



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO  
FACULTAD DE DERECHO  
COORDINACIÓN DE ESTUDIOS AVANZADOS**

**“LÍMITES CONSTITUCIONALES DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA  
UNIVERSITARIA, EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA”**

**TRABAJO TERMINAL  
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
DOCTOR EN DERECHO PARLAMENTARIO**

**P R E S E N T A  
M. EN D. Y J. C. MANUEL MONTES DE OCA COLÍN**

**TUTOR ACADÉMICO  
DR. EN D. JORGE OLVERA GARCÍA**

**TUTOR ADJUNTO A  
DR. EN D. ENRIQUE URIBE ARZATE**

**TUTOR ADJUNTO B  
DR. EN D. HIRAM RAÚL PIÑA LIBIÉN**

**CIUDAD UNIVERSITARIA; NOVIEMBRE DE 2021**



## Índice

|  |            |
|--|------------|
| <b>Resumen – Abstract .....</b>  | <b>I</b>   |
| <b>Protocolo de Investigación .....</b>  | <b>II</b>  |
| <br><b>Capítulo I. Conceptos generales.</b>  |            |
| I.I. Breves concepciones teóricas sobre la constitución.....   | 1          |
| I.II. La supremacía constitucional, naturaleza y elementos.....  | 8          |
| I.III. La Teoría de los Sistemas de Fuentes y Jerarquía Normativa; una propuesta de Joseph Raz.....  | 22         |
| <br><b>Capítulo II. El Derecho Administrativo Sancionador.</b>   |            |
| II.I. El derecho administrativo; naturaleza jurídica y elementos.....  | 27         |
| II.II. La fundamentación y motivación de los actos de autoridad administrativa, como exigencias constitucionales.....                                | 31         |
| II.III. La facultad sancionadora del Estado y sus límites.....   | 39         |
| <br><b>Capítulo III. La Universidad Autónoma del Estado de México.</b>   |            |
| III.I. La Universidad Pública y la Autonomía Universitaria; naturaleza, alcances y límites constitucionales.....                                     | 49         |
| III.II. La Universidad Autónoma del Estado de México; breves reflexiones sobre su naturaleza e integración constitucional.....                       | 60         |
| III.III. Marco Jurídico Interno de la Universidad Autónoma del Estado de México.....   | 64         |
| <br><b>Capítulo IV.</b>  |            |
| Límites constitucionales de la función legislativa de la Universidad Autónoma del Estado de México en materia de responsabilidad administrativa..... | 70         |
| <b>Conclusiones. ....</b>  | <b>149</b> |
| <b>Referencias y Fuentes de Información. ....</b>  | <b>151</b> |



## **LÍMITES CONSTITUCIONALES DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA UNIVERSITARIA EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.**

**Resumen:** La Constitución de un Estado representa el elemento substancial de integración de la voluntad política y jurídica de la conciencia democrática; a través de la norma fundante se tutelan efectivamente los derechos humanos y se garantiza la adecuada función de las instituciones y sus servidores públicos, entre los que destacan el derecho humano a la educación y la gran encomienda de las universidades públicas para lograrlo. La autonomía universitaria representa la facultad de autonormación y autogobierno, incluida la función legislativa, pero jamás disgregándose de la estructura estatal, por el contrario, siempre ajustando su ejercicio al pacto federal. La Universidad Autónoma del Estado de México si bien tiene la facultad de generar su propia legislación, de manera específica en materia de responsabilidad universitaria, lo cierto es que debe encuadrar su quehacer parlamentario al principio de subordinación jerárquica normativa y al sistema de distribución de competencias que justifiquen procedimientos por responsabilidad administrativa universitaria fundados y motivados, emitidos por órgano competente, bajo el asidero constitucional que decanta el Estado mexicano en beneficio de la comunidad universitaria.

## **CONSTITUTIONAL LIMITS OF THE UNIVERSITY LEGISLATIVE FUNCTION IN MATTERS OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY.**

**Abstract:** The Constitution of a State represents the substantial element of integration of the political and legal will of the democratic conscience; Through the founding norm, human rights are effectively protected and the adequate function of the institutions and their public servants is guaranteed, among which the human right to education and the great task of public universities to achieve it stand out. University autonomy represents the faculty of self-regulation and self-government, including the legislative function, but never disintegrating from the state structure, on the contrary, always adjusting its exercise to the federal pact. Although the Autonomous University of the State of Mexico has the power to generate its own legislation, specifically in matters of university responsibility, the truth is that it must frame its parliamentary work to the principle of hierarchical normative subordination and to the system of distribution of competences that justify procedures for university administrative responsibility founded and motivated, issued by a competent body, under the constitutional support that the Mexican State chooses for the benefit of the university community.

**Palabras clave:** Constitución, Universidad, Autonomía, Jerarquía, Competencia, Responsabilidad.

**Keywords:** Constitution, University, Autonomy, Hierarchy, Competence, Responsibility.

de las formas en que dicha insuficiencia se manifiesta, y que consiste en el desplazamiento de la Constitución por la ley secundaria como parámetro último de la juridicidad del acto administrativo universitario en materia de responsabilidad.

El problema puede esbozarse sucintamente diciendo que, bajo determinados supuestos, los órganos competentes para controlar la juridicidad de los actos administrativos aplican la ley prefiriendo la Constitución. En Francia la cuestión se planteó hace tiempo (CE, Sect., 6 de noviembre de 1936, Arrighi), y las soluciones que allí se han practicado no satisfacen nuestra concepción de la supremacía constitucional. En España el tema se presenta en términos menos dramáticos que en su vecino país, pero las soluciones que se ofrecen son también menos nítidas. En Chile y Colombia, sólo unos pocos se han referido a las dificultades teóricas y prácticas que el control de constitucionalidad de los actos administrativos supone para el principio de la supremacía constitucional; y en México, el Principio de Autonomía Universitaria parece ser un termómetro que contrasta la constitucionalidad de los actos administrativos desplegados por las Universidades Públicas, como Organismos Públicos Descentralizados del Estado.

En este orden de ideas se parte del hecho de que cada vez que la declaración de inconstitucionalidad de un acto administrativo supone indirectamente la declaración de inconstitucionalidad de la ley que habilita dicho acto, el órgano de control constitucional omite la aplicación de la Constitución prefiriendo la ley; lo cual es contradictorio al principio de supremacía constitucional que se resume en el pensamiento de José María Iglesias *“Nada sobre la Constitución, nadie sobre la Constitución”*, plasmado en el artículo 133 del Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así, la eficacia jurídica del Principio de Supremacía Constitucional está condicionada en última instancia a la interpretación y aplicación que los órganos jurisdiccionales hagan de la Constitución como norma de Derecho. Dicho de otro modo, la supremacía de la Constitución se manifiesta en su directa aplicabilidad como norma decisoria de la *litis*.

La aplicación de la Constitución en la decisión de conflictos en que se debate si la actuación jurídica de la Administración Universitaria se ajusta a Derecho es una operación compleja, porque exige al juez constitucional conjugar la directa aplicabilidad de la Constitución con la aplicación de las restantes normas infraconstitucionales válidas. El control jurídico de la actividad de la Administración Universitaria supone para el juez confrontar dicha actividad con las normas que la amparan, para juzgar si efectivamente se trata de una actuación conforme a Derecho y más aún conforme a la Constitución (Principio de Interpretación Conforme a la Constitución). En la selección de las normas que le servirán para el enjuiciamiento **no puede el juez descartar las superiores, so pretexto que se encuentran desarrolladas por las inferiores, porque el criterio según el cual la norma especial prefiere a la general procede entre normas de igual rango, más nunca por encima de las superiores.**

Al aplicar el Derecho en un juicio, el operador jurídico interpreta las normas inferiores de modo que no contradigan a las superiores, en un proceso “ascendente” que no se agota en la comprobación de la adecuación de la norma con aquella inmediatamente superior, sino que culmina siempre en la Constitución, cuando no hace ello, entonces estamos ante un derecho apagógicamente constitucional pues la Constitución es por sí misma parámetro de control de la actividad de la Administración Pública, incluyendo por supuesto la Descentralizada, como es el caso de las Universidades Públicas.

En general, la interpretación es adecuada a las normas de los distintos niveles, pero hay casos en que no. Esta probabilidad no ofrece dificultad cuando implica una contradicción entre el Reglamento y la ley, porque el ejercicio de las potestades públicas tiene su fundamento en la ley (artículos 14 y 16 de la Constitución). En cambio sí ofrece dificultad cuando implica una contradicción entre la ley y la Constitución (artículo 133 del texto Constitucional), es decir, cuando el juicio de un acto de la Administración es antitético según se aplique la ley o la Constitución. **Esto último ocurre cuando el acto administrativo es conforme a la ley, pero inconstitucional.** Este conflicto entre ley y Constitución con ocasión del

juzgamiento de la actividad de la Administración se resuelve de maneras diferentes en nuestro Derecho, a las que subyacen diferentes concepciones de la supremacía constitucional y que queda consignada en la jurisprudencia de los órganos que ejercen ese control constitucional. Pero en el fondo la cuestión es siempre la misma: el juicio de constitucionalidad del acto administrativo supone indirectamente un juicio de constitucionalidad de la ley que lo habilita, atribución ésta cuya competencia y consecuencias no están claras en nuestro ordenamiento denominado “Acuerdo por el que se establece el Procedimiento de Responsabilidad Universitaria del la Universidad Autónoma del Estado de México”.

Como lo veremos a lo largo de la investigación, el control de constitucionalidad de los actos administrativos universitarios legales no opera eficazmente, porque en muchos casos la ley desplaza a la Constitución como parámetro último de juridicidad. Se detecta así una insuficiencia del principio de supremacía constitucional.

### **1.1. Título del trabajo de investigación.**

“Límites constitucionales de la función legislativa universitaria, en materia de responsabilidad administrativa”

## **2. Antecedentes, estado del arte o estado del conocimiento de la investigación.**

Ciertamente la teleología funcional de un trabajo de posgrado, se justifica en la necesidad de elevar el pensamiento y recrear el conocimiento para que, desde un aspecto epistemológico, se comprenda la necesidad de abordar un tema de interés que acredite el grado académico a alcanzar; en el Doctorado en Derecho Parlamentario, su naturaleza jurídica profesionalizante con base en el artículo 52 del Reglamento de Estudios Avanzados de la Universidad Autónoma del Estado de México, da la oportunidad de valorar a través del trabajo terminal de grado, la capacidad del sustentante para interpretar de manera crítica los datos propios de su área de conocimiento presentando por escrito y oralmente, de manera clara y coherente, un problema intelectual complejo según las normas de su disciplina o de

su campo de estudio, ello se encamina a comprobar la capacidad del profesional-investigador para aplicar de manera innovadora los conocimientos adquiridos para contribuir al mejor ejercicio de su profesión, y demostrar así su competencia para adquirir conocimiento actual y aplicarlo en la solución de problemas.

Lo anterior es imposible de alcanzar sin pensar en el desarrollo del Estado del Arte, característico de los Estudios Avanzados, ya que es el primer acercamiento formal del sujeto que investiga a las producciones intelectuales en el tema que le interesa. Si el investigador se hará experto del tema, entonces esta actividad es una manera de iniciar el camino. El conocer otras investigaciones, otros trabajos previamente desarrollados sobre el tópico central de estudio, le permite al investigador clarificar sus ideas respecto a su tema de interés, y así podrá definirlo mejor, afinarlo, delimitarlo, y enfocarlo desde la perspectiva que a él le ocupa. Investigar, descubrir y saber a ciencia cierta qué es lo último que se ha producido respecto al tema y conocer a los autores que están haciendo investigación sobre el mismo es lo que justifica el Estado del Arte, pues de esta manera se iniciará un intercambio de información, y podrá incluso establecerse una relación académica con otros investigadores, contando con el conocimiento o tecnología de punta o vanguardia.

En la especie, en el tema central de estudio que aquí ocupa, existen algunos antecedentes que exponen sistemáticamente los novedosos avances acerca del tema de supremacía constitucional, jerarquía normativa, autonomía universitaria, bloque de constitucionalidad, el respeto a los derechos humanos al debido proceso y a la seguridad jurídica y la invasión de esferas competenciales en el ámbito de la función materialmente legislativa de las autoridades formalmente administrativas, para cristalizar los estudios en los límites constitucionales de la función administrativa universitaria, en materia de responsabilidad administrativa; a saber:

La llamada “Escuela Francesa de Derecho Público” tiene en el dogma de la primacía de la ley, expresión de la voluntad general, una de sus señas de identidad, en contraposición con la Escuela de Viena. Esta singular posición de la ley supone, de hecho para los defensores de esta escuela, un rechazo del principio de la primacía normativa de la Constitución y de algunas de sus consecuencias. Esta doctrina se

ha pretendido fundamentar por algunos autores, como Carré de Malberg, en ciertos datos positivos y, más concretamente, en las “leyes constitucionales” de la Tercera República.

El sistema de las “leyes constitucionales” de la Tercera República encuentra una explicación más coherente desde los postulados normativistas de la Escuela de Viena que desde los de la Escuela francesa, lo cual lleva a considerar que en tal sistema existía una efectiva distinción entre “Constitución” y “ley” reconociéndose la supremacía de la primera sobre la segunda.

