



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO
FACULTAD DE DERECHO



“El paradigma de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMex) para ejercer el derecho constitucional de iniciar leyes y decretos”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

P. D. Eliot Fernando Cruz Díaz
Número de cuenta: 1010288

DIRECTOR DE TESIS:

Dr. en C.S. Luis Raúl Ortiz Ramírez

REVISORES:

M. en A.P. Juan Bernal Aguirre
Dra. en C. S. y Pol. Gabriela Fuentes Reyes

Ciudad Universitaria.

Noviembre de 2023.

Índice

Introducción	vii
Capítulo 1. Estado y la función Legislativa	11
1.1 El Estado	12
1.2 División de poderes y funciones del Estado	14
1.3 Funciones del Estado	16
1.3.1 La función legislativa	18
1.3.2 La función administrativa	20
1.4 El Estado Mexicano	22
1.5 Administración Pública Federal	23
1.6 Administración Pública Estatal	25
1.7 Función de la estatal de las universidades	26
Capítulo 2. La función de la Universidad	31
2.1 Breve historia de la Universidad	33
2.2 Autonomía	36
2.3 Desarrollo de la Universidad en el marco constitucional	38
2.4 Universidad Nacional Autónoma de México	39
2.4.1 Ley Orgánica de la UNAM	39
2.4.2 Estatuto de la UNAM	41
2.5 Artículo 3° Constitucional	41
2.6 Universidad Autónoma del Estado de México	43
2.6.1 Breve historia de la UAEMex	43
2.6.2 Autonomía UAEMex	44
2.6.3 Ley de la UAEMex	44
2.7 Qué significa la autonomía universitaria. Amparo en Revisión 1050/2018	48

Capítulo 3. Universidades y el derecho de iniciar iniciativas de Ley	53
3.1 Iniciativa Universidades Autónomas Públicas	54
3.2 Derecho de iniciar leyes de la Universidad Veracruzana	57
3.3 Reformas al artículo 71 constitucional	60
3.3.1 Antecedentes del artículo 71 constitucional sobre las iniciativas de Ley	60
3.3.2 Iniciativa de reforma del artículo 71 en 2006	60
3.3.3 Reforma de 2011	62
3.3.4 Reforma de 2012	63
3.4 Reforma del artículo 71 y sus efectos en el Estado de México	68
3.5 Alternativas de participación en la función legislativa por parte de las universidades	73
Capítulo 4 UAEMex y el derecho de iniciar leyes	79
4.1 Vías para la participación legislativa de la UAEMex	81
4.2 Proceso legislativo	83
4.3 Derecho de iniciar leyes de la UAEMex	84
Conclusiones	89
Fuentes	92

Introducción

Me resulta apasionante realizar la investigación académica que he titulado “El paradigma de la Universidad Autónoma del Estado de México” (UAEMex) *para ejercer el derecho constitucional de iniciar leyes y decretos*, porque a lo largo de este trabajo he dimensionado el compromiso que la universidad tiene con la sociedad, aunque este trabajo fundamenta teóricamente y se refuerzan con algunos precedentes la viabilidad de este derecho, estoy consciente que, en gran medida, se depende de voluntad política.

La premisa que guiará este trabajo es que el desarrollo del Estado, la sociedad y las universidades está estrechamente relacionado, aunque a menudo su relación está en tensión, sin embargo, se retroalimenta y no es estática. Se encuentra en constante evolución.

La hipótesis planteada es que, en México no existe un mecanismo legislativo para que las universidades públicas puedan incidir o aplicar los conocimientos que tienen sobre la sociedad de la que forman parte. Por ello, se plantea una reforma en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, así como en la Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México.

Las preguntas que guían esta investigación son:

¿Cuál es el papel de las universidades en el Estado mexicano?

¿Existe algún precedente sobre la participación de las universidades en procesos legislativos en México y en mundo?

¿Qué formas, además del proceso legislativo, tiene la UAMEex para que su diagnóstico de la sociedad mexiquense pueda trascender la esfera académica y tenga repercusiones en el marco normativo estatal?

¿Cuál sería el proceso para que la UAMEex pueda obtener el derecho a presentar iniciativas de ley?

Por ello, se inicia este trabajo desarrollando el concepto de Estado, debido a que la educación superior se estableció como una función del Estado mexicano, sobre todo a partir de la reforma de 1980. Por tal motivo, se desdobra dicho concepto, desde la concepción previa a la Revolución Francesa. También se aborda la división de poderes y las funciones del Estado, esto es importante porque a lo largo de esta investigación se van plantando interrogantes como: la función legislativa que, aunque está ceñida al poder legislativo y sus representantes, también es ejercida por otros funcionarios del Estado, como se verá líneas adelante.

Asimismo, la función administrativa es muy relevante, ya que la educación se encuentra en su esfera, el Poder Ejecutivo, tradicionalmente se ha asociado a esta función y de hecho en México, hasta antes de la Constitución de 1917, la educación formaba parte de las atribuciones del Ejecutivo, a través del Ministerio de Educación.

Precisamente, por estas razones es que se abordan estos aspectos, que parecen lejanos a primera vista de nuestro objeto de estudio, pero que son necesarios como contexto y fondo para la propuesta de iniciativa que le otorgue el derecho de generar iniciativas de ley.

El primer capítulo termina con el análisis del Estado mexicano y la administración pública, con la finalidad de establecer cómo el Estado distribuye sus funciones y se vincula finalmente con las universidades, cómo la función de la universidad se convirtió en una función de Estado y cómo se regula.

Segundo capítulo, en este apartado se desarrolla, ampliamente, la historia de las universidades, con la finalidad de conocer cuál es el contexto de la universidad mexicana y, por tanto, de la UAEMex. Además se establece la posición legal de la UAEMex, aunque se inicia con la UNAM, porque es el antecedente más significativo y representativo, no solo para la universidad mexiquense sino para la de todas las instituciones de educación superior del país. Se observa, de manera breve, cuál ha

sido su evolución y, por, consiguiente, cuál es el vínculo con la UAEMex. Se inserta un apartado a manera de paréntesis, en el que se aborda la reforma del artículo 3º constitucional, de 1980, en el que se establece la autonomía para todas las universidades públicas estatales.

En seguida se resume la historia de la autonomía de la UAEMex, con la finalidad de tener un contexto para la base legal y la naturaleza jurídica de la UAEMex. Todo esto es complementado por el análisis del Amparo 1050/2018 con el que se establece un criterio por parte de la Suprema Corte de Justicia en la que aclara los límites de la autonomía universitaria.

La razón para desarrollar estos aspectos de la UAEMex es porque, se demuestra en el capítulo siguiente el caso de la Universidad Veracruzana, respecto al derecho para presentar iniciativas, como se presenta páginas adelante, es que no se puede operar este derecho, porque a pesar de que a nivel constitucional –de la Constitución de Veracruz– está estipulado, como no se ha llevado a cabo la reforma a la Ley de la Universidad Veracruzana no se cuenta con el mecanismo para que la universidad lo ejerza.

En este capítulo también se aborda, además del caso de la Universidad Veracruzana, enunciado antes, la iniciativa presentada por la senadora zacatecana Geovanna del Carmen Bañuelos, en la que se retoma el papel de las universidades como evaluadores de su propia sociedad y por contar con el conocimiento, de sus trabajos y diagnósticos, es una de las instituciones con más información para poder atacar los problemas inherentes a su contexto, por lo tanto su propuesta es que todas las universidades públicas contempladas a nivel constitucional puedan obtener el derecho de promover iniciativas de ley.

Se aborda un breve análisis de las reformas que ha sufrido el artículo 71 de la Constitución federal, sobre todo para tener presente el espíritu de este artículo, visto desde su concepción, es decir cuáles han sido las razones para que incluir además

del Presidente, los diputados y senadores a los ciudadanos. Esto también se replicó en las Constituciones estatales. Por ello, también se retoma el caso de la Constitución mexiquense que, dicho sea de paso, ya ha otorgado a otros órganos constitucionales autónomos la capacidad de iniciar leyes. Esto refuerza la idea de que, otorgar el derecho constitucional de iniciar leyes a la UAEMex, sería una posibilidad con gran viabilidad, en la Constitución mexiquense.

Finalmente, se presenta la propuesta de reforma tanto a la constitución como a la Ley de la UAEMex, tomando como base los otros órganos autónomos contemplados en la Constitución del Estado de México y las conclusiones.

Con todo lo antes expuesto, espero que este trabajo, en algún momento sirva como una guía para poder llevar a cabo esta reforma que considero es muy necesaria para nuestra sociedad.

Capítulo 1
El Estado y la función legislativa

1.1 El Estado

Para los fines de este trabajo, se aborda el concepto de Estado por tres razones. La primera es que, las universidades, al menos en México, cumplen con una de las finalidades del Estado que es proveer educación, por lo tanto, es necesario desarrollar por qué la educación es uno de los componentes de la administración pública. En segundo, la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMex), tiene dentro de sus atribuciones la administración de educación media superior y superior en el Estado de México; por ello, se pretende que con este trabajo se incluya el derecho de promover iniciativas de ley, por ello es necesario conocer la función administrativa como la legislativa. Y en tercer lugar, se observará cómo el Estado mexicano y el Estado de México, otorgan a la UAEMex la facultad de administrar educación universitaria.

Las características y concepción actual de Estado se comenzaron a definir a partir de la Paz de Westfalia (1648), evento que sentó un precedente relativo a la soberanía. El mundo medieval, en muchos sentidos comenzó a desmoronarse en el renacimiento, inició con el llamado “cincuecento”. El cambio en las artes, en la ciencia, la economía y no podía quedarse detrás la política. Aunque los tratados de Westfalia se pueden sintetizar en el nacimiento del concepto actual de soberanía y un elemento para las relaciones internacionales.

Las primeras reflexiones alrededor del Estado fueron realizadas por Jean Bodin y Thomas Hobbes. La obra de Bodin es anterior incluso a los tratados de Westfalia. Básicamente Bodin describe las que él considera son las características de las formas de Estado, es decir, monárquico, aristócrata o democrático. Añade a la república a la que le asigna categorías: legítima, señorial y tiránica. Pero, en síntesis, enfatiza el concepto de soberanía como el mayor atributo de una república.¹

¹ Bodin, Jean, *Los seis libros de la república*, España, Editorial Tecnos, 1985, p. LXI-LXIV y Andrade Sánchez, Eduardo, *Teoría general del Estado*, México, OXFORD, 2003, p. 152.

El desarrollo de este concepto continuó con Thomas Hobbes, él dedica un capítulo a su tratado y se puede resumir a que el Estado cumple una necesidad de seguridad. Sin embargo, establece una definición muy cercana al actual:

[El Estado] el único camino para erigir semejante poder común, capaz de defenderlos contra la invasión de los extranjeros y contra las injurias ajenas, asegurándoles de tal suerte que por su propia actividad y por los frutos de la tierra puedan nutrirse a sí mismos y vivir satisfechos, es conferir todo los cuales, por pluralidad de votos, pueden reducir sus voluntades a una voluntad. Esto equivale a decir, elegir un hombre o una asamblea de hombres que represente su personalidad; y que cada uno considere como propio y se reconozca así mismo como autor de cualquiera cosa que haga o promueva quien representa su persona, en aquellas cosas que conciernen a la paz y a la seguridad comunes [...] Esto es algo más que consentimiento o concordia; es una unidad real a su sano juicio. Esto es algo más que consentimiento o concordia; es una unidad real de todo ello en una y la misma persona, instituida por pacto de cada hombre con lo demás, en tal forma como si cada uno dijera a todos: autorizo y transfiero a este hombre o asamblea de hombres mi derecho de gobernarme a mi mismo, con la condición de que vosotros transferiréis a él vuestro derecho, y autorizareis todos sus actos de la misma manera.²

Alrededor del concepto de Estado se estructuran dos grandes corrientes del pensamiento sobre su origen: a) la armonía social y b) la teoría del conflicto.

De la primera, es decir, de la armonía social, se desprenden dos escuelas: La escuela Funcionalista, que en síntesis señala que el orden social se desprende del funcionamiento armónico de la sociedad y sus necesidades básicas. Y la escuela Estructuralista, que la organización social, solo se explica desde una conciencia colectiva. La segunda, la teoría del conflicto, en la sociedad existen tensiones externas e internas que deben resolverse ya sea por medio de la guerra o de las instituciones. Hay una tercera vía que es el materialismo histórico que observa una concentración de recursos, de cualquier tipo en una minoría.³

La definición, más influyente y, quizás, más aceptada de Estado es la de Max Weber: “Aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio, reclama para sí el monopolio de la violencia física legítima. Lo correcto de nuestro

² Hobbes, Thomas, *EL Leviatán*, México, FCE, 1940, p. 131

³ Guerrero Torres, Antonio y Vacaro Fernández, Moisés, “El Origen del Estado”, en *Filosofía, política y economía en el Laberinto*, Núm. 2, 2000, p. 1.

tiempo es que a todas las demás asociaciones e individuos sólo se les concede el derecho de la violencia física en la medida que el Estado lo permite.⁴

1.2 División de poderes y funciones del Estado

El Estado divide sus funciones con el objetivo de no concentrar el poder, uno de los primeros análisis de esta división la realizó Montesquieu, el sistema de frenos y balanzas para el equilibrio de poder y resaltan las instituciones políticas, su naturaleza y su objeto. Uno de los aspectos más relevantes para Montesquieu fue la forma en que se regulaban las relaciones de los seres y las cosas, desde los Estados, la autoridad pueblo, la civil y de las instituciones formadas.⁵

Montesquieu observó que el Estado se divide en tres poderes: legislativo, ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes y el ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil. El Legislativo, es quien elabora las leyes. El Ejecutivo, o de gentes, hace la paz y la guerra, se encarga de las embajadas, la seguridad pública y la defensa. El Ejecutivo, de las cosas del derecho civil (Poder Judicial). Pero hace énfasis en que los tres poderes no pueden estar reunidos en una misma persona.⁶

Sin embargo, Susana Pedroza, considera que la primera vez que se describe la división de poderes en un documento es en la Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia de 1776, en la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América y en su Constitución. En ellos estaba mucho más específico en que instituciones se depositaban estos poderes, es decir, el Legislativo en el Congreso, el Ejecutivo en el presidente y el Judicial en el Tribunal Supremo.⁷ Esto denota una diferencia con respecto a los Estados europeos en los cuales el Ejecutivo estaba identificado con el monarca, el Legislativo, con asambleas o

⁴ Weber, Max, *La política como vocación*, Madrid, Alianza, 2009, pp. 83-84

⁵ Hidalgo, Luis de, *Teoría General del Estado*, México, Porrúa, 2008, pp. 253-255.

⁶ Ibid, p. 259.

⁷ Pedroza de la Llave, Susana Thalfá, "Los órganos constitucionales autónomos de México", en José Ma. Serna de la Garza y José Antonio Caballero Juárez, *Estado de derecho y transición jurídica*, México, UNAM-IIIJ, 2002, p. 174.

parlamentos y el Judicial con una amplia gama de autoridades que impartían justicia.

Los elementos que se han atribuido al Estado son:

- Población o nación: individuos que lo habitan.
- Territorio o espacio físico: lugar donde están distribuidos los individuos.
- Poder político soberano: ente social que regula las actuaciones de la población. Aquel que emana de las instituciones, para ejercer el control.

En ese sentido, Carla Huerta Ochoa, observa que, “el Estado, como titular del poder y organizado jurídicamente a partir de una Constitución, posee una potestad que comprende diversas facultades, cuyo ejercicio se deposita en los distintos órganos que lo conforman”.⁸

Por lo tanto, para el ejercicio del poder político el Estado se conforma de los tres poderes mencionados, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, pero con la concepción actual:

- Legislativo, elabora las leyes que estructura al Estado y lo regula.
- Ejecutivo, valga la redundancia, ejecuta las normas, tiene la facultad reglamentaria a la observancia de las leyes y es la representación del país.
- Judicial, resuelve controversias, vigila y mantiene la supremacía constitucional, interpreta y aplica la ley.⁹

Lo anterior se puede englobar tanto en la teoría del Estado como de la teoría de la división de poderes, pero no significa que existan tres órganos, sino que el estado tiene las tres funciones.¹⁰

⁸ Huerta Ochoa, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, México, UNAM-IIJ, 2001, p. 24

⁹ Idem.

¹⁰ Ibid, p. 28

1.3 Funciones del Estado

En general, las funciones han sido concebidas como los distintos medios, por medio de los cuales el Estado cumple con su objetivo y como se ha visto antes, estas están relacionadas con los Poderes del Estado y son definidas de la siguiente manera:

- a. La Función Legislativa, que es la función encaminada a establecer las normas jurídicas generales. El Estado moderno es el creador del orden jurídico nacional.
- b. La función administrativa, que es la función encaminada a regular la actividad concreta y tutelar del Estado, bajo el orden jurídico. La ley debe ser ejecutada particularizando su aplicación. En sentido moderno el Estado es el promotor del desarrollo económico y social de un país.
- c. La función jurisdiccional, que es la actividad del Estado encaminada a resolver las controversias, estatuir o declarar el derecho. La superioridad del Poder Judicial en la sociedad moderna, lo coloca como el órgano orientador de la vida jurídica nacional. ¹¹

En la función judicial tiene mayor predominio el Poder Judicial (casi privativa). En la función legislativa tiene preponderancia el Poder Legislativo. Y la función administrativa está más diversificada, aunque también a grandes rasgos si se observa mayor presencia del Poder Ejecutivo.

La mayor característica del Poder Legislativo es su representatividad, es decir que expresa en abstracto la voz del pueblo. La función legislativa, aunque es la más obvia, no es la única, se realizan autorizaciones, aprobación de actos del Ejecutivo, dirimir controversias entre las entidades federativas, ratificación de nombramientos, entre otras.

Es por esa razón que el Poder Legislativo tiene facultades relacionadas con el proceso legislativo. De las cuales se pueden señalar:

- Proceso legislativo
- Iniciativa de ley

¹¹ Tello Rozas, Pilar (coord.), *Gestión Pública*, Perú, Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega, ACDI, AECID, PNUD, 2009, p. 11, visto en: [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/9506FA981DDF086405257C2B0056BEF1/\\$FILE/Gesti%C3%B3n_P%C3%ABlica.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/9506FA981DDF086405257C2B0056BEF1/$FILE/Gesti%C3%B3n_P%C3%ABlica.pdf)

- Promulgación
- Publicación
- La reglamentación¹²

Otra de las funciones principales del Poder Ejecutivo es la administración y por ello se pueden enunciar las siguientes:

- Nombramientos
- Negociaciones
- Tratados
- Facultades relativas a la justicia
- Gestión de trámites
- Servicios públicos
- Representación Exterior¹³

El Poder Judicial, vigila el cumplimiento de la Constitución, limita el poder, tiene a su cuidado el derecho de los gobernados. Vigila que las autoridades no invadan esferas de otros.

Por lo tanto, el fin del Estado, se lleva a cabo a través de las funciones que tiene cada uno de los Poderes. Además, estos fines se ajustarán al derecho vigente, la ideología predominante y al orden jurídico.¹⁴

Finalmente es muy interesante el contraste entre los planteamientos de dos renombrados juristas, Gabino Fraga y Benjamín Villegas. El primero señala que las funciones constituyen la forma de ejercicio de las atribuciones; el segundo, que son las atribuciones las que constituyen la forma de ejercicio de las funciones. Al respecto, Jorge Fernández, al analizar el concepto más apropiado para definir, el

¹² Ibid, p. 31

¹³ Idem.

