

IV. LA PROCEDENCIA DEL AMPARO CONTRA ACTOS DE LA UNIVERSIDAD. CONTRADICCIÓN DE TESIS 12/2000	43
1. TESIS DEL SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO	44
2. TESIS DEL QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO DEL CUARTO CIRCUITO	47
3. MATERIA DE LA CONTRADICCIÓN	48
4. CRITERIO QUE DEBE PREVALECER	49
5. TESIS DERIVADAS DE LA RESOLUCIÓN	55

IV. LA PROCEDENCIA DEL AMPARO CONTRA ACTOS DE LA UNIVERSIDAD. CONTRADICCIÓN DE TESIS 12/2000

El 6 de enero de 2000, el presidente del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito hizo del conocimiento del presidente de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la probable existencia de criterios contradictorios sustentados entre ese Tribunal Colegiado y el entonces Quinto Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito, ahora Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Civil de ese Circuito.

La Segunda Sala de la Suprema Corte se declaró competente para conocer la denuncia de contradicción de tesis, y reconoció que ésta provenía de parte legítima, toda vez que fue realizada por el presidente del tribunal mencionado.

En cuanto a los criterios en contradicción entre los tribunales referidos, éstos se avocaron a determinar si conforme a lo dispuesto en la Ley de Amparo y a su interpretación

jurisprudencial, la resolución de una universidad pública autónoma por la que se impide a un gobernado continuar disfrutando del servicio educativo que imparte, constituye un acto de autoridad para efectos de la procedencia del juicio de garantías.

Aun cuando ambos tribunales se basaron en supuestos análogos, arribaron a conclusiones disímiles.

1. TESIS DEL SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO

El Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa desechó la demanda de amparo en revisión 2277/99, interpuesto por Ángela Georgina Zagal Sánchez y Ehécatl Tonatiuh Barajas Aguilar, contra actos del director de la Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán (ENEP Acatlán) y otras autoridades, y confirmó el acuerdo recurrido del 3 de marzo de 1999 dictado por el Juez Quinto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, en el cuaderno auxiliar A-443/98, conforme a lo siguiente:

En principio, el Tribunal Colegiado se declaró competente y dio vista de la demanda presentada contra el referido auto del Juez Quinto de Distrito en Materia Administrativa, que declaró improcedente la de garantías por considerarla de manifiesta e indudable improcedencia.

Dicha demanda de amparo se presentó contra actos del director de la Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, el Tribunal Universitario de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Comisión de Honor de la UNAM, a quienes señalaron como autoridades responsables.

Los quejosos señalaron como acto reclamado la resolución de fecha 3 de noviembre de 1998, mediante la cual se decretó la expulsión definitiva como alumnos de la Facultad de Derecho de la Escuela Nacional de Estudios Profesionales del plantel Acatlán, la que fue emitida por el director de dicha institución; igualmente señalaron la resolución del 19 de enero de 1999, que confirmó la expulsión de los quejosos de dicho plantel, dictada por el Tribunal Universitario de la citada universidad.

El Juez consideró que, en este caso, se actualizaba la causa de improcedencia prevista en la fracción XVIII del artículo 73 de la Ley de Amparo, con relación al artículo 11 del mismo ordenamiento.

Al respecto, el Juez señaló que los actos que emiten los funcionarios universitarios en ejercicio del cargo que desempeñan en una institución descentralizada, como lo es la Universidad Nacional Autónoma de México, no pueden considerarse actos de autoridad, ya que esa calidad se sustenta en que los actos reclamados provengan de una relación de gobernante con gobernado, pues sólo así puede considerarse que se cuenta con facultades coercitivas necesarias para hacer cumplir sus determinaciones y, consecuentemente, estimar que tal acto pueda ser combatido a través del juicio de amparo.

En el presente caso, el Juez consideró que los actos reclamados se emitieron con objeto de regular las relaciones del alumnado con dicho organismo educativo, y tienen origen en el ejercicio de la facultad de coordinación e impulso de las actividades propias de la universidad, motivo por el cual carecen de imperatividad y coercitividad, características de todo

acto de autoridad, por lo que la demanda de amparo se desechó por motivo manifiesto e indudable de improcedencia.