Autores como Otto Pfersmann en Francia, y Luis Octavio Vado Grajales en México, realizan un crítica constructiva a la teoría pura del Derecho de Hans Kelsen, aportando el primero, datos relevantes en relación a que la jerarquía normativa al señalar que es una relación lineal, es decir, cada norma se encuentra en una relación de inferioridad o de superioridad respecto a una categoría de normas y solamente a una; esta postura es interesante puesto suele confundirse bajo la apariencia del buen derecho, en un derecho constitucionalmente válido; y el segundo, realizando un estudio relacionado a dilucidar que la jerarquía del orden normativo es un asunto particularmente importante en los Estados federales, pues implican diversos ámbitos normativos coordinados y jerarquizados en los que pueden surgir conflictos por los ámbitos espaciales y materiales de validez, que se reflejen en decisiones que deban tomar los jueces. En México, uno de los autores que ha realizado un importante aporte para el análisis del mismo ha sido Eduardo García Máynez, quien en su libro *Introducción a la lógica jurídica*, sostiene la supremacía de las normas federales sobre las locales, en parte siguiendo una posible lectura de Hans Kelsen.

El colombiano Marcos Francisco del Rosario-Rodríguez, al analizar la supremacía constitucional, su naturaleza y alcances, sostiene que la supremacía constitucional posee en su naturaleza dos vertientes que explican su funcionamiento. Por una parte está el aspecto formal, sin el cual carecería –en buena medida– de fuerza y exigibilidad. Hoy en día este aspecto se ha visto mermado, pues la supremacía del texto constitucional en aquellos sistemas donde existen bloques de



constitucionalidad es compartida con otros ordenamientos, tal es el caso de los tratados internacionales de derechos humanos. Por otra parte, está el aspecto material, sustancial o axiológico, el cual expresa lo más importante que tutela una Constitución: los derechos humanos y la dignidad de la persona. Ambos aspectos son vitales para un adecuado quehacer constitucional.

José Ramón Cossío Díaz, al referirse a la Autonomía Universitaria como garantía constitucional sostiene que, ésta es una garantía constitucional que tiene un núcleo que el legislador no puede rebasar y ese núcleo se desprende del sentido que le demos a las propias palabras. La autonomía universitaria afortunadamente pasará por la disputa de la propia textualidad de la fracción VII del artículo tercero constitucional, por supuesto, en relación con otros muchos preceptos constitucionales; sin embargo la tarea del juzgador será siempre ir en congruencia con la Constitución conminando a las autoridades universitarias a que, precisamente por el respeto a la Autonomía Universitaria, adecuen su actuar a la norma fundante que otorga tal prerrogativa a las Universidades Públicas, para evitar así un abuso del poder y de las facultades universitarias.

En Venezuela, José G. Altuve G., sostiene que el tema de la autonomía universitaria es tan antiguo como la expresión de libertad, que los universitarios reclaman en cada ocasión que es mancillada bajo diversos pretextos. La libertad se debe ejercer democráticamente, sin más limitaciones que las expresas en las leyes y normas que rigen sobre la materia. Así lo expresa el anteproyecto de ley de educación superior de Venezuela, transcrito por la ley de universidades vigente: “garantizar el predominio de los criterios académicos y de pertinencia social, por sobre criterios de carácter personal, grupal o político”. Asimismo, esta libertad garantiza “el derecho a la inviolabilidad del recinto universitario, por lo que el orden y la seguridad dentro de la institución serán responsabilidad de las autoridades académicas. Esta inviolabilidad sólo podrá ser vulnerada, en caso que exista la posibilidad de producirse un delito o por orden de un tribunal de justicia, ante la violación flagrante a derechos humanos en perjuicio de los universitarios: docentes, discentes y administrativos.”

El argentino José Luis Maccarone al pronunciarse sobre la Gobernanza de las Universidades Públicas que, debe considerarse que la teoría de gobierno corporativo no tiene una difusión en Argentina similar a la alcanzada en sus países de origen, así como su aplicación al sector público y menos aún al sector educativo, lo que resulta de interés su posible aplicación a este tipo de institución y proyección en del derecho internacional comparado. Su trabajo está basado principalmente en información secundaria sobre las universidades, la adaptación de la teorías de gobierno corporativo y de la agencia adecuadas a los mecanismos de dirección y control de una organización (Larcker & Tayan, 2011, p. 8), cuyo impacto toma relevancia desde la perspectiva de la administración (gestión) al ser de mucha utilidad teórica y a su vez práctica. Teórica pues desde la base de la economía, la teoría de la agencia, puede intentar una aplicación adaptada al ámbito universitario. Y práctica ya que se proponen entrevistas con los diferentes actores de interés para indagar sobre las diferencias que en el presente lo alejan del tipo de gobierno actual y de esa forma proponer como aplicarlo. Lo anterior trae aparejada la exigencia incluso de la reparación del daño en el contexto civil-corporativo, ante el abuso de la autoridad universitaria que trae consigo notorios daños y perjuicio en sus universitarios.

Por su parte, Jorge Olvera García, al entrar al estudio del tema propio de la Universidad Autónoma del Estado de México ha sostenido que, las Universidades Públicas, como instituciones del Estado mexicano dotadas de autonomía académica y administrativa derivada del artículo 3° constitucional en su fracción VII, representan la consecución de un ideal universitario a favor del progreso al cumplir una función sociocultural, que debe ser orientada por valores y principios axiológicos que fundamenten su razón de ser, suponiendo un conjunto de responsabilidades para quienes se benefician de ellas. De esta forma la democracia universitaria es un asunto relevante, ya que el autogobierno en estas instituciones es un derecho que confiere la Ley Suprema con la posibilidad de que el gobierno interno y, por consiguiente, la elección de sus titulares se rijan por una estructura y mecanismos de operación propios y afines a la vida universitaria, sin que estos mecanismos se presten a sistemas de elección populistas y demagogos que diluyan el espíritu y fin

de estas instituciones, siempre enmarcando su actuar a la Constitución y a las leyes que de ella emana, pues de ninguna manera Autonomía es sinónimo de Autoritarismo y violación a derechos fundamentales.

Finalmente, un estudio de la Universidad de Manizales, Colombia, realizado por Luz Fanny Muñoz Arias y Carlos José Triana Triana, intitulado “La excepción de inconstitucionalidad en la función administrativa”, hace referencia a la obligatoriedad de la defensa de la Constitución por parte de los servidores públicos, que se encuentran más cercanos al ámbito de la legalidad, pero más allá de esta obligación, (la cual es clara y evidente), se indaga las razones por la cuales los servidores públicos no acatan la obligación constitucional de proteger la carta magna de cualquier actuación que vaya en contra de sus postulados.

Lo anterior, en el entendido que la protección y sostenimiento de la supremacía constitucional es responsabilidad de todos los ciudadanos, especialmente, de los servidores públicos, en quienes se ha confiado la facultad y competencia para garantizar y hacer efectivos los principios y libertades individuales, buscando su eficacia y efectividad.

La excepción de inconstitucionalidad, aplicada con responsabilidad, hace de un Estado Social de Derecho un verdadero Estado Constitucional, promoviendo la aplicabilidad de la teoría del control de pesos y contrapesos teniendo con su máxima que “sólo el poder limita al poder”. De otra parte, fortalece la importancia del ser humano en el Estado, al dar paso a la evolución de los derechos fundamentales y al principio de primacía constitucional.

Para la mayoría de los servidores públicos la excepción de inconstitucionalidad es un figura conocida dentro del contexto jurídico; no obstante lo anterior, los funcionarios administrativos se consideran carentes de competencia para aplicarla. Lo anterior en virtud al hecho de creerla de exclusiva aplicación en procesos judiciales y no administrativos.

Este desconocimiento conduce a que los operadores jurídicos de legalidad tengan claros temores al momento de pensar en la posibilidad de inaplicar una norma,

prefiriendo dejar esta responsabilidad en los operadores jurídicos de constitucionalidad, y apegándose cada día más al impero de la ley, pese a ser inconstitucional. El velo legal de las normas inconstitucionales, se prefiere por los servidores públicos, aún cuando la jurisprudencia se ha pronunciado con relación a la posibilidad de revocar actos administrativos en firme (con la debida autorización del interesado) proferidos por la administración pública en el caso de ser inconstitucionales.

La rigidez y la formalidad del derecho administrativo, no debe reñir con el propósito del derecho constitucional de defender la Constitución. Se concluye por tanto, que el fortalecimiento de la formación jurídica constitucional en el sistema educativo formal, medio o superior aparece como una necesidad latente vía la construcción de una cultura constitucional, que se traduzca a su vez, en la aplicación y defensa de la Constitución. No obstante, la inclusión de este componente formativo no sólo es necesaria en el contexto escolar formal, sino además y de manera especial, en las facultades de derecho.

Se aduce que pese a que la excepción de inconstitucionalidad tiene vigencia en el marco jurídico de estados constitucionales, y que la jurisprudencia constitucional ha sido reiterativa, acerca de la obligación de los servidores públicos de ejercer la excepción de inconstitucionalidad cuando encuentren en un caso específico norma contraria a la Constitución; esta figura presenta una aplicación aún en ciernes y que no es conocida por los mismos funcionarios administrativos.

Si bien se entiende que la aplicación de la excepción genera ciertos riesgos por el desconocimiento que se tiene de ella; la Corte en casos específicos, ha resaltado la obligación de que los servidores públicos al momento de aplicarla cuenten con autorización de sus superiores funcionales. El análisis jurisprudencial arroja que los funcionarios administrativos están cubiertos por la obligatoriedad de las normas constitucionales, so pena de incurrir en una vía de hecho al negarse a enfocar su comportamiento según lo establecen los preceptos constitucionales. Contrario a lo que piensan algunos servidores públicos que consideran que aplicando una norma

inconstitucional, “pero legal” se encuentran protegidos por el amparo del imperio de la Ley.

Se debe hacer claridad, en el sentido que aplicando una norma de carácter legal pero manifiestamente inconstitucional, que vaya en contra de las garantías constitucionales de una de las partes, también se puede incurrir en la responsabilidad administrativa. Existe un panorama preocupante en la aplicabilidad de la excepción de inconstitucionalidad en la vía administrativa y fácilmente se pudiera afirmar que resulta difícil y complicado rescatar esta figura constitucional para el beneficio de los ciudadanos y universitarios.

Es necesario analizar la excepción de inconstitucionalidad como una herramienta que nos da la oportunidad de fortalecer el Estado Constitucional, por ende se debe mejorar su utilización con mayor seguridad y facilidad como se realiza en la vía judicial, en la que, sin ser de uso común, se reportan más casos; por lo que debe imperar el respeto a la Constitución y por obviedad de razones a los derechos humanos de toda la comunidad universitaria, y más cuando se enderezan procedimientos sancionadores por responsabilidad universitaria, los cuales deben apegarse al debido proceso y a la seguridad jurídica, empezando desde que la ley sancionadora sea constitucionalmente válida por ser expedida por autoridad competente.

### **3. Objeto de Estudio.**

El estudio epistemológico de los límites constitucionales de la función legislativa universitaria, en materia de responsabilidad administrativa, se centra en el estudio del sistema de distribución de competencias y la decisión judicial federal para definir su validez constitucional; lo anterior para indagar sobre la inconstitucionalidad de una norma inferior, en el caso, el “Acuerdo por el que se establece el Procedimiento de Responsabilidad Universitaria de la Universidad Autónoma del Estado de México”, que no sólo pretende derogar, sino que además contradice normas superiores (Ley Universitaria, Estatuto Universitario, Reglamento de Personal Académico, todos de la Universidad Autónoma del Estado de México); por provenir

de una autoridad notoriamente incompetente para emitir una norma sancionadora de carácter general, evidenciando una antinomia de la decisión jurisdiccional a la función legislativa universitaria en materia de regímenes de responsabilidad administrativa, con base en la Constitución General de la República Mexicana y las normas universitarias mexiquenses que de ella emanan.

#### **4. Planteamiento del problema.**

¿La función legislativa universitaria en materia de responsabilidad administrativa debe ajustarse a la Constitución, respetando el sistema de distribución de competencias?

#### **5. Justificación del Problema.**

En el orden jurídico mexicano, es inconcusa la preeminencia e irrestricta observancia al principio de jerarquía normativa derivada de la Constitución, el cual deben respetarlo las disposiciones reglamentarias o administrativas de todas las autoridades y órganos (incluidos los descentralizados y autónomos como lo son las Universidades Públicas) para su validez en casos de aplicación, interpretación o integración, bajo un sistema de distribución de competencias.

Se dice lo anterior toda vez que, la validez de las disposiciones reglamentarias o administrativas, para efectos de aplicación, interpretación o integración normativa, se encuentra supeditada a que guarden congruencia con las normas legales existentes sobre la materia específica de regulación de que se trate y se sujeten a los principios jurídicos que emergen directamente de la ley, de manera tal que aun siendo expresas, no pueden válidamente regir contra la voluntad manifiesta del texto de la ley ni oponerse a sus lineamientos normativos, pues deben interpretarse y aplicarse en forma armónica, sin contrariar los principios rectores que emergen de la propia ley, atendiendo al principio fundante de la supremacía del sistema normativo que rige el orden legal. En otras palabras, las disposiciones reglamentarias o administrativas, antes que oponerse, deben tener fundamento en normas sustentadas en otras de nivel superior, como lo son las leyes las cuales, a su vez, están supeditadas, en cuanto a su validez, a otras normas de mayor

jerarquía, que culminan en la Ley Fundamental del país, la cual entraña la suprema razón de validez del orden jurídico. Por consiguiente, debe estarse a aquella aplicación constitucional exegética que de manera sistemática armonice los preceptos relativos, frente a una interpretación puramente literal que soslaye una adecuada integración jurídica y se desentienda de la supremacía de las normas, de la cual depende precisamente su validez.