¹⁴ Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo*, México, McGrawHill-UNAM, 1997, p. 73.

propósito del Estado, el *telos*, del Estado, observa que atribuciones, fines o cometido, son simplemente diversas formas de nombrarlo.¹⁵

Dicho lo anterior, cuáles son esos fines, es decir, se sabe que están vinculados con los poderes del Estado, pero cómo se traducen en las funciones que conocemos y percibimos en el Estado, Eduardo Andrade, observa que, en los inicios de la concepción del Estado, al igual que Thomas Hobbes, el Estado se concentra en el orden general de gobierno, traducido como:

- Guardian del orden
- Garante de la paz pública
- Resuelve conflictos
- Monopoliza el ejercicio de la violencia legítima

1.3.1 La función legislativa

El antecedente más antiguo de las funciones legislativas se remonta a las polis griegas, en las que la participación en decisiones de las polis involucraba a todos los ciudadanos. Las asambleas durante la Edad Media continuaron como parte fundamental de las comunidades. El parlamento inglés fue el primer cuerpo legislativo al que antecede una constitución, la Carta Magna de 1215. En un principio solo había representación de barones y nobleza inglesa, los señores feudales. Sin embargo, se introdujo la representación de las ciudades, con lo que se estructuró el cuerpo legislativo inglés actual. Es decir, Cámara de los Lores y Cámara de los Comunes. En Francia, el antecedente de cuerpo legislativo son los Estados Generales, en donde participaban el clero, la nobleza y el estado llano, aunque tuvo menor injerencia, ya que el rey, ostentaba mayor poder.¹⁶

Finalmente, las Cortes Españolas son el antecedente más cercano del cuerpo legislativo mexicano, de hecho, algunos de los primeros legisladores mexicanos

¹⁵ Ibid, p. 74-75

¹⁶ Andrade Sánchez, Eduardo, *Teoría General del Estado*, México, Oxford University Press, 2003, pp. 136-138

participaron en las Cortes Españolas. También, existió el gobierno emanado de la independencia, estructurado a partir de la Constitución de Apatzingán (1814), en este documento el Poder Legislativo, tenía mayor peso que el Ejecutivo.

La función legislativa, es decir, crear leyes a partir de la ley natural o de la moral, de acuerdo a los postulados tanto de Montesquieu, como Madison, Locke, Hobbes, Madison, Hamilton y Jay, van de la dispersión de poder, sistema de equilibrios y de límites al poder.¹⁷ En otras palabras, evitar el absolutismo, del que van saliendo, del que vivieron.

Por ejemplo, para Locke el Poder Legislativo:

es aquel que tiene derecho de determinar cómo habrá de ser empleada la fuerza del Estado, a fin de preservar a la comunidad y miembros de esta. Pero como esas leyes (que han de ejecutarse constantemente y han de estar siempre en vigor) pueden ser hechas en muy poco tiempo, no es necesario que la legislatura haya de estar permanente en activo.” Y como debido a la fragilidad de los hombres (los cuales tienden a acumular poder), estos podrían ser tentados a tener en sus manos el poder de hacer las leyes y el de ejecutarlas para así eximirse de obedecer las leyes que ellos mismos hacen; y como podrían también tener tentaciones de hacer las leyes a su medida y de ejecutarlas en beneficio propio [...]”¹⁸

En un análisis sobre el Estado constitucional moderno, Luigi Ferrajoli, señala, no solo que los Estados modernos, nacieron a partir de un documento legislativo:

El estado de derecho moderno nace, en la forma del estado legislativo de derecho, en el momento en que esta instancia se cumple históricamente con la afirmación del principio de legalidad como fuente exclusiva del derecho válido y, más aún, del derecho existente. Gracias a este principio y a las codificaciones en que se materializa, todas las normas jurídicas existen y, a la vez, son válidas en tanto en cuanto hayan sido <<puestas>> por autoridades dotadas de competencia normativa.¹⁹

¹⁷ Tapia Gutiérrez, Javier, “Separación de poderes, checks and balances y las nuevas formas de separación de poderes en el Estado Constitucional de Derecho”, en *Revista Jurídica Derecho*, diciembre 2022, núm. 17, pp. 48-48

¹⁸ Locke John, *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil. Un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del gobierno civil*, España, Tecnos, 2006, pp. 143-144

¹⁹ Ferrajoli, L. 2021. *Iura Paria. Los fundamentos de la democracia constitucional*. Madrid: Trotta

Tan solo considérese que México, antes de alcanzar su independencia, generó la Constitución de Apatzingán; una vez consumada la independencia, los tratados de Córdoba y el Plan de Iguala aludían a la Constitución de Cádiz, más tarde el Acta Constitutiva y la propia Constitución de 1824, son las bases del Estado mexicano. De hecho, por esa razón eran importantes los Tratados de Córdoba, porque la validez, de esa codificación y de el Plan de Iguala, dependiendo de la firma de un funcionario de la Corona española, en este caso Juan O'Donojú.

1.3.2 La función administrativa

Los Estados modernos han desarrollado una infinidad de formas de administrarse desde las más visibles, como el federalismo, el centralismo, la monarquía, que siguen vigentes y, en otra época, el modelo liberal o comunista; pero también en su estructura como los objetivos, las instituciones y los instrumentos de los que dispone, precisamente para administrar sus poderes.

ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA. "...es la forma o el modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo, directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr una unidad de acción, de dirección y ejecución, encaminada a la consecución de los fines del Estado.²⁰

En ese sentido el Estado en el ejercicio de sus poderes lleva a cabo sus tres funciones básicas: legislativa, ejecutiva y judicial.

La función administrativa como señala Ernesto Jinesta, es el conjunto de entes públicos que conforman la organización administrativa de un ordenamiento jurídico determinado. Esta función puede ser vista desde dos perspectivas: a) sustancial-material, es decir un conjunto de actividades a cumplir un fin y b) orgánico-formal, se refiere al andamiaje que va desde el plano institucional hasta el jurídico.²¹

²⁰ Ramírez Marín, Juan, *Derecho administrativo mexicano*, Primer Curso, México, Porrúa-Tec de Monterrey Campus Ciudad de México, 2009, p. 245.

²¹ Jinesta Lobo, Ernesto, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I, Costa Rica, DIKE, 2001, pp. 1-2

En los Estados actuales, la función administrativa, como se ha visto antes, aunque los tres poderes realizan esta función, principalmente se desarrolla en el Poder Ejecutivo. El desarrollo de estas funciones es entendido como Administración Pública. Su propia definición así lo define: el conjunto de entes públicos que conforman la organización administrativa de un ordenamiento jurídico determinado.²²

Por lo que la organización administrativa es un factor fundamental para dar cumplimiento a las necesidades de una comunidad a través del Estado, ya sea de manera directa o indirecta en una relación jerárquica de organización.

Al respecto, es interesante cómo Jorge Fernández Ruiz nos describe el surgimiento del derecho administrativo:

Lo que ocurre es que, cuando se configura un orden regulador de la estructura y funcionamiento de la administración pública y de sus relaciones con los administrados de índole diversa, en lo sustancial, al orden jurídico ordinario que norma las relaciones entre los particulares, emerge entonces el derecho administrativo; prueba de ello es que mientras eso no ocurrió la regulación pública y de sus relaciones con los particulares se mantuvo bajo las reglas del derecho ordinario, con excepciones para casos específicos de nuevo cuño que no admitían la aplicación del derecho ordinario; al proliferar las excepciones, se hubo de reconocer que se había integrado un sistema normativo especial, diferente al del derecho ordinario, que es el derecho administrativo.²³

Es así, que nuestro derecho es dinámico, versátil, producto o derivado de la propia naturaleza de la sociedad en su afán por alcanzar el bienestar común, al reconocer la diversidad y las necesidades colectivas, por lo que se tiene que ir adaptando a la implementación de políticas públicas gubernamentales certeras acorde con nuestra realidad social.

²² Ibid, p. 1-2

²³ Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo*, México, SEGOB, INHERM, UNAM-IIIJ, 2016, p. 49-50.

1.4 El Estado Mexicano

El Estado mexicano, producto de la evolución y desarrollo de los Estados nacionales modernos, se conformó, como una república federal después de un turbulento siglo XIX: desde su independencia hasta las intervenciones extranjeras; pasando por luchas entre conservadores y liberales, monarquistas y republicanos; centralistas y federalistas; y a pesar de la dictadura de Porfirio Díaz.

Esto es reforzado con la definición de Estado Constitucional desarrollada por Peter Häberle:

El Estado constitucional de cuño común europeo y atlántico se caracteriza por la dignidad humana como premisa antropológico-cultural por la soberanía popular y la división de poderes, por los derechos fundamentales y la tolerancia, por la pluralidad de los partidos y la independencia de los tribunales [...] Su constitución, entendida como orden jurídico fundamental del Estado y de la sociedad, posee una validez jurídica formal de naturaleza superior.²⁴

El Estado mexicano, presenta matices a la definición de Häberle, ya que tan solo la figura presidencial es decir el Poder Ejecutivo, ha mantenido preminencia sobre los otros poderes. En otras palabras, el modelo presidencialista del Estado mexicano genera condiciones particulares. Sobre todo, desde la Constitución de 1917, se estableció un equilibrio de poderes en el que sobresale el ejecutivo, debido a las condiciones en las que se produjo la redacción de esta Constitución.

La Constitución de 1917, definió las bases del Estado actual, es una república representativa, laica y federal. Dividida en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.²⁵

La Constitución de 1917, es el resultado de dos procesos históricos: el Porfiriato y de la Revolución Mexicana, la experiencia que dejó en los políticos y militares que participaron en la confección de la Carta Magna fue determinante para diseñar la estructura del Estado mexicano. Es la continuidad del movimiento liberal de la

²⁴ Häberle, Peter, *El Estado Constitucional*, México, UNAM-IIIJ, 2016, p. 3

²⁵ Art. 39,40 y 49 CEPEUM.

segunda mitad del siglo XIX. Se pueden resumir las demandas de los grupos revolucionarios en las siguientes:

- a) La falta de democracia y acceso a la política.
- b) La relación del Estado con la iglesia; y en general todas las corporaciones que se beneficiaban de la dictadura.
- c) Los derechos de los obreros.
- d) El reparto agrario.²⁶

Las iniciativas de Ley, con base en la CPEUM, competen al presidente de la República, a los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión a las Legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México y a los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento, de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes.

1.5 Administración Pública Federal

En la concepción de los diputados constituyentes de 1917, la función administrativa del Estado se estableció en el artículo 90 en la que señaba: “Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá un número de Secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría.”

De hecho, este artículo fue retomado de la Constitución de 1857, la concepción en torno a la Administración Pública cambiará hasta la reforma del Artículo 90, en 1981, el texto de este artículo ya consideró la estructura centralizada y paraestatal. Sobre todo, respondía a los cambios de un México en el que se vivía el nacionalismo en su máximo apogeo y era el fin también de una época en la concepción del Estado, de hecho, del modelo económico del Estado de Bienestar. Sin embargo, en el país gracias a una alta renta petrolera y a una administración irresponsable de las

²⁶ Serrano Migallón, Historia Mínima de las Constituciones en México, México, COLMEX, 2013, pp. 332-333 y Rabasa, Emilio, op. cit., p. 82.

finanzas estatales, se estaban creando empresas paraestatales. Esta razón es la de mayor peso en esta reforma.

La redacción actual mantuvo esta distinción: “Art. 90 La administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.”

En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se encuentra definida tanto la Administración Pública Centralizada y Paraestatal:

La oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los órganos Reguladores Coordinados integran la Administración Pública Centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.

Esto es muy relevante porque es necesario definir cuál es el estatus de la Universidad Autónoma del Estado de México, en este caso estamos revisando el caso de la Universidad Nacional Autónoma de México, con la finalidad de tener un parámetro a nivel nacional con el cual contrastar el del Estado de México. La UNAM, nació dependiente del Ministerio de Instrucción Pública. Por ello, era necesario revisar si en la actualidad la UNAM se mantenía en la esfera de la administración pública.

En ese sentido Justo Nava Negrete define a un organismo descentralizado cómo:

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS. “Son entidades creadas por ley o decreto, con responsabilidad jurídica y patrimonio propios, que tienen a su cargo servicios y

actividades públicas y están sujetos a la intervención y control del Estado, así como a un régimen jurídico de derecho público.²⁷

En el mismo sentido Federico del Giorgio, aunque aborda el caso del Estado argentino, menciona que:

La descentralización aparece cuando la competencia se ha atribuido a un nuevo ente, separado de la administración central, dotado de personalidad jurídica propia y constituido por órganos propios que expresan la voluntad del ente. Para que sea una contribución a la estabilidad y continuidad democrática, es importante que los nombramientos de sus autoridades vengán en forma escalonada y nunca con la renovación presidencial de la Nación.

La descentralización, en cambio, como concepto jurídico de derecho administrativo es el sistema en el cual, partiendo de una división distinta de las competencias administrativas, las facultades de decisión corresponden y son atribuidas a otros órganos administrativos que no forman parte ni integran la administración central y que gozan de cierto grado de iniciativa, libertad de acción y resolución.

La descentralización, o administración indirecta, por su parte, se caracteriza porque en ella los órganos administrativos, descentralizados aparecen con personalidad jurídica propia y distinta de la del Estado, con un patrimonio que le es afectado y que aparece como propio, y con poderes de decisión y resolución que le han sido especialmente transferidos. A ello hay que añadir la atribución de un ámbito territorial o funcional exclusivo, y la existencia de un control que se lleva a cabo bajo la forma de tutela administrativa, que mantiene la unidad del poder estatal.²⁸

1.6 Administración Pública Estatal

De la misma forma la Administración Pública del Estado de México, se encuentra definida y regulada por la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México como lo señala su artículo 1°:

Artículo 1. Esta Ley establece las bases para la organización y el funcionamiento de la Administración Pública Estatal, Centralizada y Paraestatal.

Las secretarías, así como las unidades administrativas que dependan directamente de la persona titular del Poder Ejecutivo del Estado integrarán la Administración Pública Centralizada. A todas ellas se les denominará dependencias.

Los organismos públicos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria, los fideicomisos públicos, las comisiones y demás órganos de carácter público que funcionen en el Estado, conforman la Administración Pública Paraestatal. A estas unidades administrativas se les denominará organismos auxiliares. Las mismas podrán ser agrupadas por la persona titular del Poder Ejecutivo del Estado, en sectores,

²⁷ Nava Negrete, Justo, Organismos Públicos Descentralizados, México, Porrúa, 2011, p. 10

²⁸ Giorgio Solfa, Federico del, "Centralización, Descentralización, Desconcentración y Delegación", en *Programa de especialización en gestión pública*, s/a, recuperado de: <file:///C:/Users/jbern/Downloads/Descentralizacindesconcentracinydelegacin-DelGiorgioSolfa.pdf>

en los términos previstos en la presente Ley y conforme a las disposiciones correspondientes.

1.7 Función de la estatal de las universidades

Como veremos adelante, esto es muy relevante porque la UAEMex tiene naturaleza jurídica híbrida, ya que por una parte es un organismo con autonomía constitucional y es un Organismo Público y Descentralizado. Sin embargo, al analizar este artículo primero, observamos que está definida como parte de la Administración Pública Paraestatal y por lo tanto forma parte de la Administración Pública. No obstante, como se verá adelante, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya ha definido su cuál es su estatus jurídico.

La razón de todo el desarrollo del Estado, y sus funciones hasta llegar a la administración pública, es porque se pretende conocer cómo fue que el Estado delegó la responsabilidad de brindar educación superior a las universidades, aunque páginas adelante se aborda *in extenso*, la historia de las universidades y sobre todo de la universidad en México, para los fines de este capítulo se sintetiza en las siguientes líneas.

Las universidades surgieron durante la Edad Media como grupos o corporaciones, sobre todo de maestros y alumnos, se ha llegado a comparar con los gremios de artesanos y comerciantes. La propia evolución de la sociedad (feudal), de las ordenes religiosas y de la difusión de saberes provocó que la educación saliera de los monasterios y de se ofreciera en catedrales de ciudades. A su vez esto provocó que se incorporaran derecho civil, el trívium y quadrivium (artes liberales: aritmética, geometría, astronomía y música).

Los monarcas intervinieron en las universidades, sobre todo en los estudios generales, porque las Coronas necesitaban, al menos en el caso español, de doctores y licenciados para su maquinaria de gobierno, sus consejos y secretarios, aunque no siempre financió todas las universidades.

Las universidades se adaptaron a la caída de las monarquías y a la secularización de la sociedad y la política. Los Estados que surgieron de las monarquías y de sus colonias, mantuvieron algunas de estas instituciones para seguir formando a los profesionistas que necesitaban para hacer funcionar sus nuevas estructuras de gobierno.

Como se puede observar en esta síntesis de la universidad y su vínculo con el Estado, las universidades, en pocas palabras, se basa en dotar de saberes a personas que en algún momento la monarquía y luego el Estado necesitan para desarrollar sus funciones.

Con la parte empírica de las universidades cubierta, ahora veamos cómo se traduce formalmente y legalmente.

Al respecto el ministro José Ramón Cossío Díaz, se refirió a la autonomía de las universidades públicas como una “autonomía orgánica”, que tiene como fundamento la realización de una función de Estado, en este caso, impartir educación en los niveles establecidos por la constitución federal. Además, observa que la autonomía universitaria solo se encuentra esbozada en la y se delega al legislador clarificarla por medio de una ley. En adelante, ofrece ejemplos de ello, como la autonomía de la Universidad de Nuevo León, de la Universidad Autónoma Metropolitana y de la Universidad Autónoma del Estado de México (en este caso comete un error al señalar que la autonomía se otorgó en 1992, cuando en realidad fue en 1954, como se verá en páginas posteriores).²⁹

Además, Cossío enumera una serie de tesis de la Suprema Corte de la que rescataré elementos que me parecen refuerzan el argumento de que las universidades cumplen una función de Estado:

²⁹ Cossío Díaz, José Ramón, “Instituciones de educación superior desde el artículo 3º constitucional”, en *Perfiles Educativos*, 2006, núm. 112, pp. 131-143.

1. [a la UNAM] se le delegaron funciones estatales, con definición de atribuciones y responsabilidades [...] dentro del ideal democrático revolucionario, para cumplir con los fines de impartir una educación superior y estudiar los problemas que afecten al país [...] Se desprende la conclusión de que la Universidad Nacional de México tiene la naturaleza jurídica de una institución de Estado, y corresponde al concepto de corporaciones con determinadas funciones estatales, pero descentralizadas de la acción directa gubernamental, pudiendo ser más o menos estrechos los vínculos que unan a la propia corporación con el Estado, y que además, por el objeto de la institución, interesa asimismo a la colectividad social y a los altos fines de todo el gobierno³⁰
2. Universidad Autónoma de México. Ésta es una institución de carácter público, de servicio descentralizado, de acuerdo con lo prevenido por los artículos 1º, 2º, 3º y 4º de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de México, en relación con la Constitución Federal, ya que se trata de un establecimiento público creado por una ley que le dio vida y le dotó de personalidad.³¹

Aunque Cossío lo que quiere definir es la autonomía universitaria para los fines de este trabajo, lo que resalta es que la naturaleza de las universidades públicas y su autonomía, se desprenden de una construcción legal. Se refiere, sobre todo, a la ley por ejemplo la Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México, de la Universidad Veracruzana, o de la Universidad Autónoma de Nuevo León, pero también a otros instrumentos legales que permiten reglamentar lo establecido en el artículo 3º constitucional.

