » No todos los actos de los órganos del Estado, como lo es la universidad pública, pueden ser calificados como de autoridad, en particular aquellos que solamente se refieren a asuntos internos de la propia universidad (actos *ad intra*), en los que no hay una afectación directa a los universitarios y, por ende, no vulneran su esfera de derechos fundamentales; además de que en esa relación no opera una supra-subordinación jerárquica.
- » La elección de Rector constituye un acto que únicamente tiene consecuencias jurídicas al interior de la Universidad, donde sus autoridades actúan bajo un esquema de discrecionalidad para la determinación de sus procesos de selección y para la calificación de sus elecciones internas; por ello no se está en presencia de un acto de autoridad.

Al no acreditarse la primera de las notas que determina quién tiene el carácter de autoridad para efectos del amparo (la de haber una relación de supra a subordinación con un particular), la Primera Sala decidió no entrar al análisis de las restantes tres notas, porque consideró que un acto “debe reunir en conjunto y no alternativamente las cuatro características”.

3.4 COMPETENCIA Y FACULTADES QUE DERIVAN DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

La resolución de junio de 2009 es enfática en establecer que para cumplir con las funciones impuestas constitucionalmente a la universidad pública se les debe dotar de una serie de competencias exclusivas de actuación, las cuales se aglutinan en torno a las vertientes del autogobierno, de la autonormación, la autodeterminación académica y la autogestión administrativa.

En la propia resolución se distinguen cuatro categorías de competencias de la universidad pública, a las que denomina como normativa, ejecutiva, de supervisión y parajudicial.

A) **Competencia normativa**

En concordancia con el reconocimiento que hace la propia SCJN de que

la autonomía universitaria es especial respecto a la autonomía reconocida a los diversos órganos constitucionales autónomos, en la resolución de junio de 2009 se reitera que la universidad pública tiene competencia legislativa, es decir, tiene la facultad de emitir los ordenamientos legislativos que habrán de regir las relaciones jurídicas intrauniversitarias.

Esto significa que la universidad pública está facultada para dictar normas generales, abstractas, heterónomas y coercibles, que le permitan regular todas las actividades relacionadas con la impartición educativa, y la promoción de la investigación y la cultura.

A pesar de que la resolución no entra al detalle del alcance de esa competencia es dable formular las siguientes reflexiones:

La **competencia legislativa**, que deviene del artículo 3º constitucional y que la SCJN ha venido desglosando en diversas tesis de jurisprudencia, tiene la **característica de ser exclusiva, amplia e irrestricta**.

Al decir que la facultad legislativa universitaria es **exclusiva** significa que ni el legislador local o federal, ni cualquier otra autoridad de cualquier índole pueden fijar a la universidad pública los términos para ejercer esa facultad, ni las materias a regular, ni cómo o cuándo hacerlo, ni siquiera qué órgano universitario debe hacerlo⁵⁴.

La facultad legislativa universitaria es **amplia** en cuanto la universidad pública puede regular la totalidad de las relaciones jurídicas que se presentan dentro de su *campus*, siempre que las normas aprobadas no contraríen el orden jurídico nacional, se ajusten a los fines establecidos en el artículo 3º constitucional y no choquen con el contenido ni el espíritu de la LO⁵⁵.

La facultad legislativa universitaria es **irrestricta** debido a que no puede ser condicionada, ni coartada, ni limitada. La universidad pública tiene plena libertad de legislar cuando la comunidad universitaria lo considere necesario.

La caracterización de la competencia legislativa universitaria de ser exclusiva, amplia e irrestricta se hace sobre la base de que el legislador local

54 Aunque relacionado con el autogobierno universitario, hemos sostenido que sería delicado que el Poder Judicial pudiera cuestionar la falta de un reglamento o de un procedimiento especial para designar a una autoridad universitaria. Corresponde a la universidad pública, con base a su autonomía constitucional resolver las carencias, las deficiencias y las omisiones legales. En esa virtud, ninguna autoridad puede señalar, sugerir o imponer a la universidad pública lo que debe legislar, ni cómo hacerlo, ni cuándo hacerlo, ni mucho menos su contenido. González Pérez, Luis Raúl y Guadarrama López, Enrique, *op cit.* pp. 45-46.

55 Lo relativo a las relaciones jurídicas universitarias internas se analiza en el capítulo primero, punto 1.4

o federal ya estableció a la universidad pública los parámetros que debe observar al legislar hacía su interior.