En este contexto, los funcionarios de los organismos públicos descentralizados (como en la especie, es el caso del Rector de la Universidad Autónoma del Estado de México), en su actuación, con independencia de la disposición directa que llegaren a tener o no de la fuerza pública, con fundamento en una norma legal, pueden emitir actos unilaterales a través de los cuales crean, modifican o extinguen por sí o ante sí situaciones jurídicas que afecten la esfera legal de los gobernados; esto es, ejercen facultades decisorias que les están atribuidas en la ley y que por ende constituyen una potestad administrativa cuyo ejercicio es irrenunciable y que por tanto se traducen en verdaderos actos de autoridad al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad, por ello, el juzgador federal, a fin de establecer si a quien se atribuye el acto es autoridad para efectos del juicio de amparo, debe atender a la norma legal y examinar si lo faculta o no para tomar decisiones o resoluciones que afecten unilateralmente la esfera jurídica del interesado, y que deben exigirse mediante el uso de la fuerza pública o bien a través de otras autoridades. Así, las Universidades como la que nos ocupa, como organismos descentralizados, son entes públicos que forman parte de la administración pública y por ende del Estado, y si bien presentan una autonomía especial, que implica autonormación y autogobierno, tal circunstancia tiende a la necesidad de lograr mayor eficacia en la prestación del servicio que les está atribuido y que se fundamenta en la libertad de enseñanza, **pero no implica de manera alguna su disgregación de la estructura estatal, ya que se ejerce en un marco de principios y reglas predeterminadas por el propio Estado, y restringida a sus fines, por lo que no se constituye como un obstáculo que impida el ejercicio de las potestades constitucionales y legales de éste para asegurar el regular y eficaz funcionamiento del servicio de enseñanza.** Por ello, para analizar si los funcionarios de dichos entes, con

fundamento en una ley de origen público ejercen o no un poder jurídico que afecte por sí o ante sí y de manera unilateral la esfera jurídica de los particulares, con independencia de que puedan o no hacer uso de la fuerza pública, debe atenderse al caso concreto.

El máximo tribunal del país, ha sostenido que una definición clara del contenido del **derecho humano a la seguridad jurídica**, imbitito en el artículo 16, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consiste en que la persona tenga certeza sobre su situación ante las leyes, o la de su familia, posesiones o sus demás derechos, en cuya vía de respeto la autoridad debe sujetar sus actuaciones de molestia a determinados supuestos, requisitos y procedimientos previamente establecidos en la Constitución y en las leyes, como expresión de una voluntad general soberana, para asegurar que ante una intervención de la autoridad en su esfera de derechos, sepa a qué atenerse. En este contexto, de conformidad con el precepto citado, **el primer requisito que deben cumplir los actos de molestia es el de constar por escrito**, que tiene como propósito que el ciudadano pueda constatar el cumplimiento de los restantes, esto es, que provienen de autoridad competente y que se encuentre debidamente fundado y motivado. A su vez, **el segundo elemento o requisito relativo a que el acto provenga de autoridad competente**, es reflejo de la adopción en el orden nacional de otra garantía primigenia del derecho a la seguridad, denominada principio de legalidad, conforme al cual, las autoridades sólo pueden hacer aquello para lo cual expresamente les facultan las leyes, en el entendido de que la ley es la manifestación de la voluntad general soberana y, finalmente, **el tercer elemento o requisito, en cuanto a fundar y motivar**, la Segunda Sala del Alto Tribunal definió, desde la Séptima Época, según consta en su tesis 260, publicada en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo VI, Materia Común, Primera Parte, página 175, de rubro: “FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.”, que por lo primero se entiende que ha de expresarse con exactitud en el acto de molestia el precepto legal aplicable al caso y, por motivar, que también deben señalarse con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para su emisión, siendo necesario, además,



que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, lo cual tiene como propósito primordial, confirmar que al conocer el destinatario del acto el marco normativo en que el acto de molestia surge y las razones de hecho consideradas para emitirlo, pueda ejercer una defensa adecuada ante el mismo.

Ahora bien, ante esa configuración del primer párrafo del artículo 16 constitucional, **no cabe asumir una postura dogmatizante**, en la que se entienda que por el solo hecho de establecerse dichas condiciones, automáticamente todas las autoridades en el ámbito de su esfera competencial emiten actos de molestia debidamente fundados y motivados, pues la práctica confirma que los referidos requisitos son con frecuencia inobservados, lo que sin embargo no demerita el hecho de que la Constitución establezca esa serie de condiciones para los actos de molestia, **sino por el contrario**, conduce a reconocer un panorama de mayor alcance y eficacia de la disposición en análisis, pues **en la medida en que las garantías instrumentales de mandamiento escrito, autoridad competente y fundamentación y motivación mencionadas, se encuentran contenidas en un texto constitucional con fuerza vinculante respecto del resto del ordenamiento jurídico, se hace posible que los gobernados tengan legitimación para aducir la infracción al derecho a la seguridad jurídica para asegurar su respeto, únicamente con invocar su inobservancia;** igualmente se da cabida al *principio de interdicción de la arbitrariedad* y, por último, ***se justifica la existencia de la jurisdicción de control, como entidad imparcial a la que corresponde dirimir cuándo los referidos requisitos han sido incumplidos, y sancionar esa actuación arbitraria mediante su anulación en los procedimientos de mera legalidad*** y, por lo que atañe al juicio de amparo, a través de la restauración del derecho a la seguridad jurídica vulnerado.

Lo que interesa en el presente trabajo de investigación de Doctorado, es determinar si el Rector de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMex), es o no una autoridad competente y facultada constitucional y legalmente para emitir el “ACUERDO POR EL QUE SE ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD UNIVERSITARIA DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL

ESTADO DE MÉXICO”; pues se trata de una norma de carácter general que impacta en perjuicio de toda la comunidad universitaria; y más porque dicho Acuerdo presenta evidentes contradicciones con normas superiores como lo es el Reglamento de Personal Académico (una norma universitaria jerárquicamente superior emitida por la Máxima Autoridad de la Universidad Autónoma del Estado de México: El Consejo Universitario), con el Estatuto Universitario, con la Ley de la Universidad y por ende con las hipótesis previstas en los artículos 14 y 16 de la Constitución General de la República.

Así las cosas, es inconcuso que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que no consagra garantía individual alguna, sino que se establece los principios de supremacía constitucional y jerarquía normativa, por los cuales la Constitución Federal y las leyes que de ella emanen, resulta necesario el análisis epistemológico de inconstitucionalidad sobre el actuar del Rector de la Máxima Casa de Estudios Mexiquense, para evidenciar si carece o no de facultades y competencia para pretender a través de un Acuerdo el establecimiento de una norma de carácter general, invadiendo de esta manera la esfera competencial del Consejo Universitario; lo anterior es así toda vez que la competencia en materia administrativa puede definirse como el complejo de facultades, obligaciones y poderes atribuidos por el derecho positivo a un determinado órgano administrativo; así, las normas que establecen la competencia son de orden público, pues éstas se forman con miras al interés público, no al del órgano estatal, por lo que aquélla es irrenunciable e improrrogable, tanto por acuerdo entre las partes, como de ellas con la administración; esto inclusive para la competencia territorial, a diferencia de lo que ocurre en el derecho procesal, por lo que la competencia en el ámbito del derecho administrativo es improrrogable y, por tanto, no existe sumisión tácita del gobernado en ninguno de los niveles de gobierno; pues independientemente de que conforme a lo dispuesto en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Estados que constituyen la República son libres y soberanos, dicha libertad y soberanía se refiere a los asuntos concernientes a su régimen interno, en tanto no se vulnere el Pacto Federal, porque deben permanecer en unión

con la Federación según los principios de la Ley Fundamental, por lo que deberán sujetar su gobierno, en el ejercicio de sus funciones, a los mandatos de la Carta Magna, de manera que si las leyes expedidas por las Legislaturas de los Estados o por los Órganos Descentralizados del Poder Público en uso de sus facultades híbridas legislativas, resultan contrarias a los preceptos constitucionales, deben predominar las disposiciones del Código Supremo y no las de esas leyes ordinarias; lo que justifica el presente trabajo ya que el actuar del máxima autoridad administrativa de la UAEMex, vulnera notoriamente los derechos fundamentales de la comunidad universitaria al debido proceso y a la seguridad jurídica, al instaurarles procedimientos de responsabilidad universitaria con base en el Acuerdo multicitado que hoy se tilda de inconstitucional, y lo que resulta aun más interesante es analizar en un caso práctico la decisión jurisdiccional de la autoridad federal y del Pleno del Segundo Circuito en Materia Administrativa en Jurisprudencia por contradicción definida, que convalidan el actuar inconstitucional de una autoridad administrativa sancionadora en perjuicio y violación de los derechos humanos de los particulares afectados con sendos procedimientos bajo el argumento falaz y apagógico de un “estudio con perspectiva de género”, olvidándose de que al aplicar el Derecho en el juicio de garantías, todo operador jurídico federal de control concentrado de la constitucionalidad, *debe interpretar* las normas inferiores de modo que no contradigan a las superiores, en un proceso “ascendente” que no se agota en la comprobación de la adecuación de la norma con aquella inmediatamente superior, sino que culmina siempre en la Constitución y en el caso bajo un riguroso estudio del sistema de distribución de competencias; cuando no hacen ello, entonces estamos ante el derecho aparente, pues la Constitución es por sí misma parámetro de control de la actividad de la Administración Pública, incluyendo por supuesto la Descentralizada, como es el caso de las Universidades Públicas.

En este orden de ideas, la interpretación debe ser adecuada a las normas de los distintos niveles, pero hay casos en que no. Esta probabilidad no ofrece dificultad cuando implica una contradicción entre el Reglamento y la ley, porque el ejercicio de las potestades públicas tiene su fundamento en la ley (artículos 14 y 16 de la Constitución). En cambio sí ofrece dificultad cuando implica una contradicción entre

la ley y la Constitución (artículo 133 del texto Constitucional), es decir, cuando el juicio de un acto de la Administración es antitético según se aplique la ley o la Constitución. **Esto último ocurre cuando el acto administrativo es conforme a la ley, pero inconstitucional.** Este conflicto entre ley y Constitución con ocasión del juzgamiento de la actividad de la Administración se resuelve de maneras diferentes en nuestro Derecho, a las que subyacen diferentes concepciones de la supremacía constitucional y que queda consignada en la jurisprudencia de los órganos que ejercen ese control constitucional. Pero en el fondo la cuestión es siempre la misma: el juicio de constitucionalidad del acto administrativo supone indirectamente un juicio de constitucionalidad de la ley que lo habilita, atribución ésta cuya competencia y consecuencias no están claras en nuestro ordenamiento denominado “Acuerdo por el que se establece el Procedimiento de Responsabilidad Universitaria del la Universidad Autónoma del Estado de México”.

Como lo veremos a lo largo de la investigación, el control de constitucionalidad de los actos administrativos universitarios legales no opera eficazmente, porque en muchos casos la ley desplaza a la Constitución como parámetro último de juridicidad. Se detecta así una insuficiencia del principio de supremacía constitucional.

## **6. Delimitación del problema.**

### **6.1. Temporal.**

El presente trabajo de investigación se efectuará durante el periodo comprendido de Agosto 2018 a Julio 2021, perfeccionándose a lo largo de los estudios avanzados del programa de doctorado que se cursa.

### **6.2. Espacial.**

La investigación se llevará a cabo en la Universidad Autónoma del Estado de México.

### **6.3. Personal.**

La investigación generará un estudio jurídico epistemológico en la figura del Rector de la Universidad Autónoma del Estado de México, por cuanto hace a los límites constitucionales a su función legislativa en materia de responsabilidad administrativa.

#### **6.4. Material.**

La investigación que nos ocupa versará sobre tópicos de derecho constitucional, derecho procesal constitucional, derecho administrativo, y derecho universitario.

### **7. Objetivos de estudio.**

#### **7.1. General**

Diseñar un modelo epistemológico que permita concebir los límites constitucionales de la función legislativa universitaria, en materia de responsabilidad administrativa.

#### **7.2. Específicos**

Analizar el concepto y concepciones de los supremacía constitucional.

Concebir la jerarquización de las normas bajo la supremacía de la Constitución.

Estudiar la naturaleza jurídica y alcances de la facultad sancionadora por responsabilidad administrativa del Estado.

Conocer las normas que rigen la vida institucional de la Universidad Autónoma del Estado de México.

Determinar el concepto, la naturaleza jurídica, alcances y límites de la Autonomía Universitaria.

Analizar los elementos de fundamentación y motivación constitucionales de todo acto administrativo-legislativo.

Justificar la calidad de “autoridad responsable” para efectos de amparo de un Organismo Público Autónomo como lo es la Universidad Autónoma el Estado de México.