Ante esta resolución, los afectados interpusieron la demanda de amparo citada ante el susodicho Tribunal Colegiado, el cual expresó los siguientes argumentos:

En el caso no puede hablarse de un acto de autoridad, toda vez que las decisiones de la UNAM no tienen carácter coercitivo para efectos del amparo, pues los actos emitidos van encaminados a regular las relaciones internas de los miembros componentes de la propia entidad, de conformidad con su legislación interna, y no con base en una norma legal que le dé ese perfil indispensable de autoridad, norma que sólo puede ser emitida por un órgano específico para ello, en este caso, el Congreso de la Unión. La Universidad Nacional Autónoma de México es un organismo regulado por la Federación y, por ende, no es posible afirmar que las facultades con las que actuaron las autoridades señaladas como responsables emanaron de una norma legal.

En efecto, las disposiciones en que se apoyó la resolución que afecta a los alumnos estaban previstas en el Estatuto General de la UNAM. Por su parte, el Tribunal Universitario, al confirmar la primera resolución, se basó en las normas del Reglamento del Tribunal Universitario y de la Comisión de Honor.

Por tanto, la facultad con la que obraron no emanó de ley alguna, sino del conjunto normativo que rige la vida interna de la Universidad Nacional Autónoma de México expedido por ella, por lo que no puede hablarse de una norma legal y,

menos aún, que se vulnere la esfera jurídica de los quejosos, pues no se modificó o extinguió algún derecho previamente adquirido y respaldado en disposiciones legales.

Por otra parte, tampoco puede hablarse de una relación jurídica entre los quejosos y los citados funcionarios, ni de gobernante a gobernado, en virtud de que emitieron los actos como entes de derecho privado, porque tienen origen en el ejercicio de la facultad de coordinación e impulso de las actividades de la propia universidad, que cuenta con total libertad para autodirigirse, con la salvedad de que, como ente integrante de nuestra sociedad, deberá respetar los derechos constitucionales que rigen a nuestro país. En consecuencia, al no contar los actos reclamados con las cualidades señaladas, no podían considerarse por la vía del juicio de amparo, motivo por el cual el tribunal aludido consideró que fue acertada la determinación del a quo en desechar la demanda de amparo; de ahí que procedió a declarar infundados los agravios estudiados y confirmó el acuerdo recurrido de 3 de marzo de 1999, dictado por el Juez Quinto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal.

2. TESIS DEL QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO DEL CUARTO CIRCUITO

El secretario general de la Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL), interpuso el recurso de queja 32/98 en contra del auto admisorio de la demanda de amparo emitido por el Juez de Distrito, en virtud de que la UANL no puede considerarse como autoridad por la naturaleza de las actividades que desarrolla.

El Tribunal Colegiado, al resolver el recurso, manifestó esencialmente que lo aducido en el título de agravios resultaba infundado porque, aun y cuando pudiera considerarse que a la institución educativa de la que proviene el acto reclamado no se le puede catalogar como autoridad por la naturaleza de sus actividades, sin embargo, se debe decir que, con independencia de lo anterior, para los efectos del juicio de amparo una institución universitaria puede tener carácter de autoridad cuando con sus determinaciones afecte la esfera jurídica de un gobernado, como ocurre al suspender por tiempo indefinido, en sus derechos como alumno universitario, al promovente del amparo.

A la luz de lo antes considerado, el Colegiado llegó a la conclusión de que es legal el auto admisorio de la demanda de amparo recurrido y declaró infundado el recurso de queja.

3. MATERIA DE LA CONTRADICCIÓN

Como se advierte, en la presente contradicción de tesis los referidos Tribunales Colegiados de Circuito parten del supuesto de la existencia de juicios de amparo en los que se controvierte una resolución emitida por una universidad pública, por la que se impide a un gobernado disfrutar del servicio educativo que se le venía proporcionando. Al respecto, los tribunales mencionados emiten criterios opuestos, ya que uno estima que los actos de esa naturaleza sí corresponden a los de una autoridad para efectos del amparo, en tanto que otro sostiene lo contrario.

En tal virtud, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó la existencia de la contra-

dicción de tesis denunciada, dado que los citados tribunales, al resolver los medios de defensa interpuestos dentro de un juicio de amparo, examinaron cuestiones jurídicas esencialmente iguales, adoptando criterios discrepantes.

El punto fundamental a dilucidar consistió en determinar si el juicio de amparo era procedente contra la resolución emitida por una universidad pública, que impide a un gobernado continuar disfrutando del servicio que le estaba proporcionando.

Asimismo, la Sala consideró que no se afecta la existencia de esta contradicción por el hecho de que el acto reclamado, en un caso, constituya la expulsión de alumnos universitarios y, en el otro, sea la suspensión por tiempo indefinido de los derechos de uno de éstos, ya que debe tomarse en cuenta que ambas determinaciones, para efectos del análisis de la procedencia del juicio de garantías, coinciden en su esencia, pues ambos actos impiden a un gobernado continuar disfrutando por tiempo indefinido del servicio educativo que le otorgaban las respectivas universidades públicas autónomas.