B) Competencia ejecutiva

En la resolución de junio de 2009 se establece que la universidad pública es titular de todas las competencias ejecutivas que correspondan al desarrollo y ejecución tanto de los principios constitucionales consagrados en el artículo 3° constitucional o en cualquier otro precepto del Texto Fundamental, como de las LO y de la legislación expedida por los cuerpos legislativos universitarios. Entre ellas encontramos lo relativo a la designación de funcionarios de la universidad.

Hay un reconocimiento jurisprudencial explícito a una doble vertiente de la autonomía universitaria, por un lado, la denominada facultad de autogestión administrativa universitaria, y por el otro, la facultad de autogobierno.

En ambas vertientes, la SCJN reitera que a la universidad pública le competen en exclusiva todas las facultades inherentes al rumbo institucional fijado por las propias autoridades universitarias, tanto la máxima autoridad unipersonal (Rector), como los órganos colegiados (Consejo Universitario). En ese sentido, se ubican los directores de las entidades académicas y los cuerpos colegiados de las mismas.

En cuanto al autogobierno, a pesar de que la resolución de junio de 2009 no hace ninguna referencia específica, se puede considerar que la facultad de autogobierno comprende tanto la designación de las autoridades universitarias en términos de la legislación universitaria, como la facultad de la universidad pública de crear nuevos esquemas de gobierno universitario y nuevas autoridades universitarias.⁵⁶

C) Competencia de supervisión

En este rubro, la resolución de 2009 es altamente reveladora del alcance que tiene la autonomía universitaria para la universidad pública y el blindaje jurisprudencial que le otorga la SCJN. La resolución expresamente establece que:

56 Ya señalamos que los límites a esa facultad de la universidad pública lo es el orden constitucional mexicano, los fines y responsabilidades específicos establecidos para la universidad pública en el artículo 3° de la Carta Magna y el espíritu –que no el texto mismo– de la LO respectiva. Cfr. González Pérez, Luis Raúl y Guadarrama López, Enrique, *op. cit.* pp. 46-48.

“Las universidades públicas cuentan con las facultades de inspección y control con el fin de supervisar la actividad que desarrollan por sí, o por conducto de facultades, colegios, bachilleres o cualquier otro órgano adscrito a la casa de estudios.

Para desplegar esta competencia las universidades pueden realizar inspecciones y evaluaciones de tipo administrativo, académico, científico, técnico, operativo, etcétera, a fin de comprobar que se estén respetando los principios constitucionales, legales y universitarios que rigen a todo el sector”.

En un primer aspecto, la competencia de supervisión universitaria encaja con la vertiente de autodeterminación académica. Esa facultad reconocida por la SCJN es fundamental para garantizar que una vez aprobado los planes y programas académicos, sólo las instancias universitarias tengan la facultad de verificar e inspeccionar que los mismos se cumplan en los términos aprobados y que se determinen las responsabilidades académicas en caso de no cumplirlos. No hay posibilidad de intervención de una autoridad externa, ni siquiera las educativas, sean federales o locales.

Como segundo aspecto se reconoce la facultad exclusiva para la universidad pública de que sean sólo las instancias universitarias las que evalúen académicamente a quienes pretenden ingresar a la universidad o a quienes ya forman parte de la universidad y concursan para adquirir definitividad o para ser promovidos de categoría o nivel académico, acorde a lo establecido en el artículo 3º constitucional y en la legislación universitaria.

Este reconocimiento expreso del Máximo Tribunal abona a la argumentación que se desarrolla en el siguiente capítulo para revertir la invasión académica que se viene presentando en asuntos laborales.

Dentro de esa competencia de supervisión se incluye la facultad de verificar que los procedimientos de ingreso, promoción y permanencia del personal académico cumplan con los propósitos de reconocer como vencedor en los concursos de oposición a quien tenga mejor perfil y mayores méritos académicos en los ámbitos de la docencia, la investigación y la difusión de la cultura, por ser los fines institucionales y para lo cual es contratado todo el personal académico.

En ese sentido, la legislación universitaria prevé los mecanismos de impugnación para los supuestos en los que no haya conformidad con el resultado del concurso, aunque en todo caso corresponde a instancias aca-

démicas las que resuelven en definitiva.

En un tercer aspecto, en la resolución se agrega la facultad de inspección y control en todos los procedimientos universitarios que no tengan contenido académico, entre ellos podemos identificar los de índole administrativo y los disciplinarios⁵⁷.

Entre los procedimientos administrativos se incluyen todos aquellos relacionados con la tramitología y los requisitos exigidos a quienes entablan relaciones jurídicas universitarias (supra capítulo primero, punto 1.4)⁵⁸.