Analizar las decisiones de los órganos del Poder Judicial de la Federación sobre la constitucionalidad del “Acuerdo por el que se establece el Procedimiento de Responsabilidad Universitaria de la Universidad Autónoma del Estado de Estado de México”, publicado en la Gaceta Universitaria Número 273, Marzo 2018, Época XV, Año XXXIV.

Cristalizar elementos epistemológicos que justifiquen la inconstitucionalidad del “Acuerdo por el que se establece el Procedimiento de Responsabilidad Universitaria de la Universidad Autónoma del Estado de México”, publicado en la Gaceta Universitaria Número 273, Marzo 2018, Época XV, Año XXXIV; por violación al sistema constitucional de distribución de competencias de la función legislativa universitaria y la decisión judicial federal sobre su constitucionalidad.

## **8. Hipótesis de la investigación o preguntas de investigación.**

El tema del anteproyecto terminal de grado que el suscrito investigador realiza, se desarrolla bajo un **enfoque cualitativo**, el cual conforme a lo referido por Olvera García busca la esencia o la sustancia íntima del fenómeno particular, la comprensión individual y profunda de los resultados, razón por la cual utiliza para ello preguntas generales de investigación y no una hipótesis de estructura silogística; en virtud de lo anterior las preguntas de investigación son:

- I. ¿La Constitución de un Estado es ley suprema del mismo?
- II. ¿Los Actos de Autoridad (incluyendo los legislativos) deben estar fundados y motivados?
- III. ¿La Autonomía Universitaria justifica todo acto de la autoridad universitaria, aunque sea inconstitucional, disragándose de la estructura estatal?
- IV. ¿El “Acuerdo por el que se establece el Procedimiento de Responsabilidad Universitaria de la Universidad Autónoma del Estado de México”, publicado en la Gaceta Universitaria Número 273, Marzo 2018, Época XV, Año XXXIV; es una norma de observancia general para toda la comunidad universitaria?
- V. ¿El “Acuerdo por el que se establece el Procedimiento de Responsabilidad Universitaria de la Universidad Autónoma del Estado de México”, publicado en la Gaceta Universitaria Número 273, Marzo 2018, Época XV, Año XXXIV; fue emitido por una autoridad competente para ello?

**VI.** ¿El “Acuerdo por el que se establece el Procedimiento de Responsabilidad Universitaria de la Universidad Autónoma del Estado de México”, publicado en la Gaceta Universitaria Número 273, Marzo 2018, Época XV, Año XXXIV; viola el sistema constitucional de distribución de competencias?

**VII.** ¿El análisis de perspectiva de género debe ponderarse sobre el análisis del sistema constitucional de distribución de competencias, al resolverse por los órganos del Poder Judicial de la Federación, la constitucionalidad de la norma administrativa de observancia general sancionadora denominada: “Acuerdo por el que se establece el Procedimiento de Responsabilidad Universitaria de la Universidad Autónoma del Estado de México”, publicado en la Gaceta Universitaria Número 273, Marzo 2018, Época XV, Año XXXIV?

## **9. Esquema Preliminar de Trabajo.**

### **CAPÍTULO I.**

- I.I. Concepciones sobre la Constitución.
- I.II. La supremacía constitucional, naturaleza jurídica y elementos.
- I.III. El Bloque de Constitucionalidad y su integración.
- I.IV. Elementos del Estado Constitucional Democrático y de Derecho.
- I.V. Los Sistemas de Fuentes y la Jerarquía Normativa.

### **CAPÍTULO II.**

- II.I. El Derecho Administrativo, naturaleza jurídica y elementos.
- II.II. La jerarquía normativa de las normas administrativas conforme a la Constitución.
- II. III. La facultad sancionadora del Estado y sus límites.
- II. IV. La fundamentación y motivación de los actos de autoridad administrativa, como exigencias constitucionales.

### **CAPÍTULO III.**

- III.I. La Autonomía Universitaria, naturaleza, alcances y límites.

III.II. La Universidad Autónoma del Estado de México, como organismo público descentralizado.

III.III. La jerarquía normativa bajo el sistema de fuentes de las normas que regulan la vida institucional de la Universidad Autónoma del Estado de México.

III. IV. Los órganos de autoridad de la Universidad Autónoma del Estado de México, y su ámbito de competencia.

#### **CAPÍTULO IV.**

IV.I. El juicio de amparo como control y defensa constitucional contra actos de autoridad en perjuicio de gobernados.

IV.II. Procedencia del juicio de amparo contra leyes heteroaplicativas.

IV.III. El carácter de Autoridad Responsable del Rector de la Universidad Autónoma del Estado de México, para efectos de amparo indirecto contra leyes.

IV.IV. Estudio de inconstitucionalidad del “Acuerdo por el que se establece el Procedimiento de Responsabilidad Universitaria de la Universidad Autónoma del Estado de México”, publicado en la Gaceta Universitaria Número 273, Marzo 2018, Época XV, Año XXXIV; por invasión antitética de esferas competenciales de la función legislativa universitaria del órgano que lo emite.

IV. V. Análisis de la decisión judicial de constitucionalidad del “Acuerdo por el que se establece el Procedimiento de Responsabilidad Universitaria de la Universidad Autónoma del Estado de México”, publicado en la Gaceta Universitaria Número 273, Marzo 2018, Época XV, Año XXXIV, emitida por los órganos del Poder Judicial de la federación.

#### **10. Marco Teórico, conceptual e histórico de la investigación.**

En lo atinente al marco teórico conceptual a emplear en la investigación, en la especie ésta tiene sustento en la **Teoría de los Sistemas Jurídicos de Fuentes y Jerarquía Normativa Administrativa** propuestos por **Joseph Raz**, que parte de la concepción de que el ordenamiento jurídico constituye un conjunto plural y complejo de normas que demanda de sus operadores criterios ciertos para determinar la forma o modo que se han de aplicar cada una de ellas, especialmente cuando se produce una colisión o conflicto. Ahora bien, uno de los primeros aspectos que se debe resolver para dar respuesta a la pregunta capital sobre el derecho aplicable,



es determinar la naturaleza, sentido y función que cumplen cada una de estas normas, que van desde la Constitución hasta llegar a las normas de menor jerarquía (Se aplica: Sistematización, Cualificación y Deducción).

Desde un tiempo a esta parte, las diversas fuentes positivas han sido consideradas por la doctrina y la jurisprudencia como un tema fundamental que hoy ha rebasado la visión kelseniana sobre la jerarquía normativa, lo cual ha llevado a un acabado y profundo análisis de cada una de ellas. Esto ha ocurrido, en primer término, con la Constitución, de la cual se han extraído una cantidad importante de consecuencias normativas que la han colocado en el centro del sistema y de la discusión jurídica. Algo similar, aunque con una data mayor, se ha presentado con la ley, la cual ha dominado el sistema de fuentes durante el siglo XIX y buena parte del pasado siglo. Y qué podemos decir de la importancia que han adquirido otras fuentes, como los tratados internacionales, la legislación delegada, las normas reglamentarias, etc. Todas y cada una de ellas reconocen un abundante aparato bibliográfico destinado a escudriñar el sentido de cada una de estas normas o fuentes en el marco del orden constitucional vigente.

Sin embargo, la extrema preocupación por el estudio de estas fuentes no guarda la debida proporción en relación a un número considerable de normas que se mueven en un nivel inferior y que no tienen, al parecer, la dignidad que se reconoce a las que se ubican en los pisos superiores del sistema. Nos referimos a un conjunto de normas o disposiciones que se dictan al interior de todo el complejo orgánico que integra la Administración del Estado, constituyendo una verdadera masa multiforme difícil de poder encasillar dentro de las categorías tradicionales, pero que llenan las páginas de nuestro Diario Oficial o Periódico Oficial (como lo es la Gaceta Universitaria) llegando a constituir las normas de referencia obligada de los funcionarios, quienes muchas veces están más a lo que establece una circular, acuerdo o instructivo antes que la Constitución y las leyes.

La corriente epistemológica que encuadra la visión de **Joseph Raz** en “Razón Práctica y Normas”, posee la respuesta **neopositivista** para esta investigación cualitativa habida cuenta que, debe distinguirse entre la norma moral-axiológica y la jurídica-deóntica, en un segundo sentido de razón excluyente de su creación jurídico-política, en el entendido que el propio sistema jurídico determina a la llamada “autoridad jurídica”, su validez y potestad para dictar normas jurídicas; es decir la competencia para alterar, modificar o extinguir parte o todo de un sistema jurídico; de lo contrario es como bien se apunta una simple justificación política o ideología que se atribuye a intereses de grupos o personales sin la intención de respetar la estructura y orden interno constitucional previamente establecido; por lo que al carecer de “potestad jurídica” simplemente la norma es ilegítima desde el punto moral, legal y filosófico, justificando el autoritarismo en las intenciones de la

norma, puesto que como lo señala el autor, debe coexistir en la validación las reglas de creación normativa. Queda aquí planteado en términos de la normatividad del Derecho, el uso de la regla jurídica como norma, y el empleo del lenguaje normativo para describir el propio Derecho. Y apuntemos la observación de que el Derecho como Institución Social está íntimamente vinculado con la sociedad para la cual existe. En este sentido el origen de los poderes de creación de normas en un principio no puede tener el carácter de ser normativo, en el sentido de pertenencia a un sistema, así que tiene que venir de lo social, lo político y jurídico como reglas, hasta crear lo normativo como sistema. Aunque este momento no pueda precisarse a nivel fáctico y solo sea una hipótesis, puesto que en qué momento podemos decir con precisión que ha surgido el sistema normativo, ya que al unísono del poder político coexisten las reglas y el poder de creación normativa, como será analizado en la investigación doctoral con base en las decisiones para determinar la validez constitucional del “Acuerdo por el que se establece el Procedimiento de Responsabilidad Universitaria de la Universidad Autónoma del Estado de México”.

#### **11. Metodología a desarrollar, a partir de la teoría enunciada en el numeral anterior.**

Para la elaboración del trabajo de investigación de grado doctoral, he decidido aplicar cuatro posturas metodológicas:

- a) **El Método Sistemático**, puesto que con base en el Estado del Arte producto de la recopilación de la información sobre el tópico en estudio, puedo advertir que es inconclusa la existencia de una tipificación para determinada institución jurídica, en el caso, la jerarquía normativa administrativa y su sistema de fuentes, por lo que sin problema alguno podrá acudirse y emplearse una interpretación de ella, de esta manera igualmente se puede conocer el alcance que ésta tiene y por consecuencia obtener un resultado correcto.
- b) **El Método Analítico**, habida cuenta que desentrañaremos cada una de las instituciones y normas constitucionales y legales aplicables al estudio realizado para analizarlas de forma armónica en lo individual y en su conjunto.
- c) **El Método Cualitativo**, porque implica un análisis más profundo y detallado del objeto de estudio, con base en los objetivos estructurados en mi esquema preliminar; lo anterior resulta procedente toda vez que, la información obtenida va más allá de los números, reconoce la necesidad de crear el sentido de confianza, experiencia, el trato de aspecto internos de aquellos

que participan y que ayudarán a entender el objeto de estudio, es decir explora la esencia del fenómeno, mediante su comprensión interna.

**d) El Método deductivo**, ya que se parte del estudio de la supremacía constitucional y el sistema de distribución de competencias para poder confirmar o no las preguntas de la investigación en relación al caso particular de una norma general (Acuerdo) que se encuentra no sólo en los últimos peldaños del parámetro de regularidad constitucional, sino que contraviene la esencia fundamental del pacto federal en irrestricta observancia a la jerarquía normativa con base en su sistema de fuentes, para así evidenciar el error en que incurre no sólo la máxima autoridad administrativa de la Universidad Autónoma del Estado de México al invadir esferas competenciales de un órgano superior (Consejo Universitario), en el despliegue de su función híbrida legislativa; sino también la postura actual del Poder Judicial de la Federación, sobre un estudio ponderado de “perspectiva de género” por encima del sistema de distribución de competencias que emana de la Constitución y de ahí permea hacia las normas secundarias que deben armonizarse al texto constitucional.

## **12. Fuentes de información.**

1. ALTUVE G., José G. *Autonomía universitaria*. Actualidad Contable Faces, vol. 11, núm. 17, julio-diciembre, 2008, pp. 5-10 Universidad de los Andes, Merida, Venezuela.

2. BARROS SIERRA, Javier. *La autonomía universitaria*. Política y Cultura, núm. 9, invierno, 1997, pp. 103-104 Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco Distrito Federal, México.

3. CORDERO QUINZACARA, EDUARDO. *Las normas administrativas y el sistema de fuentes*. Revista de Derecho - Universidad Católica del Norte, vol. 17, núm. 1, 2010, pp. 21-50 Universidad Católica del Norte, Coquimbo, Chile.