De hecho, en la Ley General de Educación, en su artículo 6º, párrafo 4, señala: “La obligatoriedad de la educación superior corresponde al Estado en los términos dispuestos por la fracción X del artículo 3º constitucional y las leyes en la materia.”³²

Asimismo, en la Ley para la Coordinación de la Educación Superior es mucho más claro:

Artículo 1. La presente Ley es reglamentaria del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de educación superior. Es de observancia general para toda la República y sus disposiciones son de orden público e interés social.

Esta Ley tiene por objeto:

³⁰ Quinta época Instancia: pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación, t. XXXVIII, p. 322

³¹ Quinta época Instancia: Segunda Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación, t. LXX, p. 1432

³² Ley General de Educación

- I. Establecer las bases para dar cumplimiento a la obligación del Estado de garantizar el ejercicio del derecho a la educación superior;

Artículo 2. Las universidades e instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía contarán con todas las facultades y garantías institucionales que se establecen en la fracción VII del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se regirán por sus respectivas leyes orgánicas, la normatividad que deriva de éstas y, en lo que resulte compatible, por las disposiciones de la presente Ley³³

³³ Ley para la Coordinación de la Educación Superior

2. La función de la Universidad

2.1 Breve historia de la Universidad

La palabra universidad proviene del latín *universitas*, tiene dos probables orígenes, quien primero habría introducido este concepto fue Cicerón –filósofo romano de los tiempos de Julio César (100 a.C.)– para él significaba totalidad y derivaba de *univsum* (*universus-a-um*) que quiere decir “reunido en un todo”. En la edad media este concepto adquirió otros significados, en principio era usado para designar cualquier comunidad o colectividad, pero al hablar de un grupo de enseñanza se le agregaban otros elementos *universitas magistrorum et scholarium*, comunidad de maestros y alumnos, y *universitas litterarum*, el universo de la literatura o la institución que reunía todo un saber.³⁴

Se parte del trabajo que realizó Heinrich Denifle, de 1885, *Die Entstehung der Universitäten im Mittelalter bis 1400* –el surgimiento de la universidad en la Edad Media hasta 1400– del cual se desprende que Bolonia y Paris fueron los orígenes de las universidades actuales. Mientras que en Bolonia se constituyeron diversas universidades y colegios, en Paris todo se agrupó en torno a la escuela Catedral de Notre Dame. La configuración de las universidades quedó establecida a priori, por estas instituciones.³⁵

El modelo anglosajón y francés, herederos de la Universidad de Paris, se diseñó a partir del liderazgo de los profesores. Mientras que el italiano y el español, de la Universidad de Bolonia, se encontraba dirigido por sus estudiantes. Precisamente, el segundo fue el que se difundió en América, debido a la influencia de las universidades de Salamanca y Alcalá.³⁶

³⁴ Chuaqui J., Benedicto, “Acerca de la historia de las universidades”, en *Revista Chilena de Pediatría*, noviembre, 2002, s/p. consultado en: https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0370-41062002000600001&lng=es&nrm=iso&tlng=es

³⁵ Peset Reig, Mariano, *Modelos historiográficos de las primeras universidades*, en *Universidades UDUAL México*, julio-septiembre, 2015, p. 12

³⁶ Waggoner, George, “La Educación en Estados Unidos y en Latinoamérica”, en *Revista de Educación Superior*, núm. 11, p. 2, 1974.

Las universidades nacieron con una doble posición, porque era fundada por el rey, pero recibía aprobación papal. Esto se puede ver con las materias de teología y derecho canónico, con un enfoque religioso en contraste de filosofía, derecho civil romano, medicina y artes para los laicos. La filosofía poco a poco encontró una forma de declarar su autonomía frente a los estudios de corte religioso, esto fue importante para el desarrollo de las demás ciencias.³⁷

El modelo universitario de México es una herencia hispana, la primera universidad fundada por españoles en América fue la Universidad de Santo Domingo, en 1538, mientras que la Real y Pontificia Universidad de México fue fundada el 21 de septiembre de 1551, al igual que la de Lima, por Felipe II. Solo como acotación, se puede ver en el nombre de la universidad mexicana, la dualidad mencionada líneas atrás, por una parte Real y por la otra Pontificia. Esta institución, está directamente relacionada con la Universidad de Salamanca y de hecho hasta las escuelas con las cuales fue fundada son las mismas: Teología, Cánones, Leyes, Medicina y Artes.³⁸ Sin embargo, aunque su modelo general está identificado con Bolonia y Salamanca, la Universidad de México, se completó con universidades agustinas, jesuitas y dominicas.³⁹

Una forma de sintetizar todos estos elementos nos la ofrece la Universidad de Sevilla al analizar el concepto de universidad:

[Las universidades] Eran política y administrativamente independientes de la ciudad en que estaban (normalmente a las afueras) y con graves problemas en sus relaciones con las autoridades locales tanto civiles como eclesiásticas, que querían tenerlas bajo su dominio. No era raro incluso que se mudasen de ciudad cuando estaban descontentos. La Universidad de Cambridge nació como disgregación de la de Oxford, a causa del descontento de un grupo de estudiantes, que emigraron. La Universidad de París, por ejemplo, prototipo junto con Bolonia de la Universidad medieval, era una unidad jurídica formada por cuatro facultades: tres superiores (Teología, Derecho

³⁷ Araujo Pardo, Alejandro y Luis Mier y Teran Casanueva, "Relaciones Universidad-Estado, apuntes históricos y notas sobre retos futuros.", *Revista casa del tiempo*, marzo, 2003, pp. 3-4.

³⁸ El primer nombre fue Real Universidad de México, a partir de 1595 adquirió el nombre de Real y Pontificia. UNAM, "Relación Histórica", en <https://unam.usal.es/500-anos/#:~:text=La%20UNAM%20es%20heredera%20de,Real%20y%20Pontificia%C2%BB%2C%20mediante%20bula> e Idem.

³⁹ Peset, op. cit., p. 19

canónico, Medicina) y una inferior, la de Artes, subdividida en cuatro naciones, que comprendían tanto a profesores como a alumnos⁴⁰

La universidad mexicana, es decir la Real y Pontificia Universidad de México, como fue fundada por Felipe II, era el rey el que se encargaba de su sostenimiento y de dictar sus estatutos. Normalmente esto no sucedía con las universidades, porque las autoridades religiosas estaban a cargo de ellas y también entregaban los títulos, sin embargo, el caso mexicano, en ese momento era complicado, debido a que las ordenes religiosas se encontraban en misiones de evangelización. Por esa razón se guiaban por las normas salamantinas.⁴¹

Aunque la Universidad mexicana recibió el aval del papá en 1595, fue hasta finales del siglo VIII que se retomó el nombre completo de Real y Pontificia Universidad de México. Este nombre, una vez lograda la independencia mexicana, cambió su nombre por "Imperial" y, a partir del triunfo liberal hasta su clausura definitiva en 1865, llevó el nombre de "Nacional".⁴²

El cierre de la universidad se debió a que Maximiliano, durante el II Imperio Mexicano, consideraba que, para las condiciones del país, la estructura de la universidad estaba obsoleta y, por ello, planteó un proyecto en el que los saberes serían dirigidos por diversas escuelas. Por lo que el sistema educativo se estructuró a partir de la Escuela Nacional Preparatoria.⁴³

No fue sino hasta el Porfiriato, de la mano de Justo Sierra que la universidad mexicana fue reestablecida, a pesar de que su propuesta se presentó en 1881, esta no se efectuó sino hasta 1910, con motivo del centenario de la independencia.⁴⁴

⁴⁰ Pozo Ruiz, Alfonso, De la "universitas" a la "universidad", Universidad de Sevilla, visto en: https://personal.us.es/alporu/historia/universitas_termino.htm

⁴¹ Marsiske, Renate, "La universidad de México: historia y desarrollo", *Revista Historia de la Educación Latinoamericana (RheLa)*, 2006, p. 13

⁴² *Ibid*, p 14.

⁴³ *Ibid*, p. 17.

⁴⁴ *Ibid*, p. 18.

2.2 Autonomía

La autonomía nace de la propia división de poderes, ya que, con ella, es decir la autonomía de los poderes está directamente relacionada con el desempeño de los órganos de gobierno que llevan a cabo las funciones del Estado.⁴⁵

La estructura del Estado mexicano comenzó a experimentar la creación de órganos autónomos con rango constitucional, a partir de la década de 1990. Con excepción de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), cuya autonomía constitucional data de 1929. Desde 1994, en adelante, en que se otorga autonomía al Banco de México (BM) se produjo un vertiginoso incremento de órganos constitucionales autónomos. Así, se incorporan a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) el Instituto Federal Electoral (IFE) en 1996 hoy Instituto Nacional Electoral, (INE) y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) en 1999. Órganos pioneros, que constituyen lo que podemos denominar la primera generación de órganos constitucionales autónomos en México.

Los órganos constitucionales autónomos son establecidos directamente por la CPEUM participan en la formación de la voluntad estatal pero no son soberanos. La palabra autonomía es de origen griego que alude a la potestad de darse leyes a sí mismo, esto es, de darse las propias normas. Así tenemos que la autonomía, tiene una doble dimensión: siendo estos órganos autónomos respecto de las demás instituciones de gobierno para crear normas sin la participación de aquéllas.⁴⁶

Al mismo tiempo pueden darse ordenamientos internos para llevar a cabo su organización y estructura de la forma idónea a fin de cumplir sus objetivos. En esta tesitura, menciona José Fabian Ruiz observa ventajas de los órganos constitucionales autónomos:

⁴⁵ Pedroza de la Llave, op. cit., p. 174

⁴⁶ Ruiz, José Fabián, "Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora", en *Cuestiones Constitucionales*, núm. 37, julio-diciembre 2017, p. 87

Tienen la gran ventaja de poder decidir autónomamente su forma de gobierno o gobernanza corporativa, definir el conjunto de materias específicas de decisión, y las normas de procedimiento para validar la coerción institucional y técnica de las decisiones.⁴⁷

Con respecto a la autonomía, Ruiz (2017, p.84) dice que se trata de

una forma de división de poderes, puesto que supone la distribución de funciones más allá de las tradicionales y de los órganos ---soberanos--- encargados de llevarlas a cabo. Por tanto, cada órgano autónomo se constituye en torno a una atribución y del área de competencia que se genera alrededor de ellos. Sin embargo, los órganos autónomos no están subordinados y no dependen de los órganos tradicionales, lo que implica una situación de independencia relativa. Están en estrecha relación con aquéllos, con los que colaboran, ante los que rinden cuentas y a cuyo control están sujetos. Por ello, la autonomía no supone separación o independencia absoluta respecto de los órganos soberanos.⁴⁸

Como se podrá apreciar en el desarrollo del capitulado y de conformidad con Salazar (2014, p.90)

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos utiliza las palabras autónomo, autónoma y autonomía, en reiteradas ocasiones, aunque con distintos sentidos y diferentes alcances. Entre la enunciación que se hace de la autonomía como atributo de las universidades, o de órganos nacionales de carácter jurisdiccional tales como los tribunales agrarios o de lo contencioso administrativo, hasta llegar a la autonomía plena de órganos como el INE Instituto Nacional Electoral, el INAI Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, la IFT Instituto Federal de Telecomunicaciones, o el INEE Instituto Nacional de Evaluación de la Educación, entre otros, median importantes diferencias. Tales diferencias dificultan el tratamiento homogéneo y a profundidad de todos los casos.⁴⁹

Con base en el trabajo de Sara Lilia García, *Autonomía Universitaria*, esta figura se refiere tanto a la relación de las instituciones de educación superior con el Estado y las libertades para llevar a cabo sus fines, es decir la libertad de cátedra y de pensamiento en la transmisión del conocimiento.⁵⁰ De los primeros pasos que se dieron en torno a la autonomía fue la Constitución de 1857, ya que se estableció la libertad de culto, la libertad de enseñanza y la libertad de trabajo.⁵¹

⁴⁷ Ibid, p. 88

⁴⁸ Idem.

⁴⁹ Ibid, p. 91

⁵⁰ García Pérez, Sara Lilia, *Autonomía Universitaria*, Ecatepec, UAEMex, 2019, p. 4.

⁵¹ CPEUM 1857, Arts. 3, 4, 5 y 6.

La autonomía universitaria en México estuvo influenciada por el movimiento que se generó en ese sentido a partir de la lucha por autonomía de la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.

Como se ha observado hasta este punto, el Estado para llevar a cabo sus funciones, las funciones que la sociedad le va confiriendo de acuerdo con su desarrollo y a su evolución, la educación superior en México, antes de la Constitución de 1917, estuvo en inmersa en la administración del Poder Ejecutivo, sin embargo, la Universidad Nacional de México, bajo el liderazgo de José Vasconcelos consolidaron el primer paso como lo veremos adelante.

2.3 Desarrollo de la Universidad en el marco constitucional

El antecedente de la Autonomía de la UAEMex es la UNAM y esta a su vez tiene como referencia la Ley Constitutiva de la Universidad Nacional, institución fundada durante el porfiriato, el 31 de mayo de 1910. La forma en la que se instituyó la Universidad Nacional es de gran relevancia para este trabajo, dado que es el representante del Poder Ejecutivo, Porfirio Díaz quien, a través de un decreto le encomienda la educación nacional. Como se observa en su artículo 1° y en el 2°, párrafo segundo.

Artículo 1°. - Se instituye con el nombre de "Universidad Nacional de México" un cuerpo docente cuyo objeto primordial será realizar en sus elementos superiores la obra de la educación nacional.

Artículo 2°. - [...] El Gobierno Federal podrá poner bajo la dependencia de la Universidad otros institutos superiores, y dependerán también de la misma los que esta funde con sus recursos propios, previa aprobación del Ejecutivo, ó aquellos cuya incorporación acepte, mediante los requisitos especificados en los reglamentos.⁵²

Cabe señalar que durante el porfiriato la Constitución de 1857 era la que estaba vigente y por lo tanto es una referencia, ya que el marco constitucional es distinto al actual.

⁵² Ley Constitutiva de la Universidad Nacional de México, *Diario Oficial*, 31 de mayo de 1910.

Sin embargo, como veremos adelante, la integración de la Universidad, en la Constitución, le otorga otra naturaleza, es decir, de un órgano constitucional autónomo.

La concepción sobre la educación cambia y la propia estructura de la Constitución, es distinta en la Constitución de 1917.

A continuación, se examina cuál fue el camino para que la UNAM, adquiriera esta característica lo que nos permite entender de mejor forma la naturaleza de la UAEMex. Aunque cabe señalar, la UAEMex presenta algunos matices distintos.

2.4 Universidad Nacional Autónoma de México

2.4.1 Ley Orgánica de la UNAM

La Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma, de 1929, en la que se otorga la autonomía, en los considerandos hay algunos elementos que son pertinentes para este trabajo:

2° Que el postulado democrático demanda en grado siempre creciente la delegación de funciones, la división de atribuciones y responsabilidades, la socialización de las instituciones y la participación efectiva de los miembros integrantes de la colectividad en la dirección de la misma;

4°. Que es necesario capacitar a la Universidad Nacional de México, dentro del ideal democrático revolucionario, para cumplir los fines de impartir una educación superior, de contribuir al progreso de México en la conservación y desarrollo de la cultura mexicana participando en el estudio de los problemas que afectan a nuestro país, así como el de acercarse al pueblo por el cumplimiento eficaz de sus funciones generales y mediante la obra de extensión educativa;

8°.- Que es indispensable que, aunque autónoma, la Universidad siga siendo una Universidad Nacional y por ende una institución de Estado, en el sentido de que ha de responder a los ideales del Estado y contribuir dentro de su propia naturaleza al perfeccionamiento y logro de los mismos;

Como observamos líneas arriba, la UNAM⁵³

De estos argumentos considero que se resalta “la socialización de las instituciones y la participación efectiva de los miembros integrantes de la colectividad en la dirección de la misma”; que la Universidad “participando en el estudio de los

⁵³ Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma, 22 de julio de 1929.

problemas que afectan a nuestro país, así como el de acercarse al pueblo por el cumplimiento eficaz de sus funciones generales y mediante la obra de extensión educativa”; y “que la Universidad siga siendo una Universidad Nacional y por ende una institución de Estado”. Porque esto nos permite observar que la idea del representante del Poder Ejecutivo, cuando se otorgó la autonomía a la UNAM, tiene en mente que la universidad efectivamente debe contribuir de manera destacada en la población.

Esto se reafirma en el articulado de la Ley Orgánica de 1929 como se puede apreciar en los siguientes:

ARTÍCULO 1º.- La Universidad Nacional de México tiene por fines impartir la educación superior y organizar la investigación científica, principalmente la de las condiciones y problemas nacionales, para formar profesionistas y técnicos útiles a la sociedad y llegar a expresar en sus modalidades más altas la cultura nacional, para ayudar a la integración del pueblo mexicano.

[...]

ARTÍCULO 2º.- La Universidad Nacional de México es una corporación pública, autónoma, con plena personalidad jurídica y sin más limitaciones que las señaladas por la Constitución General de la República.⁵⁴

En las subsecuentes modificaciones a la Ley Orgánica de la UNAM, se eliminó el artículo 2º, ya que daba más libertad de la que se consideraba conveniente para los gobiernos emanados de la Revolución Mexicana. En cambio, en la siguiente reforma, es decir en la de 1933, se otorgó libertad en cuanto al régimen interno: “4º El Consejo será la suprema autoridad universitaria y dictará todas las normas y disposiciones generales encaminadas a organizar y definir el régimen interior de la Universidad, sin contravenir las prescripciones de esta ley”.

La Ley Orgánica de 1945, en ese sentido lo reafirma en su primer artículo:

ARTICULO 1º.- La Universidad Nacional Autónoma de México es una corporación pública - organismo descentralizado del Estado- dotada de plena capacidad jurídica y que tiene por fines impartir educación superior para formar profesionistas, investigadores, profesores universitarios y técnicos útiles a la sociedad; organizar y

⁵⁴ Idem.

realizar investigaciones, principalmente acerca de las condiciones y problemas nacionales, y extender con la mayor amplitud posible los beneficios de la cultura.

2.4.2 Estatuto de la UNAM

En el Estatuto de la Universidad Nacional Autónoma de México, publicado en 1945, el cual solo ha sufrido reformas, pero en los artículos que nos atañen 1° y 2°, no se han modificado, y se establece que:

ARTICULO 1° La Universidad Nacional Autónoma de México es una corporación pública —organismo descentralizado del Estado— dotada de plena capacidad jurídica y que tiene por fines impartir educación superior para formar profesionistas, investigadores, profesores universitarios y técnicos útiles a la sociedad; organizar y realizar investigaciones principalmente acerca de las condiciones y problemas nacionales, y extender con la mayor amplitud posible los beneficios de la cultura.

ARTÍCULO 2°.- Para realizar sus fines, la Universidad se inspirará en los principios de libre investigación y libertad de cátedra y acogerá en su seno, con propósitos exclusivos de docencia e investigación, todas las corrientes del pensamiento y las tendencias de carácter científico y social; pero sin tomar parte en las actividades de grupos de política militante, aun cuando tales actividades se apoyen en aquellas corrientes o tendencias.