D) Competencia parajudicial

Este rubro competencial incluido en la resolución de junio de 2009 también es altamente relevante para el fortalecimiento de la autonomía universitaria. La resolución expresamente establece que:

“Otra de las competencias que las universidades públicas poseen para llevar a cabo su autogobierno, es la atinente a la capacidad de dirimir conflictos que surjan al interior de la universidad, de cualquier naturaleza, siempre que constitucional o legalmente la solución de tales litigios no esté reservada a un régimen jurídico específico que excluya al universitario.”

La competencia parajudicial universitaria se corresponde con el autogobierno universitario, al reconocer que la universidad pública tiene la facultad exclusiva de establecer quiénes son las autoridades universitarias competentes para resolver las controversias surgidas entre universitarios,

57 En materia de disciplina universitaria corresponde en exclusiva a la universidad pública determinar el contenido de los cinco rubros básicos: sujetos universitarios obligados; órganos e instancias universitarias con facultad para imponer sanciones; procedimientos de investigación y de sanción; tipología de conductas calificadas de infractoras de la legislación universitaria y tipología de sanciones y responsabilidades universitarias. En todo el esquema disciplinario universitario se debe respetar el orden jurídico y constitucional nacional, esto es, se deben respetar los derechos procesales de aquellos miembros de la universidad presuntamente responsables de conductas contrarias a la legislación universitaria.

58 Un ejemplo de cómo se hace valer la facultad de inspección a que alude expresamente la resolución de junio de 2009, se tiene en materia de relaciones de consumo, en las que sólo compete a la Universidad establecer los requisitos para otorgar autorizaciones a quienes prestan servicios (alimentos, fotocopiado, etcétera), así como realizar las inspecciones respectivas para verificar el cumplimiento de la normatividad universitaria.

en el seno del *campus* de la Universidad y que implique el quebranto de la norma universitaria.

Igualmente, se corresponde con la autonormación universitaria en cuanto a la facultad de aprobar las normas legislativas en las que se precise la competencia de las autoridades universitarias, los derechos, obligaciones y responsabilidades de los universitarios, los procedimientos para dirimir las controversias y el esquema de sanciones para los infractores de la norma universitaria.

Lo relevante de la resolución radica en la referencia genérica a los conflictos “de cualquier naturaleza”, es decir, que no los constriñe a los estrictamente disciplinarios, en los cuales se pueden imponer sanciones, sino a los de cualquier otro tipo.

El sentido de la resolución da pauta para incluir entre los conflictos a dirimir exclusivamente por la Universidad aquellos que puedan surgir de cualquiera de las relaciones jurídicas universitarias a las que hicimos referencia con anterioridad (*supra* capítulo primero, punto 1.4).

De esta manera, **se reconoce expresamente a la universidad pública la facultad de establecer los mecanismos de solución de cualquier controversia surgida en su seno.** La única condicionante impuesta por la jurisprudencia de la SCJN es que “constitucional o legalmente la solución de tales litigios no esté reservada a un régimen jurídico específico que excluya al universitario”, esto es, que corresponda a otra autoridad no universitaria, sea federal o local la solución de la controversia en cuestión, en cuyo caso para evitar conflictos competenciales entre la universidad y alguna autoridad externa, así como el choque entre la legislación universitaria y alguna ley federal o local, la SCJN inclinó la competencia a favor de la autoridad externa a la universidad.

Ante la fórmula aprobada por la SCJN resulta imprescindible la revisión casuística de los conflictos derivados de las relaciones universitarias.

Un primer ejercicio lo podemos hacer en tres materias, la laboral, la académica, y la de consumo.

Tratándose de las relaciones estrictamente laborales no hay duda que compete a las autoridades federales y locales conocer y resolver de todas las demandas interpuestas por un trabajador universitario en contra de la universidad por el no respeto a sus derechos de naturaleza laboral. Así lo prevé el texto constitucional y la LFT.

En cambio, por lo que se refiere a las relaciones académicas, el artículo 3º constitucional, la propia LFT y las tesis reiteradas de jurisprudencia establecen que es una facultad exclusiva de los órganos colegiados universitarios conocer

y resolver de las inconformidades académicas. Este último pronunciamiento de la SCJN es fundamental para resolver la confusión existente entre algunas autoridades laborales respecto a que el aspecto académico va aparejado con lo laboral. Este punto se desarrolla en el siguiente capítulo.