4. COSSÍO DÍAZ, José Ramón. *La autonomía universitaria como garantía constitucional*. Perfiles Educativos, vol. XXXII, 2010, pp. 133-138 Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación Distrito Federal, México.
5. LEYVA CORDERO, Oswaldo; REYNA ZAMBRANO, Virginia E.; ARANGO MORALES, Xochitl; CUEVAS PÉREZ, Verónica A.; TAMEZ GONZÁLEZ, Gerardo. *Propuesta de un catálogo de competencias docentes en la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la UANL, a través del método: proceso de análisis jerárquico (AHP)*. RIDE Revista Iberoamericana para la Investigación y el Desarrollo Educativo, vol. 3, núm. 6, enero-junio, 2013 Centro de Estudios e Investigaciones para el Desarrollo Docente A.C. Guadalajara, México.
6. MACCARONE, José Luis. *Gobernanza de las universidades públicas*. Ciencias Administrativas, núm. 5, enero-junio, 2015, pp. 65-71 Universidad Nacional de La Plata, Buenos Aires, Argentina.
7. OLVERA GARCÍA, Jorge; PIÑA LIBIEN, Hiram Raúl; MERCADO MALDONADO, Asael. *La universidad pública: autonomía y democracia*. Convergencia. Revista de Ciencias Sociales, vol. 16, núm. 51, septiembre-diciembre, 2009, pp. 301- 321. Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México.
8. PFERSMANN, Otto. *Carré de malberg y la jerarquía normativa*. Cuestiones Constitucionales, núm. 4, enero-junio, 2001, pp. 154-187 Universidad Nacional Autónoma de México, Distrito Federal, México.
9. PUPPO, Alberto. *De kelsen a la contradicción de tesis 293/2011: los conflictos normativos entre jerarquías formales y decisionismo*. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, vol. XLIX, núm. 147, septiembre-diciembre, 2016, pp. 173-213. Universidad Nacional Autónoma de México, Distrito Federal, México.

10. ROSARIO-RODRÍGUEZ, Marcos Francisco Del. *La supremacía constitucional: naturaleza y alcances*. Díkaion, vol. 20, núm. 1, junio, 2011, pp. 97-117 Universidad de La Sabana Cundinamarca, Colombia.
11. SILVA IRARRÁZAVAL, Luis Alejandro. *Insuficiencia del principio de supremacía constitucional en el control de constitucionalidad de los actos administrativos*. Estudios Constitucionales, vol. 5, núm. 1, junio, 2007, pp. 283-304. Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Santiago de Chile.
12. SUÁREZ TAMAYO, David; MEJÍA LONDOÑO, Paulina; RESTREPO GÓMEZ, Laura. *Procedimientos administrativos sancionatorios. Inventario normativo y de las sentencias de la Corte Constitucional de Colombia*. Opinión Jurídica, vol. 13, núm. 25, enero-junio, 2014, pp. 139-154. Universidad de Medellín, Medellín, Colombia.
13. VADO GRAJALES, Luis Octavio. *La jerarquía de las normas locales. una lectura crítica de Eduardo García Máynez*. Cuestiones Constitucionales, núm. 18, enero-junio, 2008, pp. 227-243 Universidad Nacional Autónoma de México, Distrito Federal, México

### 13. Cronograma de trabajo.

| Actividad   | Elaboración del trabajo (por semestre)     |   |   |   |   |   |  |   |   |   |   |   |  |   |   |  |   |  |
|---|--|---|---|---|---|---|--|---|---|---|---|---|--|---|---|--|---|--|
|   | Primer semestre<br>2018B<br>Agto18/enero19 |   |   | Segundo semestre<br>2019A<br>Feb 19/Jul19 |   |   | Tercer semestre<br>2019B<br>Agto 19/Enero 20 |   |   | Cuarto semestre<br>2020 A<br>Feb 20/Julio20 |   |   | Quinto semestre<br>20120 B<br>Agto 20/Enero 21 |   |   | Sexto semestre<br>2021A<br>Feb 21/Julio 21 |   |  |
| Elaboración de protocolo de investigación   | ■  | ■ | ■ |   |   |   |  |   |   |   |   |   |  |   |   |  |   |  |
| Registro de Protocolo de investigación  | ■  | ■ | ■ |   |   |   |  |   |   |   |   |   |  |   |   |  |   |  |
| Aparato crítico.  | ■  | ■ | ■ | ■   | ■ | ■ |  |   |   |   |   |   |  |   |   |  |   |  |
| Recopilación de literatura especializada sobre el tema.                                   |  |   |   | ■   | ■ | ■ |  |   |   |   |   |   |  |   |   |  |   |  |
| Elección de categorías de análisis y delimitación de las ideas clave de la investigación. |  |   |   | ■   | ■ | ■ |  |   |   |   |   |   |  |   |   |  |   |  |
| Sistematización, análisis e interpretación de información.                                |  |   |   |   |   |   | ■  | ■ | ■ |   |   |   |  |   |   |  |   |  |
| Redacción de dos capítulos.   |  |   |   |   |   |   | ■  | ■ | ■ |   |   |   |  |   |   |  |   |  |
| Redacción de dos capítulos.   |  |   |   |   |   |   |  |   |   | ■   | ■ | ■ |  |   |   |  |   |  |
| Revisiones finales, conclusiones y propuestas.  |  |   |   |   |   |   |  |   |   | ■   | ■ | ■ | ■  | ■ | ■ | ■  | ■ |  |
| Gestiones para sustentación ante sínodo (revisión, documentación, etcétera)               |  |   |   |   |   |   |  |   |   |   |   |   |  |   |   |  | ■ |  |



## Capítulo I Conceptos Generales

### I.I. Breves concepciones teóricas sobre la Constitución.

Si tomamos en consideración que la Constitución representa el texto jurídico-político llamado a regir por encima de todas las leyes del Estado, ello decanta la importancia de su estudio sistemático en la construcción epistemológica del quehacer de la Ciencia del Derecho; razón por la cual es obligatorio abordar consideraciones previas tomando en cuenta lo sostenido por Peña (1997): “Es común que cuando alguien se atreve a poner el acento del Derecho en la Constitución corre el riesgo de que se le llame despectivamente ‘constitucionalista’, con el propósito de descalificarle” (p.13). Luego entonces, conscientes del riesgo al delinear la teoría sobre la supremacía constitucional que permea esta investigación, es menester comprender de manera previa el marco de referencia y conceptual del término Constitución.

“La palabra Constitución reconoce una diversidad de sentido, ahí es donde comenzamos a darnos cuenta qué tan limitadas son a veces nuestras pretensiones de conocer los estudios constitucionales” (Schmitt, 1998, p.1). Sin embargo, debemos hacer ejercicios al respecto; como lo planteó Kelsen (1993): “La Constitución tiene dos sentidos: un sentido lógico-jurídico y otro jurídico-positivo” (p.51).

En su sentido lógico-jurídico, la Constitución es en sí misma la norma fundamental que no es creada conforme a un procedimiento jurídico y por lo cual no es una norma positiva debido a que nadie la ha regulado, ya que es producto de una estructura jurídica, sólo es un presupuesto básico; a partir de ésta se va a conformar el orden jurídico, cuyo contenido está subordinado a la norma fundamental, sobre la cual radica la validez de las normas generales que constituyen el sistema jurídico.

En el sentido jurídico-positivo, la Constitución es un supuesto que le otorga validez al sistema jurídico en su conjunto, y en norma fundamento descansa todo el sistema jurídico.



De la interpretación armónica y sistemática de los dos sentidos en estudio, podemos expresar que el término Constitución, en un amplio sentido jurídico, hace referencias al conjunto de normas jurídicas, escritas y no escritas, que determinan el ordenamiento jurídico de un Estado, especialmente la organización de los poderes públicos y sus competencias, los fundamentos de la vida económica y social, los deberes y derechos de los ciudadanos.

En este orden de ideas, no podemos dejar de tomar en consideración que: “La Constitución es el resultado de la suma de los factores reales del poder; si la Constitución no refleja la realidad política de un Estado, no puede considerarse como Constitución” (Lassalle, 2013, p.42). Lo anterior es así habida cuenta que:

- a) En la monarquía, como factor real del poder; un rey a quien obedecen el Ejército y los cañones, es un fragmento de Constitución.
- b) En la aristocracia, como factor real del poder; una nobleza influyente y bien relacionada con el rey y su corte, es también un fragmento de Constitución.
- c) En la burguesía, como factor real del poder; los grandes industriales todos, son también un fragmento de Constitución.
- d) En los banqueros, como factores reales del poder; los grandes banqueros, la Bolsa en general, son también un fragmento de Constitución.
- e) En la conciencia colectiva y la cultura general, como factores reales del poder; todos los funcionarios, burócratas y consejeros de Estado, se llevarían las manos a la cabeza, y hasta los honorables senadores tendrían algo que objetar contra el desatino del ejercicio del poder. Y es que, dentro de ciertos límites, también la conciencia colectiva y la cultura general del país son un fragmento de Constitución.
- f) En la pequeña burguesía y la clase obrera, como factores reales del poder; los obreros tienen el poder de echarse corriendo a la calle, sin necesidad de que sus patronos les cerrasen las fábricas, la pequeña burguesía de correr en masa a solidarizarse con ellos, y la resistencia de ese bloque sería invencible, pues





en ciertos casos extremos y desesperados, también todos juntos, son un fragmento de Constitución.

Así, se toman estos factores reales de poder, se extienden en una hoja de papel, se les da expresión escrita, y, a partir de este momento, incorporados a un papel, ya no son simples factores reales de poder, sino que se han erigido en Derecho, en Instituciones Jurídicas, Y quien atente contra ellos atenta contra la ley, y es castigado; el procedimiento que se sigue para extender por escrito esos factores reales de poder convirtiéndolos así en factores jurídicos se efectúa de una manera sumamente pulcra, fina, a través de un texto denominado Constitución.

No podemos dejar de lado el pensamiento aristotélico en la construcción del término Constitución, por medio del cual, al hacer el análisis de las tipologías políticas, se llega a la conclusión de que: “Ni la monarquía ni las oligarquías ni las democracias son idóneas, sino que las mejores Constituciones son aquellas que son mixtas, o sea aquellas que tienen combinados elementos aristocráticos, monárquicos y democráticos” (Tamayo, 2002, p.23). Recordemos que el pensador estagirita, no solamente tuvo impacto en la filosofía y en la metodología de la lógica y de la ética, sino también en la formación de la ciencia política y en la primera concepción que se tuvo de muchas definiciones políticas; evidentemente, en su obra encontramos una tipología de la Constitución (Politeia), pero no formuló una teoría sistematizada acerca de ella, y aunque nunca codificó de manera científica un estudio sobre la Constitución, lo cierto aquí es que sus aportaciones contribuyeron a la integración de los constructos filosóficos que imprescindiblemente deben contemplarse en la fundición del término, puesto que su visión de la Constitución integra los siguientes aspectos:

- a) Se puede estudiar la Constitución como una realidad, desde esta perspectiva es el acontecer de la vida de la comunidad, es la vida misma de la sociedad y el Estado, la existencia de una comunidad armonizada u organizada políticamente.



- b) La Constitución es una organización, en ese sentido se refiere a la forma de organizar las maneras políticas de la realidad.
- c) Se puede estudiar la Constitución como *lege ferenda* (como así le denominaba Aristóteles), es decir, todo gobernante debe analizar cuál es la mejor Constitución para un Estado, las mejores formas, en virtud de las cuales se organiza mejor el Estado para la realización de sus fines, concretando los de la comunidad.

Existen diversas posturas teóricas que contribuyen en la integración del término Constitución y que aclaran el panorama de conceptos de textura abierta que ameritan una rigurosa interpretación constitucional (Hurtado, 2015), pasemos a exponer de manera sintética las ideologías más sobresalientes del tema, propuestas por el autor de referencia:

Para Georges Burdeau, una Constitución es el estatus del poder político convertido en instituciones estatales. La Constitución es la institucionalización del poder.

Maurice Hauriou menciona que la Constitución es un conjunto de reglas en materia de gobierno estatal y de la vida de la comunidad. La Constitución de un Estado es un conjunto de reglas que son relativas al gobierno y a la vida de la comunidad estatal.

Roberto Lopresti afirma que Constitución es la aplicación jurídica de la realidad constitucional, en la línea ontológica entiende como realidad constitucional a la resolución fáctica de las reglas escritas y no escritas de los preceptos constitucionales, menciona que las mutaciones fácticas son, dentro del Estado de Derecho, producto de las necesidades políticas que tienen los pueblos de resolver la aplicación diaria de la norma rectora en función de resolver encrucijadas constitucionales y actos de gobierno de carácter operativo.

Jorge Carpizo analiza el concepto desde diversos ángulos y nos dice que Constitución es una palabra que tiene diversos significados, aunque fácil de identificar, pues la Constitución, en cada una de sus partes, es obra del poder constituyente, no del poder constituido, y establece que se puede analizar desde el ángulo económico, sociológico,



político, histórico y jurídico. Una Constitución compone una dialéctica entre el ser y el deber ser; puede lograr que la realidad se adecue a ella, pero con el límite que no permita violentar la dignidad, la libertad y la igualdad humana.

Loewenstein (1970) plantea que: “En toda sociedad existe una Constitución real u ontológica” (p.38). Así, una Constitución ontológica es el ser de cada sociedad, es la cultura social real, son las formas de conducta reconocidas, los principios políticos en los que se basa toda comunidad y que se formalizan en una Constitución escrita.

El concepto Constitución proviene del latín cum-con y statuere-establecer, y representa la norma jurídica positiva fundamental que rige la organización y el desarrollo de un Estado (Quisbert, 2007), estableciendo la autoridad, la forma de ejercicio de esa autoridad, los poderes públicos, límites de esos poderes y garantiza la libertad política y civil del individuo.

Constitución viene del latín constitutio, considerado como acción y efecto de constituir. Específicamente, forma o sistema de gobierno que tiene cada Estado. (Real Academia Española, 2014, definiciones 1 y 4).