ARTÍCULO 3°.- El propósito esencial de la Universidad, será estar íntegramente al servicio del país y de la humanidad, de acuerdo con un sentido ético y de servicio social, superando constantemente cualquier interés individual.⁵⁵

2.5 Artículo 3° Constitucional

Cuando los diputados del Congreso Constituyente de 1916 debatieron sobre el artículo 3° constitucional se reconoce que fue uno de los debates más acalorados, otros más fueron el 27 y el 123. El dictamen presentado por la Comisión integrada por el Gral. Francisco J. Mújica, Alberto Román, Enrique Recio y Enrique Colunga señaló a grandes rasgos que la educación debería ser laica y enfatizó en la necesidad que el Estado tenía en desarrollarla sin la intervención de cualquier doctrina. También son enfáticos en que la educación forma parte de las funciones del Estado.⁵⁶

⁵⁵ Estatuto de la Universidad Autónoma de México, 12 de agosto de 1945.

⁵⁶ Gamás Torruco, José, *Los grandes debates del Congreso Constituyente de Querétaro 1916-1917*, México, Secretaría de Cultura, INEHRM, Senado de la República, UNAM-IIJ, 2017, pp. 177-180

El siguiente avance significativo en cuanto al tratamiento de las Universidades, se encuentra en la reforma al artículo 3° Constitucional de 1980:

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

IX.- El Congreso de la Unión, con el fin de unificar -y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.⁵⁷

En la exposición de motivos se señala que las universidades e instituciones de educación superior que derivan su autonomía de la Ley deberán responsabilizarse primeramente ante las propias comunidades y en última instancia ante el Estado.⁵⁸

Un aspecto que quizás ha sido pasado por alto de esta reforma es que en el penúltimo párrafo se señala que:

Las universidades públicas del país han solicitado que se legisle a nivel constitucional para garantizar el ejercicio de su autonomía y precisar las modalidades de sus relaciones laborales [...] El Gobierno de la República está persuadido de que estas precisiones auxiliarán a que las universidades cumplan cada día mejor sus finalidades y se superen académicamente para que México pueda lograr su independencia científica y tecnológica.
Por ello, el Ejecutivo a mi cargo ofreció que enviaría a la consideración de vuestra soberanía este proyecto.⁵⁹

⁵⁷ CPEUM,

⁵⁸ DOF, 9 de junio de 1980, p. 4

⁵⁹ Ibid, p. 5

Es decir, el gobierno de José López Portillo, ante la inquietud de las universidades públicas del país, es quien envía la iniciativa, haciendo uso de sus facultades, a la legislatura en turno. Volveremos a este aspecto en páginas posteriores.

2.6 Universidad Autónoma del Estado de México

2.6.1 Breve historia de la UAEMex

El Instituto Literario del Estado de México se creó durante la estancia de los Poderes estatales en Tlalpan y se mudó al igual que la capital del Estado a la Ciudad de Toluca. La primera escala del Instituto fue la Iglesia de la Merced; no obstante, pronto se ubicó en el edificio que es conocido actualmente como Rectoría.

El Instituto durante el porfiriato cambió de nombre, en consonancia con el movimiento positivista en las ciencias, se le agregó su vocación científica por lo que a partir de ese momento se reconoció como Instituto Científico y Literario.

Al igual que los primeros pasos de la Universidad Nacional, el Instituto se encontraba dentro de la administración del Poder Ejecutivo, sin embargo, a diferencia de la Universidad Nacional que en la Ley que creó a la Universidad Nacional, en el caso del Instituto Científico y Literario, la dependencia del Poder Ejecutivo fue trasladada desde el Poder Legislativo.⁶⁰ La Ley Orgánica del Instituto de 1931, en su artículo 11, Fracción VIII, señalaba que el Director del Instituto debía: Servir de conducto indispensable en asuntos oficiales entre los diversos componentes del Colegio y la Dirección General de Educación, el ejecutivo del Estado y los demás Poderes, funcionarios y autoridades.⁶¹ En adelante el gobernador del Estado de México nombraba al director y los profesores.⁶² Esto es muy notorio, por ejemplo, en 1936, ya que ajustándose al art. 3 de la Constitución federal, en la época cardenista, cuando se le agregó el adjetivo socialista, el

⁶⁰ Gaceta del Gobierno, 26 de septiembre de 1896.

⁶¹ Gaceta del Gobierno, 18 de diciembre de 1931, p. 499.

⁶² Gaceta del Gobierno, 2 de junio de 1934 y 6 de julio de 1935.

governador del estado de México hizo lo propio con los programas educativos del Instituto.⁶³

2.6.2 Autonomía UAEMex

La Autonomía llega antes que la transformación del Instituto en Universidad con la Ley Orgánica del Instituto Científico y Literario del Estado de México, publicada en el decreto 34, publicada el 15 de enero de 1944:

Artículo 1º.- El Instituto Científico y Literario del Estado de México es una institución pública descentralizada, destinada a impartir la enseñanza y cultura superiores, dotada de plena personalidad jurídica, y autónoma en los aspectos económico, técnico y administrativo.⁶⁴

El Instituto Científico y Literario del Estado de México se transformó en la Universidad Autónoma del estado de México en 1956, con el Decreto 70:

Artículo 1º.- Por a presente Ley el Instituto Científico y Literario Autónomo del Estado de México se transforma y erige en la Universidad Autónoma del Estado de México.

Artículo 2º.- La universidad Autónoma del Estado es un Organismo Público y Descentralizado, dotado de plena personalidad Jurídica y Autónoma en sus aspectos económico técnico y administrativo.

Artículo 3º.- La Universidad Autónoma del Estado tiene por fines:

- I. Difundir la cultura superior en todos sus aspectos.
- II. Impartir, organizar y fomentar las educaciones media y superior.
- III. Organizar e impulsar la investigación científica y disciplinas filosóficas en sus diversas ramas y fomentar las manifestaciones artísticas.
- IV. Otorgar los Grados y Títulos que correspondan a la enseñanza que imparte.

2.6.3 Ley de la UAEMex

A la postre, luego de la reforma del artículo 3º constitucional, de 1980, con la que se integró a las universidades públicas a la Carta Magna, con lo que su carácter jurídico se transformó en *órganos autónomos constitucionales*, la Ley de la UAEMex también sufrió modificaciones para ajustarse al nuevo contexto. La reforma a la ley de la Universidad, en el decreto 62, se publicó el 3 de marzo de 1992 con lo que los artículos relativos a su naturaleza y fines quedó de la siguiente manera:

⁶³ Gaceta del Gobierno, 24 de junio de 1936.

⁶⁴ Gaceta del Gobierno, 15 de enero de 1944

Artículo 1º. La Universidad Autónoma del estado de México es un organismo público descentralizado del Estado de México, establecida por esta Ley con personalidad jurídica y patrimonio propios, dotada de plena autonomía en su régimen interior en todo lo concerniente a sus aspectos académico, técnico, de gobierno, administrativo y económico.

El Instituto Científico y Literario Autónomo del Estado de México es el antecedente de esta Universidad, que constituye una comunidad académica dedicada al logro del objeto y fines que le son asignados por la presente Ley, conforme a los principios del Artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 2º La Universidad tiene por objeto generar, estudiar, preservar, transmitir y extender el conocimiento universal y estar al servicio de la sociedad, a fin de contribuir al logro de nuevas y mejores formas de existencia y convivencia humana, y para promover una conciencia universal, humanista, nacional, libre, justa y democrática.

La Universidad tiene por fines impartir la educación media superior y superior; llevar a cabo la investigación humanística, científica y tecnológica; difundir y extender los avances del humanismo, la ciencia, la tecnología, el arte y otras manifestaciones de la cultura.

La Universidad tiene las siguientes atribuciones:

- I. Expedir las normas y disposiciones necesarias a su régimen interior, conforme a la presente Ley y preceptos aplicables.
- II. Organizarse libremente para el cumplimiento de su objeto y fines, dentro de los términos de la presente Ley, el Estatuto Universitario y su reglamentación.
- III. Organizar, desarrollar e impulsar la impartición de la educación media superior y superior, en todas sus modalidades.
- IV. Organizar, desarrollar e impulsar la investigación humanística, científica y tecnológica.
- V. Organizar, desarrollar e impulsar la difusión y extensión del acervo humanístico, científico, tecnológico, histórico, artístico y de todas las manifestaciones de la cultura.
- VI. Ofrecer docencia, investigación y, difusión y extensión, prioritariamente, en el Estado de México.
- VII. Preservar, administrar e incrementar el patrimonio universitario.
- VIII. Otorgar títulos, grados y demás reconocimientos correspondientes a la educación que imparte.
- IX. Revalidar y establecer equivalencia a los estudios que se realicen en otras instituciones educativas, nacionales o extranjeras, para fines académicos y de conformidad a la reglamentación aplicable.
- X. Acordar todo lo relativo a la incorporación de establecimientos educativos que coadyuven al cumplimiento del objeto y fines de la Institución, de conformidad a las disposiciones de esta Ley y la reglamentación derivada.
- XI. Las demás establecidas en esta Ley y otros ordenamientos.

Artículo 3. La Universidad ejercerá su autonomía en los términos de la fracción VIII del artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Universidad y su comunidad observarán la presente Ley, el Estatuto Universitario, reglamentos y demás disposiciones internas expedidas por sus órganos de gobierno. El Estatuto Universitario señalará la forma, modalidades y procedimientos de aprobación y modificación de éste y de la reglamentación derivada.

En la interpretación de esta Ley y reglamentación interna, se tomará en consideración la esencia de la Universidad, los principios fundamentales consignados en la presente Ley, la tradición y el prestigio de la Institución, y las condiciones de desarrollo del entorno social y cultural.

Artículo 4. La Universidad y sus órganos de gobierno y académicos, se abstendrán de realizar todo acto que implique militancia partidista o religiosa que comprometa la autonomía, el prestigio o el cumplimiento del objeto o fines de la Institución.

Artículo 5. La Universidad asegurará las libertades de cátedra y de investigación, basadas en el libre pensamiento destinado a la comprensión y entendimiento de la realidad, de la naturaleza propia del hombre, de la sociedad y de las relaciones entre éstos. En el ejercicio de estas libertades, los integrantes de la comunidad universitaria observarán las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular del Estado de México, la presente Ley y reglamentación aplicable.⁶⁵

La Ley de la UAEMex, remite a la Constitución federal al artículo 3º, sin embargo, en la Constitución del Estado Libre y Soberano de México, cuál es el estatus de la UAEMex. En primer lugar, hay que observar que esta se encuentra contemplada en el artículo 5º, relativo a los Derechos Humanos y garantías individuales, en los párrafos 14, 15 y 23 que señalan lo siguiente:

Artículo 5º [...]

La educación en el Estado de México cumplirá las disposiciones del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las demás disposiciones en la materia.

La Universidad Autónoma del Estado de México es un organismo público descentralizado del Estado de México, contará con personalidad jurídica y patrimonio propios; se encontrará dotada de plena autonomía en su régimen interior en todo lo concerniente a sus aspectos académico, técnico, de gobierno, administrativo y económico. Tendrá por fines impartir la educación media superior y superior; llevar a cabo la investigación humanística, científica y tecnológica; difundir y extender los avances del humanismo, la ciencia, la tecnología, el arte y otras manifestaciones de la cultura, conforme a lo dispuesto en la fracción VII del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Especial atención tendrá en el cumplimiento de la función social del servicio que ofrece.

[...]

Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, soberanía y gobierno, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse por sí mismas.⁶⁶

Como se observa tanto la Constitución como la Ley de la UAEMex, señalan que es un organismo público descentralizado que se encuentra regulado por el artículo 3º Constitucional. Por lo tanto, la naturaleza jurídica de la Universidad es un órgano constitucional, autónomo y descentralizado. ¿Esto qué quiere decir?

Con base en la definición de Miguel Acosta Romero:

⁶⁵ Gaceta del Gobierno, 3 de marzo de 1992, pp. 1-3.

⁶⁶ CELSM.

La descentralización administrativa es una forma de organización que adopta, mediante una ley, la administración pública para desarrollar: actividades que competen al Estado; o que son de interés general en un momento dado; a través de organismos creados especialmente para ella, dotados de personalidad jurídica; patrimonio y régimen jurídico propio.⁶⁷

Felix Dottor, nos acerca a este tema en su artículo “Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México. Origen y Evolución”. Analiza las características de la norma, con base en la clasificación de Eduardo García. En primer lugar, la Ley de la UAEMex, es una norma bilateral que establece deberes y obligaciones y concede potestades. Además, es de tipo externo porque regula conductas que se materializan al exterior del individuo y van más allá de la colectividad. En segundo, se trata de una Ley en la que su creación, modificación o reforma no dependen del sujeto, de la Universidad. También es una norma coercible, porque obliga a cumplirse.⁶⁸

Respecto a la naturaleza jurídica Dottor señala que, el Estado para el cumplimiento de sus fines, tiene entre sus potestades la creación de entes jurídicos que están vinculados en alta o baja medida a la administración pública central. En el caso de la UAEMex, al recibir sus facultades desde la ley, no hay una derivación o vinculación jerárquica con el poder central. Pero hay un punto que es de gran relevancia para este trabajo: “La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, considera [a los organismos públicos descentralizados] como organismos auxiliares del Poder Ejecutivo”.⁶⁹

Dottor, agrega que cuando la Ley de la UAEMex, se vio rebasada por el crecimiento de la institución, pero habría que tener en cuenta la reforma de 1980 al artículo 3º constitucional, por lo que en 1990 se iniciaron los trabajos de la legislatura para generar una reforma a la normatividad de la UAEMex, la iniciativa fue presentada ante El Consejo Universitario, quien analizó y admitió el programa de esta reforma.

⁶⁷ Miguel Acosta Romero, *Teoría general del Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1990, p. 357.

⁶⁸ Dottor Gallardo, Félix, “Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México”, en *Identidad Universitaria*, núm. 13 abril-junio 2021, p. 16-17

⁶⁹ *Ibid*, p. 17

El último antecedente, concerniente a reformas en la Ley de la UAEMex, se remonta a 2019, año en el que se presentó una iniciativa de reforma a la norma rectora de la UAEMex, de la que se ahondará más adelante, pero que es parte fundamental de este trabajo, el cómo fue hecha, tiene que ver con lo comentado hasta aquí. Es decir, fue presentada por el rector de la UAEMex, pero desde su calidad de ciudadano, porque como señaló Felix Dottor, se trata de una norma heterónoma, por lo que el sujeto no interviene en su creación, modificación o reforma.

2.7 Qué significa la autonomía universitaria. Amparo en Revisión 1050/2018

Antes de analizar el caso de la UAEMex en el que podría facultarse y cuáles son los medios de los que dispone esta universidad para poder presentar iniciativas de ley analicemos el contexto.

Hay que tener presente en qué consiste la autonomía constitucional de la que gozan las universidades públicas. Esto nos queda más claro al analizar la disputa entre la UAEMex y la Legislatura del Estado de México, debido a la comprensión de los alcances de esta autonomía.

El cuestionamiento a la autonomía de las universidades surgió porque en 2015 se puso en marcha el Sistema Nacional Anticorrupción, que entre otras cosas implicó que las entidades federativas también establecieran sistemas estatales anticorrupción. A la postre, esto significó un cambio en la Constitución del Estado de México, con el que, entre otras cosas, se creó el Sistema Anticorrupción del Estado de México y se reformó el artículo 61, fracción LIV, y el artículo 130, esto significó que quedara de esta forma:

Artículo 61.- Son facultades y obligaciones de la Legislatura:

LIV. Designar por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, a los titulares de los órganos internos de control de los organismos a los que esta Constitución reconoce autonomía y que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos del Estado, en términos que disponga la Ley.

Artículo 130.- Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos asimilados, serán considerados como organismos públicos

auxiliares del Poder Ejecutivo y como parte integrante de la Administración Pública del Estado

Esto significó que, con base en el art. 5, de la Constitución del Estado de México, en la que se señala que la UAEMex es: “un organismo público descentralizado del Estado de México contará con personalidad jurídica y patrimonio propios; se encontrará dotada de plena autonomía en su régimen interior en todo lo concerniente a sus aspectos académico, técnico, de gobierno, administrativo y económico.”, como ya se había mencionado antes.

En el amparo presentado durante la administración del rector Jorge Olvera, se consideró que en el artículo 61 la Legislatura estatal transgredió el principio de progresividad al designar al titular del Órgano Interno de Control. Mientras que en el artículo 130 transgrede el principio de autonomía universitaria, porque considera a los trabajadores de la universidad como servidores públicos.

De hecho, se hizo referencia al pronunciamiento que la Suprema Corte había realizado sobre la autonomía universitaria:

la facultad de las universidades de crear sus propios órganos de gobierno, lo cual implica tener la dirección de un ente cuya administración goza de autonomía plena, lo que significa que tiene la capacidad de actuar con total independencia y libertad y tener la facultad de tomar decisiones por sí mismo, sin la intervención o injerencia de un órgano ajeno

Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, formuló en marzo de 2010 la Tesis jurisprudencial: 1a./J. 20/2010, y formuló en cuanto a las Universidades Públicas competencias que derivan de su facultad de autogobierno lo siguiente:

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.

El proyecto de sentencia presentado por el ministro Javier Laynez Potisek es muy ilustrativo para tener más claridad sobre la autonomía universitaria:

- En primer lugar, se consideró que el artículo 130 no generaba ningún perjuicio sobre la UAEMex.
- En segundo, la autonomía y autogobierno, están determinados por los principios constitucionales, lo que no implica ni inmunidad ni extraterritorialidad
- Tercero, el principio de autonomía universitaria, solo se refiere a que la UAEMex goza de independencia para determinar los términos y condiciones en que se desarrollarán los servicios educativos, requisitos de ingreso, promoción y permanencia del personal académico y la forma en que se administrará su patrimonio.
- Cuarto, las reformas constitucionales regulan aspectos estructurales y competenciales para el combate a la corrupción, que están contempladas en la reforma de la Constitución federal.
- Quinto, como no afecta las funciones de administración, control y vigilancia de su patrimonio, no se afecta su autogobierno.
- Sexto, la universidad al tener un carácter de organismo descentralizado, contemplarse en la cuenta pública y recibir recursos públicos, debe guiarse por las disposiciones que regulan la administración pública. Por lo que, los artículos señalados buscan establecer controles y vigilancia de la gestión pública.
- Y séptimo, se consideró que los artículos constitucionales impugnados tenían valides, ya que se facultó al Congreso de la Unión para que, con la finalidad de poder observar el ejercicio del gasto.⁷⁰

⁷⁰ Proyecto de Sentencia, del amparo en revisión 1050/2018, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Laynes Potisek, Javier, pp. 5-6.

El ministro hace énfasis en dos aspectos para llegar a esta determinación:

- i) si la facultad atribuida al congreso local para designar al titular del OIC de la UAEM transgrede el principio de autonomía universitaria, y
- ii) si otorgarle el carácter de servidores públicos a los trabajadores de la universidad y otorgar facultades a autoridades externas para investigar y sancionar responsabilidades administrativas es compatible con dicho principio fundamental.⁷¹

Cuando se aborda la autonomía universitaria, es decir, en qué consiste, se señalan los pronunciamientos que ha generado la Suprema Corte al respecto y se sintetiza en los siguientes:

- i. la naturaleza, alcances y limitaciones de dicho principio.
- ii. la facultad para otorgarla o reconocerla.
- iii. a las atribuciones que la facultad de autogobierno le confiere a las universidades.⁷²

Las universidades públicas, no son un fin en sí mismas, sino que a través de ellas se constituye el derecho humano a la educación superior; por lo tanto, es un instrumento y sus objetivos constitucionales son: educar, investigar y difundir cultura.