En cuanto a la materia de consumo, en la que puede haber duda respecto a la aplicación de la legislación protectora de los consumidores dentro del *campus* universitario, lo que implicaría la actuación de la Procuraduría Federal del Consumidor en la universidad pública, si bien el artículo 1º de la Ley de ese organismo descentralizado establece que ésta es de “orden público e interés social y de observancia en toda la República”, se debe analizar el alcance de dicha disposición tratándose de órganos con autonomía constitucional, como lo es la universidad pública, con base en el criterio de excepcionalidad de la legislación universitaria y en el criterio fijado por la SCJN.

Por un lado, se debe plantear que la autonomía universitaria lleva aparejada la exclusividad de ejercer la facultad legislativa dentro de la Universidad en todas las materias en las que se presenten relaciones jurídicas universitarias, entre ellas, las de consumo, lo que implicaría que deba aplicarse la legislación especial emitida por la universidad, a través de sus órganos colegiados competentes.

Por otra parte, al analizar el precepto en cuestión se aprecia que no se cumple con la condicionante establecida por la SCJN de que la solución de las controversias sea competencia de una autoridad -en este caso la Profeco- y que en la legislación específica de ésta se excluyan las relaciones de consumo universitarias.

En efecto, dentro de la Ley Federal de Protección al Consumidor no existe ningún precepto que haga referencia expresa a los órganos autónomos, como sujetos obligados a cumplir dicha ley. De hecho, el artículo 6 de la Ley Federal de Protección al Consumidor al enumerar a los obligados por la ley no incluye a los órganos del Estado a los que se les otorga autonomía de actuación.

Al no haber sujeción legal de las universidades autónomas y al contar ésta con la facultad de autonormación, se debe aplicar la legislación especial universitaria, tratándose de relaciones de consumo celebradas al interior de la Universidad.

Igualmente, es preciso tener en cuenta la facultad de supervisión universitaria referida en la resolución de junio de 2009, que se desarrolló en el rubro anterior, para reconocer a la Universidad la facultad exclusiva de inspección de quienes prestan servicios dentro del *campus* y generan relaciones de consumo.

IV DESGLOSE TEMÁTICO DE LAS TESIS DE JURISPRUDENCIA GENERADAS CON LA RESOLUCIÓN DEL 24 DE JUNIO DE 2009

En virtud de que a lo largo de este capítulo ya se analizó a detalle el contenido de la resolución de junio de 2009, en este apartado después de la transcripción respectiva, se hace un mero desglose temático del contenido de las tres tesis de jurisprudencia y las dos tesis aisladas que se generaron con dicha resolución y solamente se enlistan los tópicos jurídicos incluidos en cada tesis.

Tesis 1ª./J. 18/2010

UNIVERSIDADES PÚBLICAS. LA AUTONOMÍA DE LA QUE LEGALMENTE PUEDEN SER DOTADAS LES CONFIERE LA FACULTAD DE AUTOGBIERNO.

Del artículo 3º., fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que las universidades públicas son organismos públicos descentralizados con autonomía especial, la cual implica que cuentan con facultades de autonormación y autogobierno para lograr mayor eficacia en la prestación del servicio que tienen atribuido, fundado en la libertad de enseñanza, sin que ello conlleve a su disgregación en la estructura estatal en virtud de que se ejerce en un marco de principios y reglas predeterminadas por el propio Estado. Por tanto, la autonomía de la que legalmente pueden ser dotadas las universidades públicas confiere a éstas la facultad de autogobierno acotada constitucionalmente, cuyo ejercicio está condicionado a lo establecido en las leyes para desarrollar bases que les permita cumplir con los fines que tienen encomendados, determinar sus planes y programas de estudio, y fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico, así como la forma en que administrarán su patrimonio.

SJF, 9ª Época, Vol. XXXI, marzo 2010, Primera Sala, p. 919.

Los tópicos que se desprenden de la anterior tesis son los siguientes:

» Las universidades públicas tienen reconocida autonomía especial por

las facultades de autonormación y de autogobierno⁵⁹.

- » La autonomía especial no conlleva la disgregación de la universidad pública de la estructura del Estado, ni menos del orden jurídico nacional.
- » El autogobierno universitario tiene un doble acotamiento: el respeto al orden constitucional y a los fines, funciones y responsabilidades asignados a la universidad pública⁶⁰.

Tesis: 1ª./J. 19/2010

UNIVERSIDADES PÚBLICAS. ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO CONTRA EL ACTO DERIVADO DEL EJERCICIO DE SU AUTONOMÍA, CONSISTENTE EN EL NOMBRAMIENTO DE RECTOR.