En la significación de la Constitución como ley fundamental, norma fundamental o lex fundamentalis, Loewenstein (1970) afirma que: “El telos de la Constitución radica en que cada sociedad estatal, cualquiera que sea su estructura social, posee ciertas convicciones comúnmente compartidas y ciertas formas de conducta reconocidas que constituyen la politeia, es decir la Constitución” (p.151). Como lo refiere Loewenstein, **el telos de toda Constitución debe ser la creación de instituciones para limitar y controlar el poder político.** En este sentido, cada Constitución presenta una doble significación ideológica:

1. Libera a los destinatarios del poder del control social absoluto de sus dominadores.
2. Les asigna una legítima participación en el proceso del poder.

Teniendo en cuenta el cambio fundamental que ha sufrido el papel de la Constitución escrita en la realidad sociopolítica, se hace completamente necesario considerar cuál



es el telos de toda Constitución, como ya se expuso: la creación de instituciones para limitar y controlar el poder político.

De acuerdo con esto, las Constituciones podrán ser diferenciadas según su carácter normativo, nominal y semántico (Loewenstein, 1970), donde en lugar de analizar la esencia y el contenido de las Constituciones, el criterio del análisis ontológico radica en la concordancia de las normas constitucionales con la realidad del proceso del poder.

Por lo tanto, en una posibilidad de aproximación tal y como lo establece Carl Schmitt, en la búsqueda de esa idea del concepto absoluto de Constitución, ésta se puede entender como elemento integrador que reconoce una diversidad de sentidos. Donde en esa acepción general de la palabra se encontraría todo, cualquier hombre, objeto, establecimiento y asociación se encuentran de alguna manera en una “Constitución, y todo lo imaginable puede tener una Constitución. Por lo cual se hace necesario limitar la palabra Constitución a Constitución del Estado, es decir, concebida ésta como la unidad política de un pueblo” (Schmitt, 1998, p.3).

De lo anterior cobra vigencia la idea mediante la cual da la posibilidad de definir a la Constitución de la siguiente manera:

Es la norma suprema que organiza y estructura los poderes del Estado en diversos ámbitos, entre los cuales destacan las relaciones de los ciudadanos con el Estado, los mecanismos de garantía para el ejercicio de sus derechos y las obligaciones que les corresponden e identifica los órganos del Estado, las competencias que ejercen cada uno de ellos y sus relaciones entre sí. (Guastini, 1999, p.162)

Esto se comprende mejor, según el autor de referencia, desde la caracterización que hace de cuatro conceptos esenciales:

Primero: utilizado por la filosofía política, concibe a la Constitución como un límite al poder político. Este concepto de Constitución contiene una carga emotiva, derivada de



los valores que la ideología liberal asocia a la división de poderes y a la garantía de los derechos.

Segundo: utilizado en la teoría del derecho, es el que la entiende como un conjunto de normas fundamentales, explica que hay tres clases generales de normas que en cualquier ordenamiento se podrían considerar como fundamentales.

- a) Las que determinan la forma de Estado, referidas a las recíprocas relaciones entre los llamados elementos constitutivos del Estado: pueblo, gobierno y territorio (Negri, 2006); en esa idea de la recualificación del Estado contemporáneo como Estado social, así como la concepción de la norma jurídica y de la autoridad correspondiente.
- b) Las que determinan la forma de gobierno, referidas al modo en que se organizan las relaciones recíprocas entre los órganos constitucionales: Parlamento, gobierno, jefe de Estado, Poder Judicial, etcétera.
- c) Las que regulan la producción jurídica.

Tercero: se refiere simplemente a un documento normativo que tiene ese nombre. Se trata de un concepto políticamente neutro. Este concepto sirve para identificar el papel de los documentos constitucionales dentro de los ordenamientos jurídicos modernos: así como en dichos ordenamientos hay varias leyes, tratados y reglamentos, es decir, hay sólo texto al que se llama Constitución.

Cuarto: el documento normativo que se denomina Constitución, además de su nombre particular, tiene un régimen jurídico especial, es decir, la forma en que los preceptos constitucionales pueden ser modificados, en un sistema de Constitución rígida, se entiende como la posición –suprema, es decir, por encima de cualquier otra fuente– del texto constitucional dentro del ordenamiento.

Fix-Zamudio y Valencia-Carmona (2007) afirman que: “El concepto de Constitución tiene su significado en el orden jurídico, en el orden estatal y en el orden político” (p.51). En sentido jurídico, Constitución se refiere a la manera en que están arreglados u organizados los principios y los órganos públicos de un Estado cualquiera, por ende,



es la ley fundamental de éste, piedra de toque del orden jurídico e instrumento que define el ser político de un país.

Corolario a lo expuesto la Constitución es la summa del Estado; la síntesis histórica de un pueblo que precisa de un documento con primacía formal sobre las demás normas, para hacer pragmático su contenido programático” (Uribe, 2002). Además de la interpretación constitucional que en este caso es el camino más recomendable para comprender qué es la Constitución, es conveniente llevar a cabo el análisis propuesto situando a la Constitución en el marco de la teoría de los sistemas jurídicos (Luhmann, 2002), que permite ubicar a la carta magna como un subsistema dentro del universo jurídico integrado por todas las normas jurídicas. El lugar que cada una de ellas ocupa en este escenario está determinado por su jerarquía que, tratándose de la Constitución, hemos determinado a partir de ciertos principios (constitucionales) que como norma jurídica o corpus de normas jurídicas le son exclusivos: supremacía, fundamentalidad, inviolabilidad, y permanencia (Caracciolo, 1994).

## **I.II. La supremacía constitucional, naturaleza y elementos.**

En el contexto histórico, la Suprema Corte de los Estados Unidos de América, fue el tribunal constitucional derrotero del análisis exhaustivo que delineó los alcances del principio de la supremacía constitucional, al desarrollar una interpretación histórico-genética y teleológica, que desprende un principio de jerarquía entre los cuerpos normativos constitucionales y legales que impactaron en la solución de un célebre caso en particular; lo que obliga al estudio de los constructos que dieron pauta a la evolución y reconocimiento de esta importante característica de la norma fundante. La oportunidad de realizar este tipo de interpretación, tuvo lugar cuando dicha Corte norteamericana, conoció y resolvió el consabido caso *Marbury vs. Madison*, que en términos generales fue el siguiente:

John Adams, en el año de 1796, fue electo Presidente de los Estados Unidos de América, y en ejercicio de sus facultades nombró a John Marshall, Secretario de



Estado, ambos fervientes federalistas. Antes de finalizar el período presidencial de cuatro años, se realizaron elecciones y resultó vencedor el republicano Thomas Jefferson, pero previamente a que éste tomara posesión de su cargo, en 1801, el Presidente saliente, para posicionar a fieles federalistas, en el mes de enero de ese año nombró a su Secretario de Estado John Marshall, Presidente de la Suprema Corte. Por su parte, el Congreso de ese país, en el mismo año expidió una ley en la que facultó a John Adams para nombrar cuarenta y dos jueces de paz para el Distrito de Columbia pero debido al corto tiempo no firmó algunos nombramientos sino hasta la medianoche del 3 de marzo de 1801, los cuales quedaron en la oficina del Secretario de Estado John Marshall, con la intención de que fueran entregados cuando Thomas Jefferson tomara posesión de su cargo de Presidente de los Estados Unidos, el cual ordenó a su Secretario de Estado, James Madison, que no entregara algunos nombramientos designados de medianoche.

Una de las personas designadas y que no se le entregó el nombramiento, fue William Marbury, quien, al igual que otros tres que se encontraban en las mismas condiciones, demandó ante la Suprema Corte, por medio del Write of Mandamus (derecho de pedir a los tribunales que obliguen a una autoridad a cumplir con un deber legal), que se ordenara la entrega de los nombramientos al Secretario de Estado, Madison, quien alegó que el nombramiento no había surtido efectos porque no se había entregado.

La sentencia de la Suprema Corte fue elaborada por John Marshall, a la luz del artículo III, secciones 1 y 2, constitucional, en los términos siguientes:

1. ¿Tiene el demandante derecho al nombramiento que reclama? (la Corte decidió que el nombramiento estaba completo y tenía derecho a él)
2. ¿Si él tiene un derecho y ese derecho ha sido violado, le proporcionan un remedio las leyes de este país? (Decidió que sí le otorgan un recurso o medio de defensa).
3. ¿Tiene derecho al remedio que pide? Lo cual depende de la naturaleza del derecho (acción) que ejercita y de las facultades de la Corte.



En cuanto a la naturaleza de la acción, es claro que se trata de un mandamus. Ahora falta, elucidar si la Corte lo puede expedir. La ley que estableció los tribunales judiciales de los Estados Unidos, faculta a la Suprema Corte para expedir órdenes (mandamus), en los casos protegidos por la ley, a cualesquiera tribunales o personas. La Constitución inviste todo el Poder Judicial de los Estados Unidos en una Suprema Corte y en los tribunales inferiores. Poder que se extiende a todos los casos que surjan bajo las leyes del país, en consecuencia, en alguna forma puede ser ejercido en el presente caso, ya que el derecho que se reclama está dado por una ley de los Estados Unidos.

Se declara que en la distribución de este poder la Suprema Corte tendrá jurisdicción original en todos los casos que afecten a los embajadores, a otros ministros públicos y Cónsules, y aquellos en que un Estado sea parte. Pero en todos los demás casos, la Suprema Corte tendrá jurisdicción de apelación. Si en la Constitución se hubiese tenido la intención de dejar a la discreción de la legislatura el dividir el poder judicial entre la Suprema Corte y los tribunales inferiores, sería inútil seguir más allá en la definición del Poder Judicial y de los tribunales en que se deposita, por lo que la parte siguiente del precepto sería un exceso sin significado.

Es decir, si el Congreso queda en libertad de dar a esta Corte jurisdicción de apelación pese a que la Constitución ha declarado que su jurisdicción sea original, misma que debe ser de apelación, la distribución de jurisdicciones en la Constitución sería forma sin sustancia. Por lo que para que la Suprema Corte esté capacitada para expedir un mandamus, se debe mostrar que es en el ejercicio de una jurisdicción de apelación, o que es necesario para posibilitar el ejercicio de ésta. La jurisdicción de apelación tiene como criterio esencial revisar y corregir los procedimientos en una causa ya instaurada, pero no crear ésta. De manera que expedir un mandamus es lo mismo que conocer de una acción original que no corresponde a la jurisdicción de apelación, sino a la original (uniinstancial). En este caso no es necesario facultar a la Corte para ejercer su jurisdicción de apelación.





Por tanto, la autoridad dada a la Suprema Corte por la ley que estableció los tribunales de los Estados Unidos, para expedir mandamus a los agentes de autoridad, no está otorgada por la Constitución, por tal motivo se hace necesario analizar si una jurisdicción así otorgada puede ser ejercitada.

La cuestión de si una ley contraria a la Constitución puede llegar a ser ley del país, interesa profundamente a Estados Unidos, la cual no es complicada y sólo hay que reconocer ciertos principios establecidos anteriormente.

El pueblo tiene el derecho originario a establecer para su futuro gobierno los principios que en su opinión son adecuados para llevarlo a su propia felicidad, es la base en que todo el edificio estadounidense ha sido erigido. El ejercicio de este derecho originario es un esfuerzo muy grande y no debe ni puede ser frecuentemente repetido. Por ende, los principios así establecidos se consideran fundamentales; y como la autoridad de la que procedan es suprema y rara vez puede actuar, están destinados a ser permanentes.

La Corte consideró que tal voluntad suprema y originaria organiza al gobierno y asigna a las diversas dependencias sus respectivas facultades. Puede detenerse ahí o establecer ciertos límites que no deben ser pasados por esas dependencias. El gobierno de Estados Unidos pertenece a esta última idea. Las facultades de la legislatura están definidas y limitadas y para que esos límites no se confundan, ni olviden, se escribió la Constitución.

¿Con qué propósito se limitaron esas facultades, y con qué propósitos se asentaron esos límites por escrito, si en cualquier tiempo pudieran ser traspasados por aquellos a quienes se intentó restringir?. La distinción entre un gobierno, con límites o sin ellos, queda abolida si esos límites no constriñen a las personas a quienes se les imponen, y si tanto las leyes permitidas como las prohibidas son igualmente obligatorias.

Es una disyuntiva demasiado clara para ser controvertida, que o bien la Constitución prevalece sobre todo acto legislativo que la contraría, o bien que la legislatura puede modificar la Constitución mediante una ley ordinaria. Entre estas alternativas no hay



término medio. O la Constitución es una ley suprema que no puede ser modificada por medios ordinarios, o está al mismo nivel que las leyes ordinarias y, como cualquier otra ley, se puede cambiar cuando le parezca a la legislatura. Si el primer término de la alternativa es cierto, entonces un acto legislativo, contrario a la Constitución, no es ley. Si el segundo término es cierto, entonces las constituciones escritas son intentos absurdos del pueblo para limitar un poder que, por naturaleza, no es limitable.