La autonomía universitaria busca proteger la libre enseñanza: libertad de cátedra, de investigación y de examen y discusión de las ideas. Lo que en el razonamiento de Laynez significa: “proteger las condiciones necesarias para la satisfacción del derecho a la educación superior [...] En definitiva, la autonomía universitaria es una garantía institucional del derecho a la educación pública [...] dicho en otros términos la autonomía universitaria es un medio para lograr un fin: la educación superior”.⁷³

Finalmente, Laynez determina que la autonomía universitaria está compuesta de tres partes:

⁷¹ Ibid, p. 10

⁷² Ibid, p. 12-13

⁷³ Ibid, p. 13-14

- A. La facultad de darse sus propias normas (“autonormación”), esto es, la de definir sus estatutos y regulaciones internas.
- B. La potestad de autogobernarse, eligiendo entre sus miembros a sus propias autoridades y órganos de gobierno, definiendo los requisitos para ingresar, permanecer y egresar de ella, etc.
- C. La facultad de administrar su patrimonio, que implica la de establecer distintos mecanismos de financiamiento y obtención de ingresos.⁷⁴

Considero que esta interpretación que realiza Laynez sobre la autonomía universitaria permite observar cuál es el sentir del Estado mexicano respecto del papel de la universidad., porque, como veremos adelante, básicamente hay dos posturas –a reserva de ser escueto– sobre cuál es debe ser el papel de las universidades en su sociedad: a) avocarse a la educación superior con todo lo que implica; y b) ser un actor determinante, partiendo de sus capacidades (conocimiento, liderazgo e influencia).

El Estado mexicano ha sido enfático en hacer visibles los límites a la autonomía conferida constitucionalmente. Como lo señala Laynez la universidad es un instrumento con el cual se procura el derecho humano a la educación superior, no más y no menos. Por si existiera alguna duda de ello, en su proyecto de sentencia retoma un párrafo de la iniciativa de reforma, de 1980, del artículo 3º de la Constitución federal en la que se señala:

Las universidades públicas del país han solicitado que se legisle a nivel constitucional para garantizar el ejercicio de su autonomía y precisar las modalidades de sus relaciones laborales, con la finalidad de hacer compatibles la autonomía y los fines de las instituciones de educación superior con los derechos laborales de los trabajadores tanto académicos como administrativos. El Gobierno de la República está persuadido de que estas precisiones auxiliarán a que las universidades cumplan cada día mejor sus finalidades y se superen académicamente para que México pueda lograr su independencia científica y tecnológica.⁷⁵

De nuevo este párrafo, para los fines de este trabajo, nos permite ver cuál debe ser el papel de las universidades visto a los ojos del Estado, porque esta iniciativa de 1980 es retomada por la Suprema Corte de Justicia en 2018, es decir el pensamiento de los legisladores, el razonamiento de los jueces y la aprobación del

⁷⁴ Ibid, p. 14

⁷⁵ Las negritas son nuestras, Ibid., p. 16

ejecutivo federal. En síntesis, los tres poderes del Estado en distintos momentos al abordar la autonomía universitaria expresan cuál consideran que es el papel de la universidad en la sociedad mexicana.

Otro punto fundamental en este párrafo es, la primera parte “Las universidades públicas del país han solicitado que se legisle a nivel constitucional”, considero que este punto es fundamental para que las universidades jueguen un papel más destacado en la sociedad mexicana, más allá de lo que el Estado les ha conferido. Sería como un punto medio entre los dos caminos que han tomado las universidades, es decir, el protagonismo y la neutralidad.

3. Universidades y el derecho de iniciar iniciativas de Ley

3.1 Iniciativa Universidades Autónomas Públicas

En 2019, se presentó, por parte de Geovanna del Carmen Bañuelos de la Torre, coordinadora del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, la iniciativa de proyecto de decreto mediante el cual las universidades públicas que gozan de autonomía puedan presentar iniciativas de ley a través de sus rectorías, para lo que se propuso una adición al artículo 71 de la CPEUM.

En la exposición de motivos señalo entre otras cuestiones que las universidades, además de su misión como transmisora y generadora de conocimiento, su labor social en la formación de ciudadanos, en su mandato estas instituciones tienen tareas sociales, económicas e incluso políticas. Lo cual, dicho sea de paso, va en contra del artículo 3º de la Ley Orgánica de la UNAM.

No obstante, esta iniciativa consideró que las universidades a través de nuevos mecanismos y permitiendo que pudieran expresar el resultado de su análisis de la sociedad.

A lo largo de esta exposición de motivos se desarrollan las razones por las cuales se considera que es necesario dotar a las universidades de esta capacidad:

- La riqueza que significan para los países.
- Su labor como agentes responsables, es decir pasar de aquello por lo que lucha en las aulas y llegar a los tomadores de decisión.
- La conexión entre las universidades y el quehacer político
- La referencia que suponen las grandes mentes que han surgido de las aulas universitarias.
- A la definición de democracia social porque en ella se permite la participación de todos los sectores sociales.
- Porque las universidades forman parte del capital cultural y equilibra al capital económico.

- La conexión entre la educación y lo político se encuentra en los objetos educaciones, en los que se encuentran: los derechos humanos y la participación en la democracia, de la cual se desarrolla la cultura política.
- Debido a la conexión que señaló Jesús Reyes Heróles “Política, difícil pero preciosa, si en algo consiste es en educación, empezando por la propia y la autoeducación colectiva”.
- Por las referencias obtenidas del estudio de Oxfam en el que se señalaba a la educación en el nivel medio superior como una de las formas de disminuir la desigualdad de la riqueza en México⁷⁶

Adelante, señala la importancia de las universidades públicas en la transformación de México, describe cuál ha sido el papel de las universidades en hechos concretos en la historia de México en movimientos estudiantiles en Sonora, Michoacán, Sinaloa, Oaxaca y Puebla en los años sesenta. En la que, además se destaca el movimiento estudiantil de 1968.⁷⁷

La defensa de los Derechos Humanos, por parte de los universitarios tanto en 1968 como en 1971. Y las contribuciones en la reforma electoral de 1977. La implementación de la reforma constitucional, en materia de Derechos Humanos, del 2011. Y las contribuciones que se generaron en la última administración de Poder Ejecutivo Federal.⁷⁸

La propuesta de reforma consistió en lo siguiente:

ARTÍCULO ÚNICO. Se reforma y adiciona el artículo 71 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I. Al Presidente de la República;
- II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión;
- III. A las Legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México;

⁷⁶ Carmen Bañuelos de la Torre, Geovanna, Iniciativa Universitaria, Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, LXIV Legislatura del H. Congreso de la Unión, 2019, pp. 1-5

⁷⁷ Ibid, p. 5-6.

⁷⁸ Ibid, p. 6-8

- IV. A los ciudadanos en número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes.
- V. A las universidades públicas que gozan de autonomía, a través de sus rectorías.

Previo a la presentación de esta iniciativa la senadora había argumentado que los órganos autónomos que contempla la Constitución son:

- Universidades Públicas.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- Consejo Nacional de la Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- El Banco de México.
- Comisión Federal de Competencia Económica.
- Instituto Federal de Telecomunicaciones.
- Instituto Nacional Electoral.
- Fiscalía General de la República.
- Y Comisión Nacional de Derechos Humanos.

A pesar del conocimiento especializado en cada una de las materias que desempeñan, no tienen una forma directa de contribuir con la sociedad de la que forman parte. Por ello, en notas relativas a la argumentación de la senadora cuando presentó la iniciativa de reforma, señalaba la necesidad de aprovechar el potencial de las universidades.⁷⁹

De acuerdo con la información disponible en el Senado de la República, esta iniciativa se presentó el 11 de noviembre de 2020, por la coordinadora del grupo parlamentario del Partido del Trabajo. Se turnó a las comisiones de Puntos

⁷⁹ *El Barlovento*, “Que universidades públicas puedan presentar iniciativas, ‘propone Geovanna Bañuelos”, 24 de diciembre de 2020, visto en: <https://elbarlovento.com.mx/actividad-legislativa/camara-de-senadores/que-universidades-publicas-puedan-presentar-iniciativas-propone-geovanna-banuelos-2/>

Constitucionales y a la de Estudios Legislativos Segunda, su estatus es pendiente, es decir no se ha sometido a votación, pero tampoco se ha desechado.⁸⁰

En síntesis, esta propuesta busca que las universidades públicas de todo el país, que gocen de autonomía, puedan enviar iniciativas de ley. Esta propuesta está abierta, es decir, no restringe a las universidades a legislar solo ciertos ámbitos o bajo supuestos. Esto es relevante porque en nuestro siguiente caso, hay una limitación para la presentación de iniciativas con lo que las universidades, siguen sin poder influir de una forma más contundente en la sociedad.

3.2 Derecho de iniciar leyes de la Universidad Veracruzana

El paradigma en este sentido es la Universidad Veracruzana (UV), en 2018, la Legislatura del estado, concedió a esta institución el derecho de iniciar leyes o decretos. La historia de la UV contrasta con la UNAM o la UAEMex, porque apenas en 1996 obtuvo su autonomía constitucional y en 2017 su autonomía presupuestal. Este derecho alcanzado por la UV también abre la posibilidad de analizar su Ley Orgánica.⁸¹

Con base en la reforma del Artículo 34 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en el que se contempla el derecho de iniciar leyes o decretos:

- Artículo 34. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:
- I.** A los diputados del Congreso del Estado;
 - II.** A los diputados y senadores al Congreso de la Unión que se encuentren en funciones, y hayan sido electos en el Estado;
 - III.** Al Gobernador del Estado;
 - IV.** Al Tribunal Superior de Justicia, en todo lo relacionado con la organización y funcionamiento de la impartición y la administración de justicia;

⁸⁰ *Gaceta del Senado*, jueves 19 de noviembre de 2020, https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/113978

⁸¹ Couttolenc Soto, José Luis, "Legislatura otorgó a la UV derecho de iniciar leyes o decretos", *Universo*, 18 de mayo de 2021, visto en: <https://www.uv.mx/prensa/banner/legislatura-otorgo-a-la-uv-derecho-de-iniciar-leyes-o-decretos/> y Guzmán, Carlos, "Universidades públicas podrían generar iniciativas de Ley", *El Demócrata*, 24 de noviembre de 2020, visto en: <https://eldemocrata.com/universidades-publicas-podrian-generar-iniciativas-de-ley/>

- V. A los ayuntamientos o concejos municipales, en lo relativo a sus localidades y sobre los ramos que administren;
- VI. A los organismos autónomos de Estado, en lo relativo a la materia de su competencia;
- VII. A la Universidad Veracruzana, en todo lo relacionado a su autonomía, organización y funcionamiento;
- VIII. y VIII.A los ciudadanos del Estado, en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, mediante iniciativa ciudadana, en los términos que señale la ley.⁸²

La reforma consistió en la adición de la fracción VII, del artículo señalado, como se puede apreciar esta fracción si bien le otorga a la UV el derecho a presentar iniciativas, se encuentra acotado a lo relacionado a su autonomía, organización y funcionamiento.

En contraste con la reforma presentada por la senadora Goevanna, el espíritu de la iniciativa para reformar el artículo 71 de la Constitución federal es aprovechar el conocimiento, la técnica y la capacidad de análisis de la sociedad mexicana y sus problemáticas, precisamente para que puedan generar iniciativas que contemplen a la sociedad en general. Por lo tanto, aunque es un avance para las universidades, en el caso de la UV, su derecho se mantiene limitada a la universidad.

Es interesante observar la discusión que se generó cuando se presentó la propuesta, con ello, se observa que efectivamente los legisladores buscaron ceñir este derecho y controlar la forma en la que la UV ejerciera su derecho:

[...] se hace indispensable regular la participación de los integrantes de la comunidad universitaria, así como el procedimiento que se requiere al interior de esta casa de estudios para la aprobación de un proyecto de iniciativa de tal envergadura, lo que evitará que la comunidad universitaria se sienta excluida.⁸³

De hecho, exhiben que la UV, previo a la iniciativa de reforma del artículo 34, había presentado un anteproyecto de ley orgánica y, desde la perspectiva de la Legislatura, se observaron medidas que tienden a la concentración de atribuciones

⁸² CPEVILL

⁸³ García Escalante, Rodrigo, *Diario de los Debates*, Volumen VIII, Tomo 2, H. Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, p. 66

en la figura del Rector. El Congreso veracruzano instó a la universidad a que las iniciativas que genere en el futuro incluyan a la comunidad universitaria y que busque en todo momento la mejora de la institución.

Un aspecto que me parece que exhibe un aspecto toral de la autonomía y la necesidad de que las universidades puedan promover iniciativas para su propia mejora, pero también para el desarrollo de la sociedad se encuentra en la siguiente reflexión:

Sabemos que la Universidad Veracruzana como institución pública es más compleja de lo que parece, su transformación debe abordarse desde distintas perspectivas, y aunque goza de autonomía, no debemos olvidar que se encuentra acotada constitucionalmente, es una autonomía especial que se ejerce en un marco de principios y reglas predeterminadas por el propio Estado, conforme lo establece la fracción VII del artículo tercero de la Constitución federal.

Por eso es importante exhortar a las autoridades de la Universidad Veracruzana, para que la nueva etapa en que incursiona sea aprovechada para su mejoramiento y que el derecho que la Constitución local hoy le confiere, debe apegarse al cumplimiento de las funciones y de los fines de la educación superior⁸⁴

El diputado Rodrigo García señaló que solo faltaba armonizar el marco legal para que la iniciativa estuviera completa, por lo que se pedía que la UV tomara en cuenta que:

atribución de la universidad de iniciar leyes o decretos estableciendo que la atribución de conocer, elaborar, estudiar y dictaminar proyectos de iniciativas de leyes o decretos relacionados a la autonomía, organización y funcionamiento de la universidad, recaiga en el consejo universitario general, y especificar el procedimiento mediante el cual deberán tomarse los acuerdos para aprobar los proyectos de iniciativas de ley o decreto que deberán someterse al procedimiento legislativo⁸⁵

En la Constitución de Baja California, también se contempla el derecho de iniciar leyes a las instituciones de educación superior, que contemple la ley del estado, sin embargo, no hay más información, ni en la Ley de Educación de Baja California, la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Baja California, El Acuerdo número 17/11/17, por el que se establecen los trámites y procedimientos relacionados con

⁸⁴ Ibid, p. 67

⁸⁵ Ibid, p. 68

el reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior, ni otros ordenamientos en los que se ha ahondado sobre este derecho.

3.3 Reformas al artículo 71 constitucional, Derecho de iniciar leyes

3.3.1 Antecedentes del artículo 71 constitucional sobre las iniciativas de Ley

En el Congreso Constituyente de 1916 se presentó el proyecto de Venustiano Carranza, que en específico consideraba el texto contenido en la Constitución de 1857, en los artículos 65 y 66, porque Carranza consideró que en el tiempo en que las iniciativas de ley fueron normadas por estos preceptos no se presentó ninguna dificultad. Por lo que la propuesta del jefe constitucionalista fue mantener integro el texto de 1857, solo se combinó en uno solo, el artículo 71. Su versión original fue la siguiente:

De la iniciativa y formación de las leyes

Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I. Al presidente de la Unión;
- II. A los diputados y senadores al Congreso General, y
- III. A las legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el presidente de la República, por las legislaturas de los Estados o por las diputaciones de los mismos, pararán desde luego a Comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de debates.⁸⁶

El artículo fue aprobado por unanimidad tal cual fue propuesto por Venustiano Carranza y se mantuvo sin modificaciones durante todo el siglo XXI. Fue hasta el año 2006 que se presentaron proyectos para reformarlo.

3.3.2 Iniciativa de reforma del artículo 71 en 2006

En 2006 fue presentada una iniciativa de reforma del artículo 71, que fue sometida a la Cámara de Diputados por el diputado Juan Manuel Vega Rayet, que aunque no trascendió, es significativa por algunos detalles que merecen señalarse.

⁸⁶ *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*. Tomo II, México, Ediciones de la Comisión Nacional para la Celebración del Sesquicentenario de la Proclamación de la Independencia Nacional y del Cincuentenario de la Revolución Mexicana, 1960, pp. 121-122, 171

En su exposición de motivos señala por qué es importante que en la democracia mexicana se incluya al pueblo para la toma de decisiones. Y señaló:

Es urgente romper barreras y coordinar el trabajo legislativo con la opinión pública, con el sentir de la ciudadanía. La cual se expresa desde los centros de estudios, las universidades, los medios de comunicación, etcétera, hasta en la misma calle. El reto es hacer que estas voces lleguen de manera organizada a los legisladores, para que se acceda a un trabajo legislativo ampliamente democrático.⁸⁷

En esta iniciativa, que no fue aprobada, pero se observan, en la exposición de motivos, algunos aspectos relevantes para este trabajo. Primero, se comienzan a percibir la necesidad de que los partidos políticos cuenten con mayor participación ciudadana. Principalmente porque se considera que la población asume una desvinculación entre la clase política y las necesidades reales de la población.

En segundo, se considera que las opiniones y exigencias de los ciudadanos se expresan desde los centros de estudios, las universidades, los medios de comunicación y hasta en la calle.

En tercero, esta reforma pretendía que en el proceso de elaboración de firmas se diera facultades a las figuras contempladas en el artículo 71 original es decir: el Presidente, Diputados, Senadores y las Legislaturas de los Estados para realizar estudios, visitas y observaciones directas en establecimientos, instituciones de dependientes de los tres Poderes del Estado mexicano, las entidades federativas y de los municipios así como la facultad de solicitar diversos documentos con la finalidad de generar análisis legislativos más detallados y profundos de la sociedad mexicana y responder de mejor forma a sus exigencias.⁸⁸

⁸⁷ Vega Rayet, Juan Manuel, "Propuesta de Reforma Artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", en *Gaceta Parlamentaria*,

⁸⁸ Vega Rayet, Juan Manuel, "Reforma del artículo 71", en *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, núm. 1994-IV, martes 25 de abril de 2006, pp. 1-5.

Evidentemente, se enunciaba a la sociedad, pero los fines de y alcances de esta iniciativa de reforma eran claramente anticonstitucionales y caían en la intromisión de poderes.

3.3.3 Reforma de 2011

La primera reforma al artículo 71, se llevó a cabo en 2011, la cual sometió a análisis la figura del veto. De acuerdo con esta reforma, se consideró que el veto que se concibió en 1917 tenía su razón de ser en el debate que se generaría entre el Ejecutivo y el Legislativo. Este mecanismo funcionó o más bien no tuvo mayores inconvenientes mientras que el presidente y su partido tuvieran la mayoría legislativa. Sin embargo, el proceso democrático de México generó nuevas condiciones de interacción entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Las complicaciones en el proceso legislativo fueron evidentes durante el sexenio de Vicente Fox Quesada (2000-2006) y Felipe Calderón Hinojosa (2006-2011).

El veto se convirtió en un freno al proceso legislativo, porque a partir del sexenio de Vicente Fox, el Poder Legislativo tuvo mayor pluralidad y divergencia sobre los proyectos que presentaba el presidente en turno. Lo que buscaba esta reforma era que el presidente no pudiera detener el proceso de legislativo y de reformas.