Del artículo 3o., fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que la autonomía de las universidades públicas confiere a éstas la facultad de autoformación y autogobierno acotada constitucionalmente para determinar sus planes y programas de estudio, y fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico, así como la forma en que administrarán su patrimonio. En ese sentido, el amparo es improcedente contra el acto derivado del ejercicio de la autonomía universitaria, consistente en el nombramiento del Rector de la universidad, por lo que debe sobreseerse en el juicio al no estar sustentado en una relación de supra a subordinación respecto de los gobernados, ni apoyado en una facultad de imperio susceptible de causar perjuicio en la esfera jurídica de éstos.

SJF. 9ª Época, Vol. XXXI, marzo 2010, Primera Sala, p. 918.

Los tópicos que se desprenden de la anterior tesis son los siguientes:

- » El proceso de designación de Rector de una universidad pública no es

59 Esta característica ya fue explicitada por la SCJN. *Vid.* González Pérez, Luis Raúl y Guadarrama López, Enrique, *op cit.* pp. 23-25.

60 Esta característica también ya había sido delineada por el Máximo Tribunal, *ibidem*, pp. 40-42.

susceptible de revisión jurisdiccional, por implicar el ejercicio de la autonomía universitaria.

- » La designación de Rector no deriva de una relación jurídica de supra a subordinación, por lo que el órgano universitario que hace la designación no asume el carácter de autoridad para efectos del amparo.
- » La designación de Rector no se sustenta en el *imperium* que caracteriza y ejercen las autoridades, por lo que no se causa perjuicio en la esfera jurídica de los participantes en el proceso de designación. En ese sentido resulta improcedente el amparo.

Tesis: 1ª./J. 20/2010

UNIVERSIDADES PÚBLICAS. COMPETENCIAS QUE DERIVAN DE SU FACULTAD DE AUTOGobierno.

Las competencias que derivan de la facultad de autogobierno de las universidades públicas son las siguientes: a) Normativas, que se traducen en la aptitud de expedir normas generales que permitan regular todas las actividades relacionadas con el servicio educativo y la promoción de la investigación y la cultura; b) Ejecutivas, referidas al desarrollo y ejecución de los principios constitucionales, de las leyes expedidas por los órganos legislativos y las normas que las universidades emiten; c) Supervisión, que implican la facultad de inspección y control para supervisar la actividad que desarrollan por sí, o por conducto de cualquier órgano adscrito a la casa de estudios, esto es, pueden realizar inspecciones y evaluaciones de tipo administrativo, académico, científico, técnico y operativo, a fin de comprobar que se respeten los principios constitucionales, legales y universitarios, y d) Parajudiciales, que se refieren a la capacidad de dirimir conflictos que surjan al interior de la universidad, siempre que constitucional o legalmente su solución no esté reservada a un régimen jurídico específico que excluya al universitario.

SJF. 9ª Época, Vol. XXXI, marzo 2010, Primera Sala, p. 877.

Los tópicos que se desprenden de la anterior tesis son los siguientes:

- » El autogobierno universitario se reviste por cuatro categorías de competencias reconocidas a la universidad pública:
 - › La competencia normativa se corresponde con la facultad de auto-normación de la universidad, consistente en la expedición de todo el cuerpo legislativo universitario.
 - › La competencia ejecutiva se refiere a la facultad de llevar a la práctica los fines, funciones y responsabilidades asignados en la Constitución a la universidad pública, así como las tareas, políticas y programas previstos en la legislación universitaria o aprobados por los órganos universitarios correspondientes.
 - › La competencia de supervisión involucra la facultad de inspección, de evaluación y de control de las actividades realizadas por los universitarios en los ámbitos académico, científico, técnico, administrativo y operativo, para comprobar el respeto a los principios constitucionales, legales y universitarios.
 - › La competencia parajudicial referida a la facultad de resolver las controversias y los conflictos surgidos en el seno universitario siempre que su solución no este reservada a un régimen jurídico específico que excluya al universitario.

V DESGLOSE TEMÁTICO DE LAS TESIS AISLADAS DE JURISPRUDENCIA GENERADAS CON LA RESOLUCIÓN DEL 24 DE JUNIO DE 2009

Tesis Aislada 1ª.XXX/2010

AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. NO LO ES LA COMISIÓN DE RECTORÍA DE LA UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO CUANDO NOMBRA AL RECTOR.