4. CRITERIO QUE DEBE PREVALECER

Para resolver la contradicción, la Segunda Sala del Máximo Tribunal señaló que conviene precisar cuándo se está en presencia de un acto de autoridad susceptible de impugnarse mediante el juicio de amparo, para lo cual deben tomarse en cuenta los precedentes que ha resuelto este Alto Tribunal.

En ese contexto, indicó que las universidades públicas autónomas, en tanto organismos descentralizados de la admi-

nistración pública federal, o bien, de las administraciones públicas locales, son órganos que integran al Estado y forman parte de la respectiva entidad política.

En efecto, los organismos descentralizados no cuentan con una personalidad distinta a la del Estado mexicano, pues si bien no conforman al Poder Ejecutivo, ya sea federal o local, por ello no puede desconocerse que son parte de la administración pública que integran la entidad política a la que pertenecen, bien sea a la Federación o a la correspondiente entidad federativa y, por tanto, son auténticos órganos del Estado, sin que ello obste para reconocer que en cuanto a las relaciones jurídicas que entablan al seno del orden jurídico nacional, poseen una personalidad y un patrimonio propios que los distinguen de los restantes poderes y organismos paraestatales o autónomos de la entidad política de la que son parte, así como una esfera competencial propia.

Respecto a la autonomía universitaria, la Segunda Sala mencionó que tiene rasgos propios y específicos diferentes de otros órganos autónomos establecidos en la Constitución Federal, como son los tribunales agrarios, el Banco de México o la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Por otro lado, debe tenerse presente que en aras de que las universidades públicas logren el pleno desarrollo de sus fines en el ámbito de la autonomía universitaria, tanto el legislador federal como las Legislaturas Locales, han habilitado a determinados órganos de tales instituciones para que emitan disposiciones administrativas de observancia general que regulen, en complemento con lo dispuesto en la Constitución General de la República, las constituciones locales y las leyes respec-

tivas, los términos y condiciones en que presten servicios educativos, los requisitos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico, y la forma en que administrarán su patrimonio.

En las leyes federales y estatales se ha establecido una cláusula habilitante a favor de las universidades públicas, mediante la cual se les autoriza para emitir disposiciones de observancia general, debiendo considerarse que este conjunto normativo integra el orden jurídico nacional, en tanto que es expedido con base en una autorización del Congreso de la Unión o de las respectivas Legislaturas Locales y, por ende, debe apegarse a lo dispuesto en la Constitución General de la República y en las leyes respectivas.

En ese tenor, la Segunda Sala determinó que resulta equivocada la premisa de la que parte el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al considerar que las disposiciones con base en las cuales actúan los órganos que integran a las universidades públicas no constituyen normas legales, pues lo cierto es que emanan de un órgano del Estado que válidamente es dotado, por el legislador, de la atribución suficiente para expedir disposiciones de observancia general que regulen tanto su integración, como los diversos vínculos que entablan con otras personas oficiales y privadas.

En su resolución, la Sala analiza una serie de reglamentos universitarios que refiere a modo de ejemplo, e infiere que así como éstos son emitidos por el órgano competente de cada universidad pública, debe tomarse en cuenta que en ellos no se regula exclusivamente su funcionamiento interno, sino

que incluso se establecen derechos y obligaciones, tanto para los servidores públicos que encarnan sus órganos, como para los gobernados con los que entablan relaciones jurídicas de diversa índole.

La propia Sala señaló que, como lo establece el artículo 3o., fracción VII, de la Constitución General de la República, las relaciones jurídicas que entablen las universidades públicas autónomas con su personal académico y administrativo son de naturaleza laboral, y se deben sujetar a lo establecido en el apartado A del artículo 123 de la propia Norma Fundamental y, por tanto, a lo dispuesto en la Ley Federal del Trabajo. Por ello, no hay duda que en las referidas relaciones tales órganos del Estado no acuden investidos de imperio, sino bajo un status equiparable al de un patrón, en una relación de coordinación.

De diferente naturaleza a las relaciones que se entablan entre las universidades públicas y sus trabajadores, son las que se establecen entre esos órganos del Estado y los gobernados que reciben los servicios educativos, generalmente denominados por la normativa aplicable como alumnos.