Por ello, con base en la exposición de motivos de la reforma, esta consistió en:

consideramos que una fase del proceso legislativo de una disposición legal se ve afectada ante la decisión del Ejecutivo de no promulgarla y publicarla, cuando no fue objeto de observaciones, ni haya sido devuelta al Legislativo, para que éste pueda ejercer su facultad de superar el veto con mayoría calificada. Por ello estimamos procedente aprobar el contenido de la minuta enviada a esta Soberanía Popular para los efectos del artículo 135 de la carta Fundamental, en razón de que la reforma aprobada al inciso B del artículo 78 Constitucional por el Poder Legislativo Federal, se obliga al Presidente de la República a agilizar la promulgación de las leyes aprobadas por el Congreso, o bien, en hacer las observaciones o vetos correspondientes en el plazo de treinta días naturales siguientes a su recepción, vencido que sea este plazo, el Poder Ejecutivo dispondrá de diez días para promulgar y publicar la ley o decreto, en caso contrario, se considerará promulgado el proyecto de ley o decreto y se faculta al

Presidente de la cámara de su origen para ordenar su publicación en el Diario Oficial de la Federación y así concluir el proceso legislativo.⁸⁹

La reforma del artículo 71 constitucional de 2011 se llevó a cabo de la siguiente forma:

ARTÍCULO PRIMERO.- Se reforma el último párrafo del artículo 71 de la Constitución Política de 10s Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 71.

I. a III.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados O por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados O los senadores, se sujetarán a los trámites que designen la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Se reforma el primer párrafo y de la fracción B del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 72. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones:

A. ...

B. Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen dentro de los treinta días naturales siguientes a su recepción; vencido este plazo el Ejecutivo dispondrá de diez días naturales para promulgar y publicar la ley o decreto. Transcurrido este segundo plazo, la ley o decreto será considerado promulgado y el Presidente de la Cámara de origen ordenará dentro de los diez días naturales siguientes su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin que se requiera refrendo. Los plazos a que se refiere esta fracción no se interrumpirán si el Congreso cierra o suspende sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse a la Comisión Permanente.

C.a J

.....

ARTÍCULO TERCERO.- Se reforma la fracción III del artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 78.

.....

I.

II.

III. Resolver los asuntos de su competencia; recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley, las observaciones a los proyectos de ley o decreto que envíe el Ejecutivo y proposiciones dirigidas a las Cámaras y turnarlas para dictamen a las comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones; IV. a VIII.⁹⁰

3.3.4 Reforma de 2012

⁸⁹ Decreto 147, LX Legislatura del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, 22 de marzo de 2012, visto en: <https://www.congresozac.gob.mx/s/5850>

⁹⁰ DOF, 17 de agosto de 2011, pp. 2-3

La siguiente Reforma se llevó a cabo en 2012, con la que los ciudadanos fueron incluidos, en el artículo 71. La iniciativa fue presentada por el diputado Jaime Cárdenas García.

En la que, de nuevo, se alude a la desvinculación de los partidos políticos de la sociedad. Por ello, se propone eliminar la intermediación legislativa, ya que el artículo 71, original, solo consideraba al Presidente, los diputados, senadores, y los Estados de la república, lo que se busca es que la sociedad, se organice y que pueda realizar las propuestas que considere para su beneficio.

El autor de la iniciativa planteó que la eliminación de los intermediarios permitiría a cualquier ciudadano o grupo de ciudadanos, siempre y cuando tuvieran el respaldo del 0.13 por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral. Una de las salvedades que se estableció es que, la iniciativa una vez presentada tendría el mismo recorrido que las propuestas por las demás figuras en el artículo 71. Es decir, no tendría la garantía de aprobarse. Además, un punto muy importante es que si la iniciativa ciudadana presentada, durante el proceso legislativo se alejara de la concepción original, la iniciativa 'podría ser retirada.⁹¹

El legislador consideró la definición de *iniciativa legislativa popular* o ciudadana de Cecilia Mora-Donatto:

Se entiende por iniciativa legislativa popular o ciudadana, el procedimiento establecido en las Constituciones políticas de los Estados Modernos mediante el cual el pueblo de manera directa, inmediata y a través de un número determinado de ciudadanos, participa en la formación de normas jurídicas con rango de ley. En otras palabras, la iniciativa legislativa popular consiste en la capacidad que posee un número constitucionalmente legitimado de ciudadanos para instar o iniciar, sin la concurrencia de otro órgano, el procedimiento de creación de las leyes ante alguna de las cámaras que integran el Poder Legislativo.⁹²

⁹¹ LXI Legislatura del Congreso de la Unión, *Gaceta Parlamentaria*, miércoles 18 de julio de 2012. Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Julio 18 de 2012

⁹² Mora-Donatto, Cecilia. *Iniciativa Legislativa Popular*. Enciclopedia Jurídica Mexicana, Tomo IV. Editorial Porrúa y UNAM, 2004, páginas 543 y 544.

Finalmente, se proponía una Ley que regulara las iniciativas ciudadanas, los artículos más relevantes para este trabajo eran los siguientes:

Artículo 2. La iniciativa legislativa ciudadana es el derecho político de los ciudadanos para presentar un proyecto de ley ante la Cámara de Diputados.

El proyecto de ley tendrá las siguientes finalidades:

- I. Solicitar la aprobación de una nueva ley.
- II. Solicitar la reforma, adición o derogación de una ley vigente.
- III. Solicitar la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 5. Para ser promotor de una iniciativa legislativa popular es necesario contar con el respaldo del 0.13 por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral.

Artículo 6. Podrá ser promotor de una iniciativa legislativa popular cualquier ciudadano o grupo de ciudadanos, organizados de hecho o de derecho, que cumpla con los requisitos establecidos en el artículo anterior.

Esta propuesta sufrió diversas modificaciones por lo que el proyecto final no contempló aspectos descritos líneas arriba.

Con la finalidad de que el lector pueda observar de mejor forma los aspectos que consideramos más relevantes del texto original constitucional, la propuesta de reforma y lo que efectivamente se integró al texto constitucional se presenta el siguiente cuadro:

Cuadro I		
Iniciativa Ciudadana Propuesta de reforma Artículo 35 y 71 Constitucional		
Artículos Originales	Propuesta de Reforma	Reforma aprobada
Artículo 35		
	Se adicionan las fracciones VI, VII, VIII, IX y X al artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar en los siguientes términos:	Se reforman: el párrafo primero y la fracción 11 del artículo 35. Se adicionan: las fracciones VI, VII Y VIII al artículo 35
Artículo 35.- Son prerrogativas del ciudadano: I.— Votar en las elecciones populares; II.— Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley; III.— Asociarse para tratar los asuntos políticos del país; IV.— Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional, para defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes; y V.— Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.	Artículo 35.- Son prerrogativas del ciudadano: I. Votar en las elecciones populares; II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley; III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país; IV. Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes; y V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.	Artículo 35. Son derechos del ciudadano: I. (...) II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación; III. (...)

	<p>VI. Participar en la conformación del Presupuesto de Egresos de la Federación.</p> <p>VII. Ejercer el derecho de plebiscito y referéndum.</p> <p>VIII. Revocar el mandato de los servidores públicos electos popularmente, sujetándose a lo dispuesto en esta Constitución y por la ley reglamentaria.</p> <p>IX. Iniciar reformas a la Constitución, leyes y propuestas administrativas, y</p> <p>X. Ejercer los medios de democracia participativa y deliberativa que esta Constitución y las leyes establezcan.</p>	<p>IV. Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes;</p> <p>V. (...)</p> <p>VI. Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley;</p> <p>VII. Iniciar leyes, en los términos y los requisitos que señalen esta Constitución y la Ley del Congreso. El Instituto Federal Electoral tendrá las facultades que en esta materia le otorgue la ley, y</p> <p>VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, las que se sujetarán a lo siguiente:</p> <p>1o. Serán convocadas por el Congreso de la Unión a petición de:</p> <p>a) El Presidente de la República;</p> <p>b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión; o</p> <p>c) Los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, en los términos que determine la ley.</p> <p>Con excepción de la hipótesis prevista en el inciso c) anterior, la petición deberá ser aprobada por la mayoría de cada Cámara del Congreso de la Unión,</p> <p>2o. Cuando la participación total corresponda, al menos, al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el resultado será vinculatorio para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes;</p> <p>3o. No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá, previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta;</p> <p>4o. El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo, en forma directa, la verificación del requisito establecido en el inciso c) del apartado 1o. de la presente fracción, así como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados;</p> <p>5o. La consulta popular se realizará el mismo día de la jornada electoral federal;</p> <p>6o. Las resoluciones del Instituto Federal Electoral podrán ser</p>
--	---	--

		impugnadas en los términos de lo dispuesto en la fracción VI del artículo 41, así como de la fracción 111 del artículo 99 de esta Constitución; y 7o. Las leyes establecerán lo conducente para hacer efectivo lo dispuesto en la presente fracción.
Artículo 71		
	Se adiciona la fracción IV al artículo 71	Se reforma: el párrafo segundo del artículo 71 Se adiciona: una fracción IV y un tercer y cuarto párrafos al artículo 71
"De la iniciativa y formación de las leyes " Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos, compete: I. Al presidente, de la Unión; II. A los diputados y senadores al Congreso General, y III. A las legislaturas' de los Estados.	IV. A los ciudadanos mexicanos. Las iniciativas presentadas por el presidente de la República, por las legislaturas de los estados, o por las diputaciones de éstos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados, los senadores y ciudadanos, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.	II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; III. A las Legislaturas de los Estados; y IV. A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señale las leyes. La Ley del Congreso determinará el trámite que deba darse a las iniciativas. El día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones el Presidente de la República podrá presentar hasta dos iniciativas para trámite preferente, o señalar con tal carácter hasta dos que hubiere presentado en periodos anteriores, cuando estén pendientes de dictamen. Cada iniciativa deberá ser discutida y votada por el Pleno de la Cámara de su origen en un plazo máximo de treinta días naturales. Si no fuere así, la iniciativa, en sus términos y sin mayor trámite, será el primer asunto que deberá ser discutido y votado en la siguiente sesión del Pleno. En caso de ser aprobado o modificado por la Cámara de su origen, el respectivo proyecto de ley o decreto pasará de inmediato a la Cámara revisora, la cual deberá discutirlo y votarlo en el mismo plazo y bajo las condiciones antes señaladas. No podrán tener carácter preferente las iniciativas de adición o reforma a esta Constitución.

Fuente: elaboración propia con base en: *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*. Tomo II, México, Ediciones de la Comisión Nacional para la Celebración del Sesquicentenario de la Proclamación de la Independencia Nacional y del Cincuentenario de la Revolución Mexicana, 1960; Rives Sánchez, Roberto, *La Reforma Constitucional en México*, México, UNAM, 2010, p. 165; *Gaceta Parlamentaria*, lunes 18 de septiembre de 2023; CPEUM; DOF, jueves 9 de agosto de 2012, pp. 2-3.

El otro artículo que es muy importante tener en cuenta de esta reforma es el Artículo 116. Esto es muy importante porque establece cómo deberán incluir en sus constituciones la participación de los ciudadanos en la presentación de iniciativas. "Artículo 116 (...) Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas: I. (...) II.

(...) Las Legislaturas de los Estados regularán los términos para que los ciudadanos puedan presentar iniciativas de ley ante el respectivo Congreso [...]”.⁹³

No se agregó la reforma que sufrió el artículo 71 en 2016 debido a que esta no estuvo relacionada con la iniciativa legislativa, sino con el Distrito Federal, su transición a entidad federativa y su cambio de nombre a Ciudad de México. Por lo que se reformó el Artículo 71, en su fracción III. A las Legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México.

3.4 Reforma del artículo 71 y sus efectos en el Estado de México

No obstante, al retomar la reforma en el artículo 116, el Estado de México integró a su constitución la participación de ciudadanos en la presentación de iniciativas en dos artículos:

Artículo 14.- El Gobernador o Gobernadora del Estado podrá someter a referéndum total o parcial las reformas y adiciones a la presente Constitución y las leyes que expida la Legislatura, excepto las de carácter tributario o fiscal.

Las ciudadanas y los ciudadanos de la Entidad podrán solicitar al Gobernador o Gobernadora que sean sometidas a referéndum total o parcial esos ordenamientos, siempre y cuando lo hagan al menos el 20 por ciento de los inscritos en las listas nominales de electores, debidamente identificados y dentro de los 30 días naturales siguientes a su publicación en el diario oficial del Estado.

Como se puede observar este artículo solo se refiere a la participación que el Ejecutivo estatal le puede dar a sus ciudadanos.

El artículo en el que fue incluido la reforma de la Constitución federal fue en el 29:

Artículo 29.- Son prerrogativas de la ciudadanía del Estado:
VII. Iniciar leyes, en los términos y con los requisitos que señalen tanto la Constitución como las leyes;
VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia estatal, las que se sujetarán a lo siguiente: 1º. Serán convocadas por la Legislatura, a petición de:
a) La Gobernadora o el Gobernador del Estado;
b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Legislatura, o
c) Las ciudadanas y los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores de la entidad con corte a la fecha

⁹³ DOF, 9 de agosto de 2012, p. 6

que se haga la petición, debiéndose atender los términos que determine la ley. Con excepción de la hipótesis prevista en el inciso c) anterior, la petición deberá ser aprobada por la mayoría de la Legislatura.

Sin embargo, el artículo que atañe a este trabajo es el 51:

Artículo 51.- El derecho de iniciar leyes y decretos corresponde:

- I. A la Gobernadora o al Gobernador del Estado;
- II. A las diputadas o diputados;
- III. Al Tribunal Superior de Justicia;
- IV. A los ayuntamientos;
- V. A las ciudadanas y ciudadanos del Estado;
- VI. A la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, en materia de derechos humanos.
- VII. A la Fiscalía General de Justicia del Estado de México, en materia de su competencia.

Se consultaron diversas constituciones con la finalidad de verificar si en alguna se contempla la participación de las universidades en la función legislativa, como resultado nos arrojó que, solo en una se establece la participación al menos secundaria. Esto consiste en que bajo ciertos criterios y en temas específicos una propuesta legislativa debe consultarse con el consejo universitario de la Universidad de Costa Rica:

Artículo 88.- Para la discusión y aprobación de proyectos de ley a las materias puestas bajo la competencia de la Universidad de Costa Rica y de las demás instituciones de educación superior universitaria, o relacionadas directamente con ellas, la Asamblea Legislativa deberá oír previamente al Consejo Universitarios o al órgano director correspondiente de cada una de ellas.⁹⁴

De los 26 países analizados solo 16 contemplan a las universidades en su Constitución y los mismos 16 países les otorgan autonomía. Los países analizados se enlistan en el siguiente cuadro:

Cuadro 2			
Estatus Constitucional de las Universidades			
Núm.	País	Universidad-rango constitucional	Autonomía
1	Alemania	x	x

⁹⁴ Constitución Política de Costa Rica

2	Argentina	x	x
3	Belice	x	x
4	Bolivia	✓	✓
5	Brasil	✓	✓
6	Canadá	x	x
7	Chile	x	x
8	Colombia	✓	✓
9	Costa Rica*	✓	✓
10	Cuba	x	x
11	Ecuador	✓	✓
12	El Salvador	✓	✓
13	España	✓	✓
14	Estados Unidos	x	x
15	Francia	x	x
16	Haití	✓	✓
17	Honduras	✓	✓
18	Italia	✓	✓
19	México	✓	✓
20	Nicaragua	✓	✓
21	Panamá	✓	✓
22	Paraguay	✓	✓
23	Perú	✓	✓
24	Puerto Rico	x	x
25	República Dominicana	✓	✓
26	Uruguay	x	x

Fuente: Elaboración propia con base en: Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, Constitución de la Nación Argentina, Constitución de Belice, Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, Constitución de la República Federativa de Brasil, Actas Constitucionales de Canadá, Constitución Política de la República de Chile, Constitución Política de la República de Colombia, Constitución Política de Costa Rica, Constitución de la República de Cuba, Constitución de la República del Ecuador, Constitución de la República de El Salvador, Constitución Española, Constitución de los Estados Unidos de América, Constitución de la República Francesa, Constitución de la República de Haití, Constitución de la República de Honduras, Constitución de la República Italiana, CPEUM, Constitución Política de la República de Nicaragua, Constitución de la República de Panamá, Constitución de la República del Paraguay, Constitución Política del Perú, Constitución del estado Libre Asociado de Puerto Rico, Constitución Política de República Dominicana, Constitución de la República Oriental del Uruguay.

Con ello se puede concluir que México no tiene un precedente sobre la asignación de facultades legislativas a las universidades. Salvo los propios, es decir, los casos ya vistos de la Universidad Veracruzana y el de la propuesta de la senadora zacatecana Geovanna del Carmen Bañuelos.

Se realizó un ejercicio similar en las constituciones estatales de México, con la finalidad de establecer los casos en los que las universidades tienen el derecho de iniciar leyes.

A pesar de los casos enunciados anteriormente de Veracruz y Baja California, no existe otro precedente como se puede apreciar en el Cuadro Número 3

Entidad Federativa	Órganos de Estado con derecho de iniciar leyes
Aguascalientes	Al Supremo Tribunal de Justicia A los Ayuntamientos
Baja California	Tribunal Superior Tribunal de Justicia Electoral A los Ayuntamientos Instituciones de Educación Superior del Estado
Baja California Sur	Los Ayuntamientos El Tribunal Superior de Justicia
Campeche	A los Ayuntamientos en asuntos del Ramo Municipal; y Al Tribunal Superior de Justicia, en materia de su competencia. A los órganos públicos autónomos, exclusivamente en materia de su competencia;
Coahuila de Zaragoza	Al Tribunal Superior, en materia de Administración de Justicia y Codificación A los Ayuntamientos del Estado A los organismos públicos autónomos Al instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública
Colima	Al Supremo Tribunal de Justicia A los ayuntamientos A los órganos autónomos
Chiapas	Al Titular del Poder Judicial del Estado, Al Presidente de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos A los Ayuntamientos
Chihuahua	Al Supremo Tribunal A los Ayuntamientos
Ciudad de México	El Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México El Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México Los organismos autónomos

Durango	El Tribunal Superior de Justicia Los órganos constitucionales autónomos, Los municipios
Guanajuato	Supremo Tribunal de Justicia A los Ayuntamientos o Concejos Municipales
Guerrero	Al Tribunal Superior de Justicia A los Ayuntamientos A los Órganos Autónomos
Hidalgo	Al Tribunal Superior de Justicia A los Ayuntamientos A la persona titular de la Fiscalía General de Justicia del Estado
Jalisco	El Supremo Tribunal Los ayuntamientos
México	Al Tribunal Superior de Justicia A los ayuntamientos A la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México A la Fiscalía General de Justicia del Estado de México Al Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios
Michoacán de Ocampo	Al Supremo Tribunal de Justicia A los Ayuntamientos
Morelos	Al Tribunal Superior de Justicia A los Ayuntamientos A la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos
Nayarit	Al Tribunal Superior de Justicia A los Ayuntamientos
Nuevo León	Las autoridades
Oaxaca	Al Tribunal Superior de Justicia A los Órganos Autónomos del Estado A los ayuntamientos A los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas
Puebla	A los Plenos de los Órganos del Poder Judicial A los Ayuntamientos
Querétaro	Al Tribunal Superior de Justicia A los Ayuntamientos Al Consejo General del Instituto Electoral de Querétaro
Quintana Roo	A los ayuntamientos Al Tribunal Superior de Justicia del Estado
San Luis Potosí	Supremo Tribunal de Justicia, Ayuntamientos

Sinaloa	Al Supremo Tribunal de Justicia A los Ayuntamientos A los grupos legalmente organizados en el Estado
Sonora	Al Supremo Tribunal de Justicia A los Ayuntamientos
Tabasco	Al Poder Judicial, por conducto del Tribunal Superior de Justicia A los Ayuntamientos A la Comisión Estatal de los Derechos Humanos
Tamaulipas	Al Supremo Tribunal de Justicia A los Ayuntamientos
Tlaxcala	Al Tribunal Superior de Justicia A los ayuntamientos; A los titulares de los órganos públicos autónomos
Veracruz de Ignacio de la Llave	Tribunal Superior de Justicia A los ayuntamientos o concejos municipales A los organismos autónomos de Estado A la Universidad Veracruzana
Yucatán	Tribunal Superior de Justicia A los Ayuntamientos o Concejos Municipales A las personas titulares de los organismos constitucionales autónomos del estado de Yucatán
Zacatecas	Al Tribunal Superior de Justicia del Estado A los Ayuntamientos Municipales A los Organismos Constitucionalmente Autónomos

Fuente: Elaboración propia con base en las constituciones estatales de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas

Me parece importante destacar que, diversos estados han establecido el derecho de los órganos autónomos para iniciar leyes y al menos ya habría dos Estados

3.5 Alternativas de participación en la función legislativa por parte de las universidades

Antes de abordar las formas en las que la universidad puede influir en la formación y modificación de las leyes, es importantes señalar que hay dos corrientes de

pensamiento sobre cuál debe ser la actuación de las universidades en la sociedad. Tan solo hay que tener presente los dos casos abordados en este trabajo, la UNAM y la UAEMex, las dos universidades, en sus estatutos tienen restringidas las actividades políticas militantes.⁹⁵ Sin embargo, tanto en sus leyes orgánicas como en sus estatutos se encuentran las contribuciones a sus sociedades.