Todos los que han estructurado constituciones escritas las ven como ley fundamental y suprema de la nación, en consecuencia la teoría de esos gobiernos debe ser que una ley contraria a la Constitución es nula. Esta teoría está unida esencialmente a una Constitución escrita y debe ser considerada por la Corte como uno de los principios fundamentales de nuestra sociedad. Se debe enfatizar que es competencia y deber del Poder Judicial decir qué es la ley. Los que aplican la norma a los casos particulares, deben exponer e interpretar esa norma. Si dos leyes están en conflicto, los tribunales deben decidir sobre los efectos de cada una. Así, si una ley está en oposición a la Constitución y si tanto la ley como la Constitución se aplican a un caso particular, la Corte debe resolver ya sea ajustándose a la ley sin atender a la Constitución, o ajustándose a la Constitución, sin atender a la ley, cuál de las normas en conflicto prevalece. Esta es la esencia del deber judicial. Si, entonces, los tribunales deben atender a la Constitución, y ésta es superior a cualquier ley, es aquélla, y no ésta, la que debe regular el caso al que ambas se aplican.

El Poder Judicial de Estados Unidos de América se extiende a todos los casos que surgen bajo la Constitución. ¿Podría ser la intención de quienes le dieron esa facultad decir, que al usarla, no habría que fijarse en la Constitución ¿Un caso que surge bajo la Constitución debe ser resuelto sin examinar el documento bajo el cual surge? Esto es demasiado extravagante para ser sostenido. En consecuencia, en algunos casos los jueces deben fijarse en la Constitución, pero ¿qué parte les está prohibido leer u obedecer?



Hay muchas otras partes de la Constitución que sirven para ilustrar esta materia. Se declara que ningún impuesto o derecho se impondrá sobre artículos exportados de ningún estado. Supongamos que se establece un derecho sobre la exportación de algodón, tabaco o harina, y que se sigue un juicio para obtener la devolución de lo pagado. ¿Debe juzgarse el caso? ¿Deben los jueces cerrar los ojos a la Constitución y considerar sólo la ley?

La Constitución americana declara que no se aprobarán leyes que castiguen con posterioridad al hecho. Es decir, tipificando retroactivamente los delitos. Si, a pesar de ello, se aprueba o tipifica una de esas figuras, y una persona es juzgada bajo ella, ¿debe la Corte condenar a muerte a esas víctimas que la Constitución quiere proteger? Ninguna persona, dice la Constitución, será condenada por traición, si no es bajo el testimonio de dos testigos respecto al mismo acto, o por confesión en tribunal público. Aquí, el lenguaje de la Constitución se dirige especialmente a los tribunales. Prescribe, para ellos, una regla de prueba de la que no se deben apartar. Si la legislatura cambiara esas reglas y declarase que un solo testigo, o una confesión extrajudicial, son suficientes para una condena, ¿debe el principio constitucional ceder ante la ley? De estas y de otras citas que pueden hacerse resulta claro que quienes hicieron la Constitución contemplaron ese instrumento como una norma para regular a los tribunales, lo mismo que a la legislatura. ¿Por qué, si no, indica que los jueces deben jurar respetarla?. Este juramento se aplica, de manera especial, al desempeño de su conducta de carácter oficial. ¡Qué inmoral sería imponerles ese juramento si debieran ser usados como instrumentos, e instrumentos conscientes, para violar lo que juran respetar!

El juramento se formula de la manera siguiente: Juro solemnemente administrar justicia, sin consideración de las personas, y satisfaré por igual el derecho del pobre que el del rico; y que desempeñaré fiel e imparcialmente todos los deberes que me correspondan conforme a lo mejor de mi capacidad y entendimiento, conforme a la Constitución y a las leyes de Estados Unidos.



¿Para qué jura un juez desempeñar sus funciones de acuerdo con la Constitución de Estados Unidos de América, si esa Constitución no constituye una norma para su actuación, si está cerrada para él y no puede analizarla?. Si tal fuese el estado real de las cosas, ello sería peor que una burla solemne. Ordenar ese juramento, o prestarlo, resultaría igualmente criminal.

También la Corte mencionó que, al declarar cuál es la ley suprema del país, la Constitución se menciona así misma en primer lugar, y que no todas las leyes de Estados Unidos, tienen ese rango, sino sólo las que se expidan conforme a la Constitución.

En consecuencia, la fraseología particular de la Constitución de los Estados Unidos de América confirma y refuerza el principio que se supone esencial en todas las constituciones escritas, de que una ley contraria a la Constitución es nula, y que los tribunales, igual que las demás dependencias, están vinculadas por ese instrumento. Con estos argumentos se resolvió que la norma en que se fundó William Marbury, para solicitar el Write of Mandamus, debía ser desestimada, es decir, la ley judicial de 1789 (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2004, p. 81-87).

Afirman diversos juristas que en este célebre caso, se encuentra también el antecedente de la revisión judicial de las leyes o constitucionalidad de leyes, es decir, la judicial review; y precisamente este precedente el que sienta las bases sobre la supremacía constitucional.

En este contexto hitórico-argumentativo hablar de supremacía Consitucional nos referimos al grado máximo que tiene una ley, ya que ésta rige a la sociedad de un Estado, es mejor conocida como Carta Magna, lo cual dicha sociedad está subordinada a ella, ya que tiene la obligación de respetarla y a su vez ésta le proporciona garantías a los ciudadanos para protegerlos de los abusos de cualquier autoridad o de los mismos integrantes de la propia sociedad.



Zaldívar (2010), nos habla de la Supremacía Constitucional, y es enfático en sostener que para entenderla mejor y darle una interpretación correcta debemos conocer primero su definición etimológica de estas dos palabras, nos dice lo siguiente:

Supremacía: proviene de la raíz inglesa “supremacy” que es superioridad de grado, jerarquía o autoridad; y, Constitucional: alude a la Constitución de un Estado. Así mismo concluye que la Supremacía Constitucional se refiere a que la Constitución de un Estado es jerárquicamente superior a cualquier otra norma de orden jurídico. (pág.2)

Otros autores tienen diversas opiniones sobre la Supremacía Constitucional, pero todos concuerdan en que la Constitución de un país es la Norma Máxima ante cualquier otra ley, y dicha norma se tiene que hacer valer y ser respetada ante cualquier circunstancia que se le presente al Estado.

El concepto ideal del derecho constitucional que participa de todas las cuestiones propias de lo jurídico, es el que en su consecuencia y en su propósito puede establecerse a través de una serie de condiciones:

1. El derecho constitucional es una premisa de la justicia.
2. La aplicación de la justicia, a través del derecho, implica la instauración de un orden, indispensable para la instrumentalización de ésta.
3. El derecho encarna el valor de la seguridad.
4. El derecho constitucional tiene como finalidad específica la limitación de determinados poderes que corresponden a la conformación del Estado y a sus sujetos auxiliares.
5. El derecho es la bilateralidad.
6. El derecho refleja una forma de vida, plasmada en un orden institucional.

(Anónimo, 2011, p.129)

En México, la Supremacía Constitucional se encuentra estipulada en el artículo 133 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como uno de los principios importantes encontrados en ella (Zaldívar, 2010), misma que es la Ley



Suprema, la cual está situada por encima de las demás normas jurídicas del país y de los Tratados Internacionales celebrados con otros países.

Conocemos el lugar que tiene nuestra Carta Magna dentro de todas las leyes pero consigo trae consecuencias cuando las normas inferiores van en contra de ella, uno de las consecuencias más importantes de dicho principio, es que todas las normas y todos los actos de autoridad de nuestro país deben ser acordes con la Constitución, ya que si una disposición de una norma general y su acto de aplicación (autoaplicativo o heteroaplicativo) fueran contrarios a lo establecido a ésta, siempre debe prevalecer la Constitución por la simple razón de su superioridad jerárquica con base en el sistema de fuentes.

El principio de Supremacía Constitucional tiene relación con la inviolabilidad de la Constitución que se encuentra fundamentado en el artículo 136 de la propia Constitución General de la República.

El principio de supremacía de la Constitución y el control de la constitucionalidad, tienen un estrecho vínculo, ya que la primera se encarga de ser parámetro para que ningún acto de autoridad, ley o tratado pueda contravenir la ley fundamental, el control o la jurisdicción constitucional se encarga de hacer efectivo dicho principio, al otorgar mecanismos para garantizar la supremacía constitucional.

Para hablar de la naturaleza de la Supremacía Constitucional, debemos recordar que ésta proviene de dos elementos indispensables que son: el sentido formal y material, ya que el hablar de ellos, la naturaleza se explica por sí misma con estos elementos (Del Rosario, 2011); es decir, la Constitución contiene como una de sus características más distintivas el ser suprema (De la Cueva, 2008), esta supremacía radica en estas dos vertientes esenciales.

**Sentido Formal.** “La Constitución es formal al ser una ley que, a diferencia de otras, fundamenta y ordena la validez de todo un sistema jurídico, estableciendo un procedimiento complicado para su reforma, así como los criterios para la creación de otras normas” (Sanchís, 2007, p.76). La supremacía formal es el resultado de la



condición escrita y de la rigidez de las constituciones, forma en la que quedan al abrigo de cualquier acto de los poderes estatales. Este segundo aspecto de la supremacía, tal y como sostiene De la Cueva (2008) “depende de una decisión del pueblo o de la asamblea constituyente, a diferencia del primero que deriva de la naturaleza intrínseca de las normas” (p.96).

Al saber que la Supremacia Constitucional es formal como parte de su naturaleza jurídica y a su vez como parte de uno de sus componentes (características y elementos), esto da lugar y a su vez tiene relación con el PRINCIPIO DE RIGIDEZ, Del Rosario (2011) afirma: “es una consecuencia de haberle conferido a las constituciones escritas un valor superior al resto de las normas, ya que esto explica el por qué poseen un procedimiento expreso para su reforma, distinto al del resto de las leyes” (pág.103). El principio de rigidez tal y como lo sostiene Bidart (2003): “permite evidenciar la Supremacía de la Constitución, y no solamente por el hecho de que sea escrita” (p. 48) . Así podemos concluir que:

La supremacía de la Constitución en su sentido formal, complementado con el Principio de Rigidez, garantiza cualquier tipo de manipulación o exceso por parte de algún órgano de poder, pues de no contar con un proceso distinto ejercido por un órgano especial, sería factible que de forma constante su aspecto material se viese afectado. (Del Rosario, 2011, p.103)

**Sentido Material.** Ya que “en la Constitución se concentran los valores y principios que rigen a una organización político-social, los cuales solventan las necesidades vitales de justicia de sus integrantes” (Zagrebelsky, 2002, p.114)

La Constitución contiene tres facetas determinantes que, según Carpizo (1980), a saber, son las siguientes:

- a) El proceso de creación y derogación de las leyes.
- b) Las normas que crean y otorgan competencia a los órganos de gobierno.
- c) La serie de derechos que el hombre puede oponer frente a los órganos de gobierno.



Al reconocer así que se compone por los valores y principios, nos podemos dar cuenta que son elementos indispensables para que una Constitución se destaque por el elemento material, ya que este a su vez le da validez y valor, y que también la Carta Magna tenga peso en la sociedad y en la vida política de un Estado para poder ser respetada de la manera más adecuada implementando dichos valores y principios que la respaldan.

El principio de supremacía surge a la par de la consolidación de la Constitución como norma rectora, aunque desde la antigüedad el sentido de esta implicaba un orden rector de carácter superior. “Es con la consolidación del constitucionalismo que el principio de supremacía viene a adherirse como un aspecto consustancial a la norma fundamental. La división de poderes y el reconocimiento de los derechos fundamentales son los rasgos esenciales del constitucionalismo moderno” (Salazar, 2013, p. 85).

Sabemos que la Constitución tiene una gran importancia desde que se constituyó y se consolidó, y esto trasciende desde la existencia de la primera Carta Magna, pero también con la existencia de los hechos sociales que dieron lugar a la génesis del reconocimiento constitucional de los derechos fundamentales que nos corresponden a nosotros como ciudadanos por ser parte de una sociedad; ahora bien la división de poderes limitó al Estado para que una sola persona (ahora conocida como Presidente) abusara del poder que tenía como Soberano de un Estado y no cometiera atropellos que pongan en riesgo al gobierno y la soberanía, que precisamente, en un estado democrático constitucional y de derecho, reside en el pueblo.

Corolario a lo expuesto, no debemos soslayar que:

La Constitución es suprema por los valores y principios fundamentales que alberga, por esta razón es que debe contener una fuerza normativa lo suficientemente eficaz que permita el funcionamiento estructural del sistema jurídico y, de esta manera, no existan elementos que se antepongan a ella. (Del Rosario, 2011, p.102).





Así las cosas, la Constitución es la fuente de origen y vida de toda norma jurídica vigente en un Estado determinado, ya que en el texto se encuentra el procedimiento que debe seguir la autoridad competente para emitir una norma general, es del conocimiento de todos los que nos encontramos subordinados a la Constitución, que se debe cumplir lo establecido en nuestra ley fundante, ya que al no acatar la norma jurídica constitucional, las normas generales que la contravengan carecerán de validez y exigibilidad.

La causa o razón que origina el nacimiento de una Constitución varía de acuerdo con las circunstancias; su origen determina la formación de un Estado y las particularidades de éste. Al respecto, Heller (1977) señala:

La Constitución de un Estado coincide con su organización en cuanto ésta significa la Constitución producida mediante actividad humana, consciente, y sólo ella. Ambas se refieren a la forma o estructura de una situación política real que se renueva constantemente mediante actos de voluntad humana. (pág. 267)

De este modo, las razones y circunstancias que motivan el nacimiento de una Constitución apuntan siempre a la formación de un Estado o a la reforma del mismo, y las condiciones en las que ésta emerge pueden resumirse (Moreno, 1972).