El vínculo jurídico que se entabla entre las universidades públicas y sus alumnos, surge cuando éstos cumplen con los requisitos previstos en las disposiciones de observancia general, ya sea en las emitidas por el Congreso de la Unión o por la correspondiente Legislatura Local, o bien en las expedidas por el órgano universitario, al cual la ley habilita para emitir actos de esa naturaleza.

En este sentido, la Segunda Sala consideró que al cumplir el gobernado con los respectivos requisitos legales previstos

en los ordenamientos universitarios, adquiere la condición de alumno, con lo que incorpora a su esfera jurídica un conjunto de derechos y obligaciones que lo ubican en una específica situación jurídica.

Ahora bien, con relación a esa específica situación jurídica, son múltiples y de diversa naturaleza los actos que pueden desarrollar los órganos competentes de las universidades públicas, por lo que para determinar si el juicio de amparo procede en su contra, es necesario analizar, en el caso concreto, tanto el origen como la naturaleza de la modificación que sufra esa situación jurídica.

En ese orden, el acto mediante el cual el órgano competente de una universidad pública expulsa, o por tiempo indefinido impide a un gobernado continuar disfrutando de los derechos que le asistían en la situación jurídica de alumno, se traduce en un acto emanado del ejercicio de una facultad administrativa derivada de la ley, en que surge una relación de gobernante a gobernado; constituye la manifestación de una relación de supra a subordinación que implica, además, el dictado de un acto unilateral que extingue, ante sí, la situación jurídica del gobernado que había incorporado en su patrimonio los derechos y obligaciones correspondientes a un alumno universitario. Para ello, no es necesario acudir ante la potestad jurisdiccional común, es decir ante un tribunal, para que tal determinación surta efectos en el mundo jurídico.

Así, la Sala consideró que cuando una universidad pública autónoma expulsa o suspende por tiempo indefinido a un alumno, afecta la esfera jurídica del gobernado al desincorporar de ella los derechos y obligaciones que ya tenía como alumno; emite el acto como autoridad por existir una relación

de supra a subordinación con el alumno al ejercitar una potestad administrativa como órgano del Estado, y esta potestad se origina en una ley. Para que dicho acto surta efectos jurídicos en el gobernado no es necesario acudir a los tribunales ordinarios, ya que la universidad actúa como órgano del Estado imponiendo el acto de manera unilateral, es decir, sin el consenso del afectado, no obstante que existan medios de impugnación ante un órgano de la universidad, porque pertenece al propio organismo paraestatal.

Por los razonamientos jurídicos emitidos en el análisis de la materia en contradicción, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluyó que los actos mediante los cuales las universidades públicas expulsan a sus alumnos o desincorporan de la esfera jurídica de éstos los derechos que les corresponden, son actos de autoridad para efectos del juicio de amparo, al reunir los siguientes elementos:

- a) Son emitidos por un órgano del Estado.
- b) La potestad administrativa para emitir el acto deriva de la ley.
- c) La propia ley coloca a la institución que emite el acto en una relación de supra a subordinación con respecto a sus alumnos.
- d) La ley los faculta para extinguir la situación jurídica de alumno en forma unilateral.
- e) No tienen necesidad de acudir a un tribunal para que surtan efectos las consecuencias jurídicas de la determinación tomada.

5. TESIS DERIVADAS DE LA RESOLUCIÓN

La Sala señaló el criterio que debe prevalecer como jurisprudencia, atento a lo dispuesto en los artículos 192, párrafo tercero, y 197-A de la Ley de Amparo, el cual fue publicado en el *Semanario Judicial de la Federación*, con el número de tesis 2a./J. 12/2002, tomo XV, marzo de 2002, página 320, que dice:

UNIVERSIDADES PÚBLICAS AUTÓNOMAS. LA DETERMINACIÓN MEDIANTE LA CUAL DESINCORPORAN DE LA ESFERA JURÍDICA DE UN GOBERNADO LOS DERECHOS QUE LE ASISTÍAN AL UBICARSE EN LA SITUACIÓN JURÍDICA DE ALUMNO, CONSTITUYE UN ACTO DE AUTORIDAD IMPUGNABLE A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO.—Las universidades públicas autónomas son organismos descentralizados que forman parte de la administración pública y, por ende, integran la entidad política a la que pertenecen, esto es, la Federación o la correspondiente entidad federativa; además, se encuentran dotadas legalmente de autonomía, en términos del artículo 3o., fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que gozan de independencia para determinar por sí solas, supeditadas a los principios constitucionales que rigen la actuación de cualquier órgano del Estado, los términos y condiciones en que desarrollarán los servicios educativos que presten, los requisitos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico y la forma en que administrarán su patrimonio, destacando que en la ley en la que se les otorga la referida autonomía, con el fin de que puedan ejercerla plenamente, se les habilita para emitir disposiciones administrativas de observancia general. En ese tenor, una vez que un gobernado cumple con los requisitos que le permiten adquirir la categoría de