Estas dos instituciones, tomando en cuenta que la primera es universidad nacional y por lo tanto ostenta la matrícula más grande de estudiantes del país y la segunda, es la universidad de la entidad más poblada del país y la cuarta universidad estatal con mayor matrícula.

Cuadro 4		
Matrícula de Universidades de México		
(alumnos de educación superior		
Núm.	Alumnos	Universidad (Instituto)
1	257,681	UNAM*
2	138,372	UdeG
3	136,423	UANL
4	133,239	IPN*
5	84,288	BUAP
6	67,794	UAEMex
7	66,679	UV
8	57,249	UAM*

Fuente: Las cifras son distintas a las publicadas por los portales de las universidades, debido a que estos datos arrojan solo la población de estudiantes universitarios y no agregan las preparatorias. *Estas instituciones ostentan una categoría distinta a las universidades estatales, debido a su naturaleza que es nacional. Elaboración propia con base en estadísticas de Data México, <https://www.economia.gob.mx/datamexico/>

Las posiciones en torno a las actividades e injerencia que deben tener las universidades en las sociedades de las cuales son parte van desde la que señala Talcott Parsons, quien señaló que:

una universidad puede tomar posiciones en cuanto a problemas que afectan directamente a la universidad como institución (en problemas tales como el juramento de los profesores o regulaciones del servicio militar que afecten a estudiantes

⁹⁵ Estatuto de la Universidad Nacional Autónoma de México, Artículo 2 y Estatuto Universitario de la Universidad Autónoma del Estado de México, artículo 28, fracción IX.

graduados); pero en tanto que institución educativa inserta en una sociedad pluralista, no puede tomar posiciones institucionales sobre problemas contemporáneos generales, independientemente de la importancia de éstos. Individualmente, profesores y estudiantes pueden asumir una posición, pero la universidad debe permanecer neutral.⁹⁶

Para llegar a esta conclusión Parsons hace una remembranza desde los inicios de la secularización de la educación, en los Estados Unidos, en la que los colegios que se transformarían en universidades prestigiosas como Harvard, Cornell o Johns Hopkins, comienzan a desarrollar una posición más tendiente hacia la investigación y la neutralidad, esto en el siglo XIX. Para el siguiente siglo las fuerzas que buscaran mover a las universidades de su neutralidad ya dejaron atrás a la religión, ahora serán la política (macartismo) y la economía (liberalismo, keynesianismo, etc.). Aunque el propio Parsons reconoce que la universidad tiene una tendencia casi natural hacia el centro o centro izquierda, a pesar de las tendencias del momento, debe mantenerse neutral y es muy enfático en que no se debe perder de vista que la función académica de la universidad debe prevalecer por encima de cualquier otra.⁹⁷

Como se puede observar los estatutos de la UNAM y la UAEMex mantienen esta neutralidad. No obstante, hay otra corriente que piensa que la universidad debe ir más allá.

Al respecto George Wagoner identifica en las universidades latinoamericanas una tendencia hacia una actuación más dinámica y retoma a Darcy Ribero:

En este nuevo mundo tan remoto de la tradicional "torre de marfil", las declaraciones de desinteresado amor por el conocimiento o de viejas tradiciones universitarias, tienen un halo de antigüedad. Nada es más anacrónico que algunas expresiones habitualmente empleadas por quienes en su poco saludable obsesión por la erudición académica, degradan el conocimiento a algo menor de lo que realmente es : un instrumento para cambiar el mundo...

Es esencial traer pensamientos frescos que se refieran a la vida universitaria como un todo... necesitamos definir claramente nuestra actitud hacia la renovación social; porque si los jóvenes no oyen en sus lugares de estudios el eco de la ansiedad popular

⁹⁶ Parsons, Talcott, Retomado de Waggoner, Geroge, op. cit., p. 6.

⁹⁷ Parsons, Talcott, "The academic system: a sociologist's view", en *The Public Interest*, 176-180,

por el progreso que ellos comparten, escucharán inevitablemente otras voces... Sólo si estos estudiantes vierten el peso de sus verdaderos logros culturales en las polémicas nacionales, pueden las universidades ser las lideresas de sus propios estudiantes.⁹⁸

Al analizar la obra de Darcy Ribero podemos observar el fondo de sus ideas sobre la universidad. En principio, cabe decir que él es un referente en cuanto a la educación universitaria en América Latina, fue una gran influencia en el propio Brasil, pero también, en Venezuela y Uruguay.

Desde la perspectiva de Javier Ocampo la postura de Darcy Ribero sobre el papel de la universidad se puede sintetizar en las siguientes líneas:

En el pensamiento educativo de Darcy Ribeiro, la Universidad es la institución de educación superior cuyos objetivos están relacionados con la docencia, la investigación científica y la extensión universitaria a la Comunidad. Ello señala que la Universidad integra las funciones de producción de conocimientos (investigación científica); enseñanza del conocimiento científico (docencia universitaria), y transmisión, aplicación y utilización de los conocimientos (profesionalización). Es el centro de investigación de pensamiento científico creador que lleva a la docencia y la difusión a la comunidad. Lo anterior reafirma que la enseñanza universitaria es inseparable de la investigación científica y de la extensión a la comunidad.⁹⁹

En el mismo sentido George Waggoner aborda a Augusto Salazar Bondy, quien coincide con la postura de Darcy Ribero, es decir que la universidad debe tomar un papel mucho más protagónico en la sociedad: "En lugar de una universidad que refleje pasivamente la realidad de Latinoamérica, existe la necesidad de concebir un instituto capaz de operar con buenos resultados y fundamentalmente en medio de la crisis, una universidad de la crisis".¹⁰⁰

Otro autor que nos amplía el pensamiento de Salazar Bondy es Carlos Tünnermann, quien observa que, desde la perspectiva de Salazar, los objetivos de las universidades latinoamericanas a principios de la década de los setenta eran:

⁹⁸ Ribero, Darcy, "Universities and Social Development", en *Elites in Latin American*, N. Y., Oxford University Press, 1967, pp. 349, 350, citado por Waggoner George, op. cit., p. 7.

⁹⁹ Ocampo López, Javier, "Darcy Ribeiro: sus ideas educativas. Sobre la Universidad y el proceso civilizatorio de América Latina", en *Rhela*, vol. 8, 2006, p. 146.

¹⁰⁰ Salazar Bondy, Augusto, *The Philosophy of Latin American University Reforms*, inédito, M.S. septiembre 1968, p. 23, recuperado de Waggoner, George, op. cit., p. 7

1. Una apertura más amplia de sectores sociales
2. Acceso a enseñanza sin discriminación teórica
3. Democratización del gobierno universitario
4. Vincular la universidad con el pueblo y la vida de la nación¹⁰¹

De estos la que más nos atañe es el cuarto objetivo, ya que la vinculación social pretendía entre otras cosas transformar a la universidad en la conciencia cívica y social. Este ejercicio derivó en, valga la redundancia, toma de conciencia y politización. La reforma universitaria, presentó algunos resultados negativos, por ejemplo, como resultado del cogobierno la institucionalización universitaria y la excesiva politización de cuadros estudiantiles condujo a abordar cuestiones académicas desde la política.¹⁰²

En el modelo estadounidense de universidad, en el que su autonomía y autogobierno, sobre todo, en las universidades más prestigiosas e influyentes que son privadas condiciona su actividad en la sociedad a la neutralidad, es decir institucionalmente, mientras que la comunidad universitaria a título personal suele ser muy participativa. Ejemplo de ello es la *Initiative for law, societies, and justice* de la Universidad de Texas, en la que ya participan más de 70 instituciones de educación superior, con lo que han influido en la toma de decisiones legislativas alrededor de temas como derecho penal, migración, educación, economía y salud.¹⁰³

Los pilares de esta iniciativa son: investigación, enseñanza y participación de la comunidad.

¹⁰¹ Tünnermann, Carlos, *Noventa años de la reforma universitaria de Córdoba (1918-2008)*, Buenos Aires, CLACSO, 2008, pp. 84-85.

¹⁰² Ibid, pp. 102-103.

¹⁰³ Universidad de Texas, "*Initiative for law, societies, and justice*", 2022, recuperado de: <https://sites.utexas.edu/justice/>

En síntesis, este ejemplo demuestra otra forma de contribuir indirectamente a la función legislativa.

Considero que esta vía ha sido poco usada en México, porque hay una desvinculación entre la política y la universidad. No es casual, esto es un resultado de la concepción que se tiene de la universidad y su rol. Sin embargo, es otra opción para que la UAEMex incida de manera más contundente y determinante en la sociedad mexiquense.

Capítulo 4 UAEMex y el derecho de iniciar leyes

4.1 Vías para la participación legislativa de la UAEMex

Por todo lo visto hasta este punto la UAEMex tiene distintas alternativas para lograr desarrollar un papel más activo en la sociedad mexicana. Sobre todo, el motivo de este trabajo es proponer un camino para que esta institución pueda proponer iniciativas de ley en la Legislatura del Estado de México y así aprovechar sus capacidades: técnica, metodológica, de organización por mencionar algunas y sobre todo el conocimiento que tiene sobre el Estado de México.

La UAEMex al no verse subordinada o presionada por algún poder del Estado, libremente podrá utilizar su capacidad de docencia e investigación para construir proyectos con base a la experiencia de universitarios preparados (docentes e investigadores) y en preparación (estudiantes). Sin una bandera política que influya en el derecho constitucional para proponer iniciativas de Ley o Decreto, la Máxima Casa de Estudios que por excelencia conoce las necesidades actuales del Estado de México y de la Nación, gracias a su perspectiva educativa, logrará ser incubadora de legislación estatal virgen, es decir, propuestas libres de interés político que desde su nacimiento llevaron un enfoque académico y humanista.

El Estado mexicano, en general, y el Estado de México, en particular, han establecido límites a la autonomía universitaria y con ello han manifestado cuál es el papel que tiene la UAEMex. Pero tenemos dos antecedentes que permitirían sustentar una propuesta a la Legislatura del Estado de México: a) el derecho que otorgó el Congreso veracruzano a la Universidad Veracruzana con la finalidad de proponer iniciativas de ley para el desarrollo de sus funciones y b) la iniciativa presentada por la senadora Geovanna del Carmen Bañuelos para que las universidades públicas con autonomía obtuvieran el derecho de proponer iniciativas de ley.

En las Entidades Federativas de la República Mexicana el poder legislativo, es el órgano responsable del desarrollo del proceso legislativo, producir las normas jurídicas que expresan la voluntad del pueblo por conducto de sus representantes

los legisladores, y que se constituyen, debido a su origen y procedimiento de elaboración, en las normas del ordenamiento jurídico estatal, siempre sustentadas en la constitución de la entidad.

En teoría estos representantes deberían ser voceros de la sociedad de la que surgieron, y deberían estar representados la mayoría de los sectores, pero, además, deberían ser los ciudadanos más capacitados para expresar las necesidades y problemas más urgentes para su población. En ese sentido José Portero al analizar a E. Sieyés y Montesquieu, sobre lo que opinan del ideal de la representatividad:

En el modelo representativo, "los ciudadanos pueden dar su confianza a algunos de ellos. Para la utilidad común designan representantes mucho más capaces que ellos mismos de conocer el interés general y de interpretar su propia voluntad a este respecto. La otra manera de ejercer su derecho a la formación de la ley es concurrir uno mismo inmediatamente a hacerla. Este concurso inmediato es lo que caracteriza a la verdadera democracia. El concurso mediato designa el gobierno representativo", en el que los ciudadanos deben renunciar a hacer por sí mismos la ley, porque carecen de una voluntad particular que impone al diputado. "Toda influencia, todo poder les corresponde sobre la persona de sus mandatarios, pero eso es todo. Si dictasen voluntades, el Estado ya no sería representativo, sino democrático"¹⁰⁴

No obstante, se sabe que ni se puede organizar a todas las personas que idealmente representarían a todo el pueblo –en ese caso francés, pero sirve de base para los pueblos democráticos– ni son los mejores, a pesar de ello, se entrega la confianza de creación de leyes a “nuestros representantes”. La reflexión que hace Portero, considero que es muy relevante para este trabajo, ya que retoma de diversos autores un sentir, que ha perdurado en las críticas al modelo de representación, que se mantiene vigente en la mayoría de las democracias pero que sintetizó Lenin:

Decidir una vez cada cierto número de años qué miembros de la clase dominante han de oprimir y aplastar al pueblo en el parlamento: he aquí la verdadera esencia del parlamentarismo burgués, no sólo en las monarquías constitucionales sino en las repúblicas más democráticas... La salida del parlamentarismo no está en su supresión, sino en transformar las instituciones representativas de lugares de charlatanería en corporaciones de trabajo..."¹⁰⁵

¹⁰⁴ Portero Molina, José A, "Sobre la representación política", en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 10, 1991, p. 97,

¹⁰⁵ Lenin, V.I.U., *El Estado y la revolución*, Madrid, Fundación Federico Engels, 2009, p. 68

Este argumento me parece que es uno de los más sólidos para conceder a las universidades el derecho a la presentación de iniciativas de ley.

4.2 Proceso legislativo

El proceso legislativo establecido por disposición constitucional responde a las siguientes bases: existencia de un sistema unicameral; existencia de un principio de colaboración de poderes y coordinación de funciones y existencia de un mecanismo flexible ya que la Legislatura por sí aprueba una ley o decreto.

En el proceso legislativo se distinguen seis etapas derivadas de la constitución la Ley Orgánica y su Reglamento, que son las siguientes: a) Iniciativa, b) discusión y Aprobación o Rechazo, c) Sanción, d) Promulgación, e) Publicación, f) Iniciación de la Vigencia.

Para desglosar las etapas del proceso legislativo, me remito a la sentencia relativa a la Acción de Inconstitucionalidad 26/2006 promovida por Senadores integrantes de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso de la Unión, en contra del propio Congreso y del presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, así como los votos formulados por el entonces señor ministro Genaro David Góngora Pimentel el 7 de junio de 2017:

a) Iniciativa: Se traduce en el acto por virtud del cual, los sujetos autorizados constitucionalmente por el artículo 71, presentan o proponen, ante la Cámara de origen del Congreso de la Unión que corresponda, un proyecto de ley o decreto, con lo cual se pone en marcha el mecanismo para la formación de las leyes en nuestro sistema constitucional.

b) Discusión: Es la etapa del proceso legislativo en la cual, con arreglo a las disposiciones consagradas en el Reglamento de Debates, se examinan las iniciativas de ley o decreto por los legisladores en cada una de las Cámaras que integran el Congreso de la Unión y se hace el intercambio de opiniones en favor o en contra de la proposición.

c) Aprobación: Una vez agotada la discusión en el seno de la Cámara de origen, se recoge la votación nominal de los legisladores, la cual, de ser suficiente, provocará la aprobación del proyecto de ley o decreto, debiendo entonces remitirse para su discusión y aprobación a la Cámara revisora. Debe destacarse que el proceso de

discusión y aprobación de las iniciativas debe realizarse de manera sucesiva en ambas Cámaras, por así establecerlo el epígrafe del artículo 72 constitucional, siendo que por lo que toca a los proyectos de decretos o leyes que versen sobre empréstitos, contribuciones, reclutamiento de tropas y responsabilidades políticas de servidores públicos, la discusión deberá realizarse primero en la Cámara de Diputados, fungiendo como revisora la Cámara de Senadores; por lo demás, no existe impedimento constitucional para que la etapa de discusión se inicie, indistintamente, en cualquiera de las Cámaras.

d) Sanción: Una vez aprobado un proyecto de ley por ambas Cámaras del Congreso Federal, se remite al ejecutivo federal para que, de no tener observaciones, ordene su publicación. El ejercicio de observaciones al proyecto se ha denominado derecho de veto, que provoca su devolución a la Cámara de origen para su revisión, discusión y, en su caso, nueva aprobación por dos terceras partes del número total de votos, la cual, de darse, generará a su vez la remisión del proyecto a la Cámara revisora para los mismos efectos, que, de ser aprobada, deberá publicarse inmediatamente por el Ejecutivo.

e) Promulgación o publicación: Consiste en la etapa del proceso legislativo en que el Ejecutivo Federal, una vez aprobado definitivamente el proyecto de ley o decreto en los términos requeridos con anterioridad, ordena que la norma recién creada se haga del conocimiento de los gobernados mediante su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

f) Inicio de vigencia: Aun cuando la fecha en que la norma legal se vuelve obligatoria constituye propiamente un efecto producto de la culminación del proceso legislativo, según lo establecido en el propio ordenamiento o de acuerdo con su publicación en el aludido periódico oficial, en la doctrina se ha identificado a la vigencia de la ley como la última de las etapas de dicho procedimiento.¹⁰⁶

Para cristalizar que la UAEMex pueda ejercer el derecho constitucional de iniciar leyes y decretos se hace necesario entender que en las entidades federativas de la República Mexicana el poder legislativo es el órgano responsable del desarrollo del proceso legislativo, producir las normas jurídicas que expresan la voluntad del pueblo por conducto de sus representantes los legisladores y que se constituyen, debido a su origen y procedimiento de elaboración, en las normas del ordenamiento jurídico estatal, siempre sustentadas en la constitución de la entidad.

4.3 Derecho de iniciar leyes de la UAEMex

Con base en ello, se debe justificar cuál es el fin de qué la UAEMex pueda proponer iniciativas y, por el caso veracruzano, de qué tipo.

¹⁰⁶ AMPARO EN REVISIÓN 419/2012, visto en: http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/2/2012/2/2_140530_931.doc

Para tenerlo presente se retoma la fracción VII, del Artículo 34: “El derecho de iniciar leyes o decretos compete: A la Universidad Veracruzana, en todo lo relacionado a su autonomía, organización y funcionamiento”.