Si se tiene en cuenta que de la normativa que regula la organización de esa Universidad, se advierte que el mecanis-

mo conforme al cual su Comisión de Rectoría lleva a cabo el nombramiento del rector constituye un procedimiento interno que deriva de la facultad de autogobierno y autonomía de la que goza la mencionada Universidad, es indudable que tal Comisión, a través de dicho acto, no ejerce un poder público que afecte de manera unilateral la esfera jurídica de los gobernados y, por ende, no puede tenersele como autoridad responsable para efectos del juicio de amparo, máxime que la posición del aspirante al cargo de rector no es la de gobernado para efectos del juicio de garantías, ya que se trata de una decisión derivada precisamente de la autonomía de que se encuentra investida la señalada Universidad.

SJF. 9ª Época, Vol. XXXI, febrero 2010, Primera Sala, p. 111.

Los tópicos que se desprenden de la anterior tesis son los siguientes:

- » El procedimiento de designación de Rector de la Universidad Michoacana, previsto en su Ley Orgánica, es de carácter interno y deriva de la facultad de autogobierno.
- » El órgano colegiado de la Universidad que tiene la facultad de designar al Rector no tiene el carácter de autoridad para efectos del juicio de amparo, ya que no ejerce un poder público que afecte de manera unilateral la esfera jurídica de los participantes en el proceso de designación.
- » La posición jurídica de los participantes en el proceso de designación de Rector no es la de un gobernado para efectos del juicio de amparo, por lo que no se viola ninguno de sus derechos fundamentales, además de que sólo tiene la expectativa de ser designado, pero no el derecho a tal.

Tesis Aislada 2ª. CXIII/2009

UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO. SU COMISIÓN DE RECTORÍA NO TIENE EL CARÁCTER DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO, AL NOMBRAR A SU RECTOR.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado en diversos precedentes que para esti-

mar que se ha realizado un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo, es necesaria la existencia de un órgano del Estado que establece una relación de supra a subordinación con un particular; que esa relación tenga su nacimiento en la ley, que dote al órgano del Estado de una facultad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable, al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad; que con motivo de esa relación emita actos unilaterales a través de los cuales crea, modifica o extingue por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afectan la esfera legal del particular y que para emitir esos actos no requiere de acudir a órganos judiciales ni precisa del consenso de la voluntad del afectado. Asimismo, el Pleno de este Alto Tribunal, al interpretar la fracción VII del artículo 3º. de la Constitución Federal, precisó que las universidades públicas son organismos públicos descentralizados con autonomía especial, que implica autonormación y autogobierno, atendiendo a la necesidad de lograr mayor eficacia en la prestación del servicio que les está atribuido y que se funda en la libertad de enseñanza, sin que ello implique, 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, restringida a sus fines; de tal manera que la autonomía universitaria, manifestada en su facultad de autogobierno, dota a las universidades de capacidad para, entre otras cosas, tomar decisiones definitivas al interior del cuerpo universitario, con independencia de cualquier órgano interior. En este orden, el examen de los artículos 1o., 2o., 8o., 9o. y 12 de la Ley Orgánica de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo permite sostener que la Comisión de Rectoría de dicha Universidad es una de sus autoridades administrativas y, por ende, depositaria de su gobierno, por lo cual en ejercicio de la competencia ejecutiva de esa casa de estudios derivada de la autonomía que la Constitución General de la República le confiere, posee la atribución de designar al Rector; luego, el mecanismo conforme al cual la Comisión de Rectoría lleva a cabo el nombramiento de Rector constituye un procedimiento interno que deriva de la facultad de autogobierno y autonomía de la

que goza la citada universidad. Por lo tanto, no puede tenerse como autoridad responsable para efectos del juicio de amparo a la señalada Comisión de Rectoría de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, pues atendiendo a la naturaleza jurídica del nombramiento del Rector de la citada Universidad, se llega a la conclusión de que aquella autoridad, a través de tales actos, no ejerce un poder público que afecte de manera unilateral la esfera jurídica del quejoso, máxime que la posición del aspirante a ese encargo no es la de gobernado para efectos del juicio de garantías, ya que se trata de una decisión derivada precisamente de la autonomía de que se encuentra investido dicho órgano.

SJF. 9ª Época, Vol. XXX, octubre 2009, Segunda Sala, p. 135.