alumno previstos en las respectivas disposiciones legislativas y administrativas, incorpora en su esfera jurídica un conjunto específico de derechos y obligaciones, por lo que la determinación mediante la cual una universidad pública autónoma lo expulsa, o por tiempo indefinido le impide continuar disfrutando de dicha situación jurídica, constituye un acto de autoridad impugnabile a través del juicio de amparo, ya que se traduce en el ejercicio de una potestad administrativa, expresión de una relación de supra a subordinación, que tiene su origen en una disposición integrada al orden jurídico nacional y que implica un acto unilateral, lo cual hace innecesario acudir a los tribunales ordinarios para que surtan efectos las consecuencias jurídicas impuestas por el órgano decisor sin el consenso del afectado.

2a./J. 12/2002

Contradicción de tesis 12/2000.— Entre las sustentadas por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el entonces Quinto Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito, actualmente Segundo en Materias Penal y Civil del propio circuito.— 8 de febrero de 2002.— Cinco votos.— Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.— Secretario: Rafael Coello Cetina.

Tesis de jurisprudencia 12/2002. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del quince de febrero de dos mil dos.

Asimismo, derivado de esta resolución, se emitieron dos tesis aisladas publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XV, abril de 2002, páginas 576 y 587, respectivamente, bajo el tenor siguiente:

AUTONOMÍA UNIVERSITARIA. ORIGEN Y ALCANCE DE LAS ATRIBUCIONES DE AUTOGOBIERNO CONFERIDAS A LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS.—La autonomía de las universidades públicas es una atribución de autogobierno que tiene su origen en un acto formal y materialmente legislativo proveniente del Congreso de la Unión o de las Legislaturas Locales, a través del cual se les confiere independencia académica y patrimonial para determinar, sujetándose a lo dispuesto en la Constitución General de la República y en las leyes respectivas, los términos y condiciones en que desarrollarán los servicios educativos que decidan prestar, los requisitos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico y la forma en que administrarán su patrimonio; por tanto, la capacidad de decisión que conlleva esa autonomía está supeditada a los principios constitucionales que rigen la actuación de cualquier órgano del Estado y, en el ámbito de las actividades específicas para las cuales les es conferida, único en el que puede desarrollarse aquélla, deben sujetarse a los principios que la propia Norma Fundamental establece tratándose de la educación que imparta el Estado.

2a. XXXVI/2002

Contradicción de tesis 12/2000.— Entre las sustentadas por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el entonces Quinto Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito, actualmente Segundo en Materias Penal y Civil del propio circuito.— 8 de febrero de 2002.— Cinco votos.— Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.— Secretario: Rafael Coello Cetina.

Nota: Esta tesis no constituye jurisprudencia ya que no resuelve el tema de la contradicción planteada.

LEGISLACIÓN UNIVERSITARIA. LAS DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS DE OBSERVANCIA GENERAL QUE LA INTEGRAN SON PARTE DEL ORDEN JURÍDICO NACIONAL.—Con el fin de que las universidades públicas logren el pleno desarrollo de su autonomía, tanto el legislador federal como las Legislaturas Locales tienen facultad para habilitar a determinados órganos de tales instituciones para emitir disposiciones administrativas de observancia general que, en complemento y al tenor de lo dispuesto en la Constitución General de la República y de las leyes respectivas, normen los términos y condiciones en que desarrollarán los servicios educativos que decidan prestar, los requisitos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico y la forma en que administrarán su patrimonio, es decir, regulan el funcionamiento interno de dichas instituciones y establecen derechos y obligaciones que han de regir las relaciones con los servidores públicos que encarnan los órganos que las componen y con los gobernados con los que entablan relaciones jurídicas de diverso índole; no obstante, tales disposiciones administrativas están sujetas al principio de preferencia o primacía de la ley, por lo que la regulación contenida en ellas no puede derogar, limitar o excluir lo dispuesto en un acto formalmente legislativo.

2a. XXXVII/2002

Contradicción de tesis 12/2000.— Entre las sustentadas por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el entonces Quinto Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito, actualmente Segundo en Materias Penal y Civil del propio circuito.— 8 de febrero de 2002.— Cinco votos.— Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.— Secretario: Rafael Coello Cetina.

Nota: Esta tesis no constituye jurisprudencia ya que no resuelve el tema de la contradicción planteada.