El Artículo que se pretende reformar en la Constitución del Estado de México es el 51, al que se debería agregar una fracción

Artículo 51.- El derecho de iniciar leyes y decretos corresponde:

- I. A la Gobernadora o al Gobernador del Estado;
- II. A las diputadas o diputados;
- III. Al Tribunal Superior de Justicia;
- IV. A los ayuntamientos;
- V. A las ciudadanas y ciudadanos del Estado;
- VI. A la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, en materia de derechos humanos.
- VII. A la Fiscalía General de Justicia del Estado de México, en materia de su competencia.
- VIII. Al Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios, en las materias de su competencia.
- IX. A la Universidad Autónoma del Estado de México, para normar su régimen interior y para atender problemáticas de la sociedad mexiquense.

Por la universalidad y diversidad de áreas de la ciencia, disciplinas y escuelas que se desarrollan en la UAEMex, sería pertinente limitar la legislación a dos propuestas de iniciativa al año: a) una relativa al régimen interior y autogobierno; y b) otra que aborde las problemáticas de la sociedad mexiquense.

En el primer caso, como tiene que ver con régimen interior en todo lo concerniente a sus aspectos académico, técnico, de gobierno, administrativo y económico de la UAEMex y afectar a los tres sectores de la comunidad universitaria, la propuesta deberá ser respaldada por alumnos, académicos y administrativos.

La segunda, como tiene que ver con el análisis de la sociedad y sus problemáticas deberá respaldarse por alumnos y académicos, deberá surgir de las facultades, centros académicos, unidades académicas profesionales y escuelas de la UAEMex. El Consejo Universitario determinará, si es que existiera más de una propuesta cuál se presentará a la Legislatura.

Además de la reforma a la Constitución mexiquense señalada, la Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México, tomando como ejemplo los casos de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México (CODHEM), la Fiscalía General de Justicia del Estado de México (FGJEM) y el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios (INFOEM).

1. En el caso de la CODHEM, la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México el artículo 13, fracción XXIII:

Artículo 13.- Para el cumplimiento de sus objetivos la Comisión tiene las atribuciones siguientes:

XXIII. Promover la creación, abrogación, derogación, reforma o adición de ordenamientos legales; así como el mejoramiento permanente de prácticas administrativas para una mejor protección y defensa de los derechos humanos;¹⁰⁷

2. Por su parte la FGJEM, en la Ley de la Fiscalía General de Justicia del Estado de México, en el artículo 22, fracción XIX:

Artículo 22. A la o el Fiscal General le corresponden las atribuciones siguientes:

XIX. Proponer Iniciativas de Ley y Decreto sobre los asuntos de su competencia a cualquiera de los facultados para iniciar leyes, por la Constitución del Estado.¹⁰⁸

3. Mientras que en el caso del INFOEM, no cuenta con una ley específica de creación, sin embargo, este derecho constitucional lo tiene establecido en su Reglamento Interior del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios, en los artículos 9, fracción XL, y 13, fracción X:

- 4.

Artículo 9. Además de las atribuciones que le señalan las Leyes de la Materia, reglamentos y disposiciones legales que le resulten aplicables, corresponde al Pleno:

XL. Proponer a la Legislatura del Estado, por conducto de la o el Comisionado Presidente, las propuestas de reforma e iniciativas de ley en materia de su competencia.

Artículo 13. La o el Comisionado Presidente, además de las atribuciones precisadas en las Leyes de la Materia tendrá las siguientes:

¹⁰⁷ Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México

¹⁰⁸ Ley de la Fiscalía General de Justicia del Estado de México

X. Presentar a consideración de la Legislatura del Estado, previa aprobación del Pleno, las propuestas de reforma e iniciativas de Ley en las materias competencia del Instituto;¹⁰⁹

La Ley universitaria, deberá modificarse en deberá reformarse en su Título Cuarto: El Gobierno Universitario, Capítulo I: De los Órganos de Gobierno, en el Artículo 21, al que se debería agregar una fracción:

XV. Proponer a la Legislatura del Estado, por conducto de la o el Rector, las propuestas de reforma e iniciativas de ley relativos a su régimen interior y las que contribuyan a solucionar las problemáticas de la sociedad mexicana.

Considero que la comunidad universitaria tiene el derecho de proponer dos iniciativas de reforma al año

A su vez, el Estatuto Universitario, en su artículo 11, deberá agregar un quinto y sexto párrafos, en los que se señale:

El Consejo Universitario, tiene la facultad para aceptar y promover, a nombre de la comunidad universitaria, hasta dos iniciativas por año. Una de estas iniciativas tendrá que ser relativa a su régimen interior en lo concerniente a sus aspectos académico, técnico, de gobierno, administrativo y económico. La otra iniciativa tendrá como objetivo resolver, regular o atender problemáticas de la sociedad mexicana.

Se considera que la UAEMex, solo podría enviar dos iniciativas, porque con esta limitante las propuestas enviadas, tendrían que ser analizadas y evaluadas con mayor rigor y, al mismo tiempo, esto no distraería a la institución de sus principales funciones.

¹⁰⁹ Reglamento Interior del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios.

En ese sentido, se busca que las iniciativas concernientes al régimen interior de la UAEMex, se encuentre fundadas y motivadas, al tiempo que su análisis y viabilidad han sido evaluados por el Consejo Universitario.

Finalmente, considero que estas propuestas deberán ser difundidas a toda la comunidad universitaria, académicos, alumnos y personal administrativo, porque al ser parte de la sociedad, esto permitirá una mayor difusión de su contenido y un respaldo más amplio. Elementos que sin duda son necesarios en el sistema democrático imperante en el México.

Conclusiones

A la par de la evolución que tuvo el Estado, desde las monarquías y el papel de la religión, las universidades se consolidaron como una institución a través de la cual el Estado formaba a los funcionarios de su estructura de gobierno. Esto devino en la formación superior y, por ello, en la actualidad las universidades cumplen la función de impartir educación superior.

La universidad, en su concepción institucional, es depositaria del deber del Estado de administrar la educación superior. Por tal motivo, el Estado mexicano actual decidió que las universidades públicas, de las que la UNAM es la vanguardia, concederles la calidad de organismos descentralizados que con base en la definición de Justo Nava Negrete: “Son entidades creadas por ley o decreto, con responsabilidad jurídica y patrimonio propios, que tienen a su cargo servicios y actividades públicas y están sujetos a la intervención y control del Estado, así como a un régimen jurídico de derecho público”.¹¹⁰

Este argumento es reforzado por la Ley general de Educación y la Ley para la Coordinación de la Educación Superior, en las que se señala: “se le delegaron funciones estatales, con definición de atribuciones y responsabilidades”.

Asimismo, debido al servicio que presta la universidad, obtuvo su autonomía, principalmente para mantener libertad de cátedra, investigación, de examen y discusión de ideas. Esto se consiguió a través de un movimiento en diversas instituciones de educación superior de América y Europa, en la primera mitad del siglo XX.

La Universidad Nacional Autónoma de México fue la primera institución en lograr su autonomía en 1929 y esto se replicó en el Estado de México, en el Instituto Científico y Literario en 1944, el cual se convirtió en universidad en 1956. La UAEMex, obtuvo

¹¹⁰ Nava Negrete, op. cit.

su autonomía constitucional, de la Constitución del Estado de México, pero, al igual que todas las universidades públicas, en 1980, con la reforma del artículo 3º constitucional, su autonomía también está respaldada en la Constitución federal. Lo que modificó su naturaleza jurídica y la convirtió en un órgano constitucional autónomo.

Ante la percepción de una praxis, al menos, negligente por parte de los partidos políticos y los representantes legislativos, se considera viable la participación de la universidad en la promoción de iniciativas que atiendan las problemáticas de la sociedad mexiquense.

Se reconoce que, además de la obtención del derecho a la presentación de iniciativas de ley, la UAMEex, tiene la alternativa de promover proyectos legislativos a través de la organización de la sociedad, como el caso presentado por la Universidad de Texas.

Se reconoce que, en cuanto al papel de la universidad existen dos corrientes de pensamiento, una heredada por la Universidad de Paris y otra por la Universidad Bolonia, en los cuales, además de sus objetivos principales que son: la educación superior, la investigación y la divulgación del conocimiento, las universidades influenciadas por la universidad francesa, promueven un comportamiento frente a su sociedad privilegiando la neutralidad en cuanto a cuestiones políticas, mientras que las influenciadas por la universidad italiana, promueven una participación activa y más decisiva.

Por medio de la Universidad de Salamanca, la universidad en el Estado mexicano conserva una tendencia hacia la segunda postura. Sin embargo, el régimen revolucionario, que redactó la Constitución de 1917 y el Nacionalismo Revolucionario que se consolidó en el gobierno durante el siglo XX. Limitaron la actuación de las universidades, de hecho, luego del movimiento del 1968, se

mantiene una reserva ante la participación de las instituciones de educación superior en la vida pública.

Fuentes:

- Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1990.
- Andrade Sánchez, Eduardo, *Teoría General del Estado*, México, Oxford University Press, 2003.
- Araujo Pardo, Alejandro y Luis Mier y Teran Casanueva, “Relaciones Universidad-Estado, apuntes históricos y notas sobre retos futuros.”, *Revista casa del tiempo*, marzo, 2003.
- Bañuelos de la Torre, Geovanna Carmen, Iniciativa Universitaria, Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, LXIV Legislatura del H. Congreso de la Unión, 2019.
- Bodin, Jean, *Los seis libros de la república*, España, Editorial Tecnos, 1985, p. LXI-LXIV y Andrade Sánchez, Eduardo, *Teoría general del Estado*, México, OXFORD, 2003.
- Chuaqui J., Benedicto, “Acerca de la historia de las universidades”, en *Revista Chilena de Pediatría*, noviembre, 2002, s/p. consultado en: https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0370-41062002000600001&lng=es&nrm=iso&tlng=es
- Dottor Gallardo, Félix, “Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México”, en *Identidad Universitaria*, núm. 13 abril-junio 2021.
- Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo*, México, McGrawHill-UNAM, 1997.
- El Barlovento*, “Que universidades públicas puedan presentar iniciativas, ‘propone Geovanna Bañuelos’”, 24 de diciembre de 2020, visto en: <https://elbarlovento.com.mx/actividad-legislativa/camara-de-senadores/que-universidades-publicas-puedan-presentar-iniciativas-propone-geovanna-banuelos-2/>
- Gamas Torruco, José, *Los grandes debates del Congreso Constituyente de Querétaro 1916-1917*, México, Secretaría de Cultura, INEHRM, Senado de la República, UNAM-IIJ, 2017.
- García Escalante, Rodrigo, *Diario de los Debates*, Volumen VIII, Tomo 2, H. Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

- García Pérez, Sara Lilia, *Autonomía Universitaria*, Ecatepec, UAEMex, 2019, p. 4.
- Couttolenc Soto, José Luis, “Legislatura otorgó a la UV derecho de iniciar leyes o decretos”, *Universo*, 18 de mayo de 2021, visto en: <https://www.uv.mx/prensa/banner/legislatura-otorgo-a-la-uv-derecho-de-iniciar-leyes-o-decretos/> y Guzmán, Carlos, “Universidades públicas podrían generar iniciativas de Ley”, *El Demócrata*, 24 de noviembre de 2020, visto en: <https://eldemocrata.com/universidades-publicas-podrian-generar-iniciativas-de-ley/>
- Cossío Díaz, José Ramón, “Instituciones de educación superior desde el artículo 3º constitucional”, en *Perfiles Educativos*, 2006, núm. 112, pp. 131-143.
- Giorgio Solfa, Federico del, “Centralización, Descentralización, Desconcentración y Delegación”, en *Programa de especialización en gestión pública, s/a*, recuperado de: <file:///C:/Users/jbern/Downloads/Descentralizacindesconcentracinydelegacin-DelGiorgioSolfa.pdf>
- Guerrero Torres, Antonio y Vacaro Fernández, Moisés, “El Origen del Estado”, en *Filosofía, política y economía en el Laberinto*, Núm. 2, 2000.
- Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo*, México, SEGOB, INHERM, UNAM-IIJ, 2016.
- Ferrajoli, L., *Los fundamentos de la democracia constitucional*, Madrid, Iura Paria-Trotta, 2021
- Hidalga, Luis de, *Teoría General del Estado*, México, Porrúa, 2008, pp. 253-255.
- Hobbes, Thomas, *EL Leviatán*, México, FCE, 1940.
- Huerta Ochoa, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, México, UNAM-IIJ, 2001.
- Häberle, Peter, *El Estado Constitucional*, México, UNAM-IIJ, 2016.
- Jinesta Lobo, Ernesto, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I, Costa Rica, DIKE, 2001.
- Lenin, V.I.U., *El Estado y la revolución*, Madrid, Fundación Federico Engels, 2009.

- Locke John, *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil. Un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del gobierno civil*, España, Tecnos, 2006.
- Marsiske, Renate, "La universidad de México: historia y desarrollo", *Revista Historia de la Educación Latinoamericana (Rhela)*, 2006.
- Mora-Donatto, Cecilia. Iniciativa Legislativa Popular. Enciclopedia Jurídica Mexicana, Tomo IV. Editorial Porrúa y UNAM, 2004.
- Nava Negrete, Justo, Organismos Públicos Descentralizados, México, Porrúa.
- Ocampo López, Javier, "Darcy Ribeiro: sus ideas educativas. Sobre la Universidad y el proceso civilizatorio de América Latina", en *Rhela*, vol. 8, 2006.
- Parsons, Talcott, "The academic system: a sociologist's view", en *The Public Interest*.
- Pedroza de la Llave, Susana Thalía, "Los órganos constitucionales autónomos de México", en José Ma. Serna de la Garza y José Antonio Caballero Juárez, *Estado de derecho y transición jurídica*, México, UNAM-IIJ, 2002.
- Portero Molina, José A, "Sobre la representación política", en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 10, 1991.
- Pozo Ruiz, Alfonso, De la "universitas" a la "universidad", Universidad de Sevilla, visto en: https://personal.us.es/alporu/historia/universitas_termino.htm
- Peset Reig, Mariano, *Modelos historiográficos de las primeras universidades*, en *Universidades UDUAL México*, julio-septiembre, 2015.
- Ramírez Marín, Juan, Derecho administrativo mexicano. Primer Curso, México, Porrúa-Tec de Monterrey Campus Ciudad de México, 2009.
- Ribero, Darcy, "Universities and Social Development", en *Elites in Latin American*, N. Y., Oxford University Press, 1967.
- Ruiz, José Fabián, "Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora", en *Cuestiones Constitucionales*, núm. 37, julio-diciembre 2017.
- Salazar Bondy, Augusto, *The Philosophy of Latin American University Reforms*, inédito, M.S. septiembre 1968.
- Serrano Migallón, *Historia Mínima de las Constituciones en México*, México, COLMEX, 2013.

- Tapia Gutiérrez, Javier, “Separación de poderes, checks and balances y las nuevas formas de separación de poderes en el Estado Constitucional de Derecho”, en *Revista Jurídica Derecho*, diciembre 2022, núm. 17.
- Tello Rozas, Pilar (coord.), *Gestión Pública*, Perú, Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega, ACIDI, AECID, PNUD, 2009, p. 11, visto en: [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/9506FA981DDF086405257C2B0056BEF1/\\$FILE/Gesti%C3%B3n_P%C3%ABblica.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/9506FA981DDF086405257C2B0056BEF1/$FILE/Gesti%C3%B3n_P%C3%ABblica.pdf)
- Tünnermann, Carlos, *Noventa años de la reforma universitaria de Córdoba (1918-2008)*, Buenos Aires, CLACSO, 2008.
- UNAM, “Relación Histórica”, en <https://unam.usal.es/500-anos/#:~:text=La%20UNAM%20es%20heredera%20de,Real%20y%20Pontificia%2%BB%2C%20mediante%20bula>
- Universidad de Texas, “*Initiative for law, societies, and justice*”, 2022, recuperado de: <https://sites.utexas.edu/justice/>
- Vega Rayet, Juan Manuel, “Reforma del artículo 71”, en *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, núm. 1994-IV, martes 25 de abril de 2006.
- Waggoner, George, “La Educación en Estados Unidos y en Latinoamérica”, en *Revista de Educación Superior*, núm. 11, p. 2, 1974.
- Weber, Max, *La política como vocación*, Madrid, Alianza, 2009.

Legislación

- AMPARO EN REVISIÓN 419/2012, visto en: http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/2/2012/2/2_140530_931.doc
- Decreto 147, LX Legislatura del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, 22 de marzo de 2012, visto en: <https://www.congreso Zac.gob.mx/s/5850>
- Estatuto de la Universidad Autónoma de México, 12 de agosto de 1945.
- Estatuto Universitario de la Universidad Autónoma del Estado de México.
- Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México
- Ley Constitutiva de la Universidad Nacional de México, *Diario Oficial*, 31 de mayo de 1910.
- Ley de la Fiscalía General de Justicia del Estado de México

Ley General de Educación

Ley para la Coordinación de la Educación Superior

Reglamento Interior del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública
y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios

Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma, 22 de julio de 1929.

Ley Orgánica de la Universidad Autónoma del Estado de México.

Proyecto de Sentencia, del amparo en revisión 1050/2018, Segunda Sala de la
Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Laynes Potisek, Javier, pp.
5-6.

Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917. Tomo II, México,
Ediciones de la Comisión Nacional para la Celebración del Sesquicentenario
de la Proclamación de la Independencia Nacional y del Cincuentenario de la
Revolución Mexicana, 1960.

Diario Oficial de la Federación, 9 de junio de 1980

_____, 17 de agosto de 2011.

_____, 9 de agosto de 2012.

Gaceta del Gobierno, 26 de septiembre de 1896.

_____, 18 de diciembre de 1931

_____, 2 de junio de 1934 y 6 de julio de 1935

_____, 24 de junio de 1936.

_____, 15 de enero de 1944

_____, 3 de marzo de 1992

Gaceta del Senado, jueves 19 de noviembre de 2020,
https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/113978

Gaceta Parlamentaria, miércoles 18 de julio de 2012. Turnada a la Comisión de
Puntos Constitucionales. Julio 18 de 2012

Tesis XXXVIII, Quinta época Instancia: pleno Fuente: Semanario Judicial de la
Federación.

Tesis LXX, Quinta época Instancia: Segunda Sala Fuente: Semanario Judicial de la
Federación.

Constituciones Nacionales

Ley Fundamental de la República Federal de Alemania,
Constitución de la Nación Argentina,
Constitución de Belice,
Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia,
Constitución de la República Federativa de Brasil,
Actas Constitucionales de Canadá,
Constitución Política de la República de Chile,
Constitución Política de la República de Colombia,
Constitución Política de Costa Rica,
Constitución de la República de Cuba,
Constitución de la República del Ecuador,
Constitución de la República de El Salvador,
Constitución Española,
Constitución de los Estados Unidos de América,
Constitución de la República Francesa,
Constitución de la República de Haití,
Constitución de la República de Honduras,
Constitución de la República Italiana
Constitución Política de la República de Nicaragua,
Constitución de la República de Panamá,
Constitución de la República del Paraguay,
Constitución Política del Perú,
Constitución del estado Libre Asociado de Puerto Rico,
Constitución Política de República Dominicana,
Constitución de la República Oriental del Uruguay.

Constituciones Estatales

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Aguascalientes
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Campeche
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Coahuila De Zaragoza
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima
Constitución Política de la Ciudad de México
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guanajuato
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Hidalgo
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Jalisco
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán De Ocampo
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo
Constitución Política del Estado Libre y Soberano San Luis Potosí
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sinaloa
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Yucatán
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas

Con profundo agradecimiento para mi Alma Mater

U

A

E

M

PATRIA, CIENCIA Y TRABAJO

DERECHO.