Los tópicos que se desprenden de la anterior tesis son los siguientes:

- » Las condiciones para calificar al acto de autoridad para efectos del juicio de amparo, las cuales ya fueron explicadas en las tesis anteriores.
- » Las universidades públicas tienen reconocida autonomía especial por las facultades de autonormación y de autogobierno.
- » La autonomía especial no conlleva la disgregación de la universidad pública de la estructura del Estado, ni menos del orden jurídico nacional.
- » El autogobierno universitario dota a la universidad pública de capacidad para tomar decisiones definitivas al interior del *campus* universitario.
- » La Comisión de Rectoría de la Universidad Michoacana es depositaria de su gobierno, por lo cual en ejercicio de la competencia ejecutiva universitaria posee la atribución de designar al Rector.
- » El procedimiento de designación de Rector de la Universidad Michoacana, previsto en su Ley Orgánica, es de carácter interno y deriva de la facultad de autogobierno.
- » La Comisión de Rectoría de la Universidad Michoacana no tiene el carácter de autoridad para efectos del juicio de amparo, ya que no ejerce un poder público que afecte de manera unilateral la esfera jurídica de los participantes en el proceso de designación.
- » La posición jurídica de los participantes en el proceso de designación de Rector no es la de un gobernado para efectos del juicio de amparo, por lo que no se viola ninguno de sus derechos fundamentales, además de que sólo tiene la expectativa de ser designado, pero no el derecho a tal.

VI CARÁCTER DE JURISPRUDENCIA DE LA GARANTÍA INSTITUCIONAL

A pesar de que no se cuenta con una tesis de jurisprudencia en los términos de los artículos 195 de la Ley de Amparo y 178 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en la que se incorporen diversos aspectos de la resolución de junio de 2009 no incluidos en ninguna de las tesis de jurisprudencia aprobadas, no hay impedimento legal para reconocer a los aspectos omitidos la calificación de criterios de jurisprudencia y, por tanto, con la nota de obligatoriedad.

Entre los rubros que se encuentran en esa hipótesis de omisión figura el desarrollo argumentativo para calificar la naturaleza jurídica de la autonomía universitaria como una garantía institucional establecida en la Constitución para fortalecer a la universidad pública en el cumplimiento de los fines, las funciones y las responsabilidades que tiene asignadas. También figura la precisión que se hace entre la mera expectativa de quienes participan en el proceso de designación de Rector sin configurar un derecho a ser designado de entre todos los aspirantes.

Para sustentar que la omisión de aspectos no incluidos en la tesis de jurisprudencia no les resta la calidad de criterio jurisprudencial se puede argumentar lo siguiente:

- 1) La Ley de Amparo en su artículo 192 refiere que “las resoluciones constituirán jurisprudencia”, lo que implica que se trata de las sentencias como tal y no de los resúmenes aprobados para elaborar las tesis de jurisprudencia, a que alude el artículo 195 del mismo ordenamiento cuando establece que deberán “aprobar el texto y rubro de la tesis de jurisprudencia”.
- 2) En las tesis de jurisprudencia en las que desarrollan los métodos para su integración (método por reiteración y método por unificación o contradicción), la SCJN se refiere a resoluciones y a ejecutorias⁶¹.

61 CONTRADICCIÓN DE TESIS. LA JURISPRUDENCIA DEFINIDA AL RESOLVERLA NO ESTÁ SUJETA A LOS MISMOS REQUISITOS QUE LA JURISPRUDENCIA POR REITERACIÓN.

En los términos de lo establecido por los artículos 192 y 193, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se integra por reiteración a la cual la doctrina ha denominado método tradicional, y por contradicción, que también se le ha denominado método de unificación, ya que tiene por objeto unificar la tesis o criterios en pugna. Dichas formas de creación de jurisprudencia, aun cuando coinciden en sus efectos no se les puede equiparar porque:

- 3) Se puede decir que las tesis de jurisprudencia son una guía temática de los asuntos resueltos por la SCJN y los TCC, pero ello no impide que se pueda hacer valer el contenido literal de la resolución, para efectos doctrinales o de litigio.
- 4) La elaboración de las tesis de jurisprudencia es un fórmula de sistematización, compilación y publicación prevista en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, a cargo de la instancia interna del Máximo Tribunal⁶².
- 5) A pesar de estar previsto legalmente la elaboración de un resumen y que éste sea aprobado por los propios ministros es factible que se presenten omisiones respecto a un aspecto incluido en la resolución. Lo que no afecta a las tesis publicadas, pero no impide que pueda hacerse valer con el carácter de jurisprudencia ese aspecto omitido de la resolución.
- 6) En el caso de las ejecutorias de la SCJN que han resuelto casos relativos a la autonomía universitaria, ya se tenía un precedente desde 1996 de incorporar dentro de una resolución el calificativo de *garantía institucional* al principio de la autonomía universitaria.
- 7) La importancia del aspecto de la resolución de junio de 2009 no plasmado en una tesis es de tal magnitud que impacta en el sistema constitucional universitario, pues se trata de la naturaleza jurídica de la autonomía universitaria, la cual se traduce en el blindaje jurídico-constitucional a favor de las universidades públicas del país.

1º.- El proceso de formación no es el mismo, pues la primera es el resultado natural de cinco **ejecutorias** consecutivas y uniformes, no interrumpidas por otra en contrario, que deben ser aprobadas por lo menos por catorce Ministros si se trata de jurisprudencia de Pleno, por cuatro Ministros en los casos de jurisprudencias de las Salas y por unanimidad de votos de los Magistrados tratándose de jurisprudencia sustentada por los Tribunales Colegiados; en cambio, la jurisprudencia por contradicción o unificadora, de una sola **resolución** sin que sea necesario requisito de votación mínima, pues basta que con que dicha resolución se emita por mayoría. 2ª.- En la jurisprudencia por reiteración, el órgano que dicta las cinco **ejecutorias** es el mismo; en el sistema de contradicción, es una autoridad distinta a aquellas que emitieron las tesis opuestas la que toma la **resolución** que resuelve la contradicción o conflicto de tesis. 3ª.- Esta última, tiene naturaleza peculiar, diferente a la que se realiza por reiteración o método tradicional, por cuanto a que no pone fin a un litigio sino que sólo decide un conflicto de interpretación y declara un punto de Derecho.

SJF, 8ª Época, Contradicción de tesis 4/91, Tercera Sala, T. VII, junio 1991, p. 92.

62 El artículo 178 de la Ley de Amparo establece que la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis será el órgano competente para compilar, sistematizar y publicar las tesis y jurisprudencias.

8) Resulta necesario buscar mecanismos de fortalecimiento del principio de la autonomía universitaria, por la relevancia de los fines, las funciones y responsabilidades de la universidad pública. En ese sentido se debe asumir como criterio jurisprudencial obligatorio el carácter de garantía institucional que en más de 5 ejecutorias se ha establecido para la autonomía universitaria.

CONCLUSIONES

Primera. La importancia de la resolución de 24 de junio de 2009 de la Primera Sala de la SCJN radica en la definición de la naturaleza jurídica de la autonomía universitaria. Se le califica de garantía institucional, lo que conlleva un blindaje jurídico constitucional a favor de la universidad pública, para que cumpla con los fines, funciones y responsabilidades establecidos en la Constitución.

La garantía institucional tiene un doble acotamiento: el orden constitucional y los principios de docencia, investigación y difusión de la cultura. Además conlleva una responsabilidad social de cumplir con lo exigido por la Constitución en materia de educación superior y de realizar investigación científica, humanística y artística para coadyuvar en la solución de los grandes problemas nacionales.

Segunda. El no plasmar en una tesis de jurisprudencia la calidad de garantía institucional de la autonomía universitaria no impide que se le reconozca obligatoriedad en términos de un criterio jurisprudencial, puesto que la definición jurídica es desarrollada en una resolución aprobada en los términos exigidos por la Ley de Amparo.

Tercera. Al precisar los cuatro ámbitos de competencia de la universidad pública (normativo, ejecutivo, de supervisión y parajudicial), la resolución de junio de 2009 viene a fortalecer el principio de la autonomía universitaria al delinear con mayor precisión los contornos de las cuatro vertientes que le dan contenido. En particular, se precisa la exclusividad de la universidad pública para resolver las controversias que surjan al interior de su *campus*, en cualquiera de las relaciones jurídicas universitarias, así como para hacer la evaluación académica de quienes pretender ingresar con la calidad de personal académico y de quienes ya siendo universi-

tarios pretenden adquirir definitividad académica o tener una promoción en esa calidad.

Cuarta. El órgano colegiado universitario que hace la designación de una autoridad universitaria no ejerce un poder público que afecte de manera unilateral la esfera jurídica de quienes no resultaron designados; lo que hace es una manifestación del ejercicio de la autonomía universitaria que consagra la Constitución. Por tanto, no tiene carácter de autoridad para efectos del juicio de amparo.

Quinta. La posición de quienes participan en un proceso de designación de una autoridad universitaria no es la de un gobernado para efectos del juicio de amparo, por tanto, no se violenta ningún derecho fundamental, entre ellos la garantía de audiencia. Además, los participantes sólo tienen una expectativa de ser designados, pero no el derecho a ser elegidos.