Hablar de supremacía constitucional trae imbuído el concepto de inviolabilidad de la Constitución, pues significa la imposibilidad de trastocar el régimen jurídico establecido y garantizar las libertades y la seguridad jurídica del régimen. Son los principios y las medidas que adopta un régimen, por medio de un texto del orden jurídico supremo, para impedir que se elimine el propio régimen legal o que se violenten los principios que el mismo establece. Sin embargo, inviolabilidad constitucional no significa inmovilismo constitucional, una Constitución puede modificarse, enmendarse o reformarse, mediante las reglas que prevé esta misma, o habrá quien sostenga, el “derecho” inalienable a la Revolución, el cual no es de carácter jurídico ya que sería una contradicción del propio régimen jurídico (Uribe, 2009, p. 43); hablar de



inviolabilidad constitucional es referirse, parafraseando a José María Iglesias: Nada sobre la Constitución, nadie sobre la Constitución.

Quiróz (2010) habla sobre este principio refiriendo que:

Denota un concepto que se vincula estrechamente a los del poder constituyente, supremacía, y legitimidad de tal ordenamiento jurídico positivo. Se afirma que la Constitución es inviolable porque sólo puede ser quebrantada, desconocida o reemplazada mediante el ejercicio de la soberanía, cuyo titular es el pueblo. Inviolabilidad significa imposibilidad jurídica de que la Constitución sea desconocida, cambiada o sustituida por fuerzas que no emanen del poder constituyente o por grupos de personas que no expresen la voluntad mayoritaria del pueblo. La inviolabilidad de la Constitución se refiere a que no existe ningún acto que pueda desconocer o nulificar la inoperatividad constitucional. (p.88)

Este principio se encuentra en el artículo 136 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues como ya sabemos la Constitución establece un conjunto de instrumentos adjetivos o procesales de diferente carácter para que, mediante su operatividad, se preserve y mantenga el orden jurídico que crea y del cual es la Ley Fundamental y suprema, incluyendo por supuesto los medios de control constitucional. Finalmente, en el tema de supremacía no podemos apartarnos de la Teoría Constitucional desplegada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), la cual al resolver la Contradicción de Tesis 293/2011, dictada el 3 de septiembre de 2013, es precisa en señalar que la reforma constitucional en materia de derechos humanos generó en México un intenso debate respecto de un tema en particular: la jerarquía de los derechos humanos reconocidos en tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano. Este tema ya había suscitado algunos pronunciamientos antes del 10 de junio de 2011, pero esa fecha marcó un claro referente en la historia constitucional del país, centrando el debate en preceptos constitucionales vigentes y no sólo en algunos posicionamientos ideológicos y doctrinales. Guerrero-Zazueta (2015), es enfático en sostener que: “La resolución emitida por la Corte en el



expediente Varios 912/2010, conocido como el ‘Caso Radilla’, el cual, pese a no derivar de un asunto jurisdiccional, implicó toda una revolución jurídica, modificando cuestiones consideradas como dogmáticas e incuestionables” (p.67). En dicho asunto, la SCJN estaba llamada a pronunciarse sobre la jerarquía de las normas de derechos humanos de fuente internacional, lo cual impactaría en cuestiones como el control constitucional y convencional, el principio pro persona, la interpretación conforme y el principio interpretativo de progresividad. En otras palabras, lo que se resolviera en este asunto tendría implicaciones transversales para el resto de una buena parte de las figuras de reciente incorporación al texto constitucional.

Sin que hagamos mayor pronunciamiento sobre el tema resuelto en la Contradicción de Tesis 293/2011, atendiendo al principio de congruencia que impera en el presente trabajo de investigación, solo resta señalar los elementos conclusivos de este pronunciamiento que trastocó el Bloque de Constitucionalidad que impera en el Estado mexicano; a saber:

- a) Los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales, constituyen el Parámetro de Control de Regularidad Constitucional, pero cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de aquéllos, se debe estar a lo que establece el texto constitucional.
- b) Los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con independencia de que el Estado mexicano haya sido o no parte en el litigio ante dicho tribunal, resultan vinculantes para los Jueces nacionales al constituir una extensión de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda vez que en dichos criterios se determina el contenido de los Derechos Humanos establecidos en ese tratado.



### **I.III. La Teoría de los Sistemas Jurídicos de Fuentes y Jerarquía Normativa; una propuesta de Joseph Raz.**

Hacer referencia a la jerarquía normativa es hablar del sistema de clasificación de la normas jurídicas de modo que las normas de rango menor no puedan inferir, contradecir o contravenir a una norma de orden superior (RUIZ, 1988). Todo esto en razón de su propia naturaleza; la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, garantiza el principio de jerarquía normativa.

En su evolución el artículo 133 constitucional, ha sufrido modificaciones estructurales; por mucho tiempo se pensó en la existencia de un orden jurídico superior, de carácter estrictamente nacional, integrado por la constitución federal, como cúspide de una rebasada "Pirámide" atribuible a la Escuela Kantiana y Kelseniana de Viena que García Maynez en su Teoría Pura del Derecho trabajó con cautela, para de ahí derivar en orden descendente la jerarquización de los tratados internacionales y las leyes generales, obviamente todos por debajo de la Constitución, como incluso así lo retoma la Contradicción de Tesis 293/2011 del máximo tribunal del país. De igual forma, a partir de dicha interpretación, armonizada con los principios de derecho interno dispersos en el texto constitucional, así como con las normas y premisas fundamentales de esa rama del derecho se concluye (hasta antes del 2011) que los tratados internacionales se ubicaban jerárquicamente abajo de la constitución federal y por encima de las leyes generales, federales y locales, en la medida en que el Estado Mexicano al suscribirlos, de conformidad con lo dispuesto en la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados entre los Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales y, además, atendiendo al principio fundamental de derecho internacional consuetudinario *pacta sunt servanda*, contrae libremente obligaciones frente a la comunidad internacional que no pueden ser desconocidas invocando normas de derecho interno y cuyo incumplimiento supone, por lo demás, una responsabilidad de carácter internacional. (Semana Judicial de la Federación, XXV, abril de 2007, p. 6, tesis: P. VIII/200)



A partir de la interpretación del precepto citado, se aceptó que las leyes del Congreso de la Unión a las que aquél se refiere corresponden, no a las leyes federales sino a aquellas que inciden en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado mexicano y cuya emisión deriva de preceptos constitucionales que le competen a la autoridad jurisdiccional para dictarlas, el principio de “supremacía constitucional” implícito en el texto del artículo en cita claramente.

“Se traduce en que la Constitución General de la República, las leyes generales del Congreso de la Unión y los Tratados Internacionales que estén de acuerdo con ella, constituyen la “ley suprema de la unión”, esto es, conforman un orden jurídico superior, de carácter nacional, en el cual la Constitución se ubica en la cúspide y, por debajo de ella los tratados internacionales y las leyes generales” (Ruiz, 1988, p 36).

El desarrollo del pensamiento iusfilosófico de Joseph Raz tiene una coherencia a la que podemos denominar hilo conductor del presente trabajo relacionada precisamente al sistema de fuentes y su jerarquía normativa. Este hilo conductor parte de la idea básica de las razones, razones para la acción, razones excluyentes, razones operativas, razones concluyentes y razones protegidas. La idea de las razones es la parte fundamental que nos permitirá el entendimiento de los aspectos lógicos, discursivos y fácticos de lo que denominamos Derecho.

Las razones especialmente la razón para la acción y las razones protegidas integran a la norma subyaciendo a esta ya como razón completa, o como parte de una razón que en relación con otras normas se complementa, de allí la relación entre razones y norma, y la relación entre las normas integrando sistemas jurídicos.

Ocupa un lugar importante en esta teoría la idea de autoridad y la tesis de las fuentes sociales del derecho, las características de que la autoridad de facto tiene pretensiones de ser legítima y eficaz, la vinculación que entre la autoridad y el derecho existe, y primordialmente la autoridad del derecho. Toda esta parte teórico descriptiva junto con



la tesis de las fuentes sociales del derecho nos llevará a poder referirnos con cierta precisión y de manera contextualizada a la tesis del positivismo excluyente de Raz.

Esta teoría que integra el marco teórico conceptual de la investigación parte de la concepción de que el ordenamiento jurídico constituye un conjunto plural y complejo de normas que demanda de sus operadores criterios ciertos para determinar la forma o modo que se han de aplicar cada una de ellas, especialmente cuando se produce una colisión o conflicto. Ahora bien, uno de los primeros aspectos que se debe resolver para dar respuesta a la pregunta capital sobre el derecho aplicable, es determinar la naturaleza, sentido y función que cumplen cada una de estas normas, que van desde la Constitución hasta llegar a las normas de menor jerarquía (Se aplica: Sistematización, Cualificación y Deducción).

Desde un tiempo a esta parte, las diversas fuentes positivas han sido consideradas por la doctrina y la jurisprudencia como un tema fundamental que hoy ha rebasado la visión kelseniana sobre la jerarquía normativa, lo cual ha llevado a un acabado y profundo análisis de cada una de ellas. Esto ha ocurrido, en primer término, con la Constitución, de la cual se han extraído una cantidad importante de consecuencias normativas que la han colocado en el centro del sistema y de la discusión jurídica. Algo similar, aunque con una data mayor, se ha presentado con la ley, la cual ha dominado el sistema de fuentes durante el siglo XIX y buena parte del pasado siglo. Y qué podemos decir de la importancia que han adquirido otras fuentes, como los tratados internacionales, la legislación delegada, las normas reglamentarias, etc. Todas y cada una de ellas reconocen un abundante aparato bibliográfico destinado a escudriñar el sentido de cada una de estas normas o fuentes en el marco del orden constitucional vigente.

Sin embargo, la extrema preocupación por el estudio de estas fuentes no guarda la debida proporción en relación a un número considerable de normas que se mueven en un nivel inferior y que no tienen, al parecer, la dignidad que se reconoce a las que se ubican en los pisos superiores del sistema. Nos referimos a un conjunto de normas



o disposiciones que se dictan al interior de todo el complejo orgánico que integra la Administración del Estado, constituyendo una verdadera masa multiforme difícil de poder encasillar dentro de las categorías tradicionales, pero que llenan las páginas de nuestro Diario Oficial o Periódico Oficial (como lo es, en el caso, la Gaceta Universitaria) llegando a constituir las normas de referencia obligada de los funcionarios, quienes muchas veces están más a lo que establece una circular, acuerdo o instructivo antes que la Constitución y las leyes.

La corriente epistemológica “Razón Práctica y Normas” que encuadra la visión de Raz (1991, p.12), posee la respuesta neopositivista para esta investigación cualitativa doctoral habida cuenta que, debe distinguirse entre la norma moral-axiológica y la jurídica-deóntica, en un segundo sentido de razón excluyente de su creación jurídico-política, en el entendido que el propio sistema jurídico determina a la llamada “autoridad jurídica”, su validez y potestad para dictar normas jurídicas; es decir la competencia para alterar, modificar o extinguir parte o todo de un sistema jurídico; de lo contrario es como bien se apunta una simple justificación política o ideología que se atribuye a intereses de grupos o personales sin la intención de respetar la estructura y orden interno constitucional previamente establecido; por lo que al carecer de “potestad jurídica” simplemente la norma es ilegítima desde el punto moral, legal y filosófico, justificando el autoritarismo en las intenciones de la norma, puesto que como lo señala el autor, debe coexistir en la validación las reglas de creación normativa. Queda aquí planteado en términos de la normatividad del Derecho, el uso de la regla jurídica como norma, y el empleo del lenguaje normativo para describir el propio Derecho. Y apuntemos la observación de que el Derecho como Institución Social está íntimamente vinculado con la sociedad para la cual existe. En este sentido el origen parlamentario de los poderes de creación de normas en un principio no puede tener el carácter de ser normativo, en el sentido de pertenencia a un sistema, así que tiene que venir de lo social, lo político y jurídico como reglas, hasta crear lo normativo como sistema. Aunque este momento no pueda precisarse a nivel fáctico y solo sea una



hipótesis, puesto que en qué momento podemos decir con precisión que ha surgido el sistema normativo, ya que al unísono del poder político coexisten las reglas y el poder de creación normativo, como será analizado en la presente investigación con base en las decisiones para determinar la validez constitucional del “Acuerdo por el que se establece el Procedimiento de Responsabilidad Universitaria de la Universidad Autónoma del Estado de México”; sobre todo porque resulta un interesante ejercicio académico analizar las posturas divergentes entre los diversos órganos del Poder Judicial de la Federación en el tema de constitucionalidad sobre la norma general universitaria en estudio, con razones de justificación terceras excluyentes, totalmente opuestas y distintas entre sí que generan antinomias jurídicas sobre validez constitucional bajo un sistema de fuentes y de distribución de competencias totalmente asimiles en la decisión judicial como parámetro de control de regularidad constitucional de dicha norma general universitaria.





## Capítulo II

### El Derecho Administrativo Sancionador

#### II.I. El Derecho Administrativo; naturaleza jurídica y elementos.

El Derecho Administrativo es una materia del derecho que la podemos encontrar en el marco normativo de derecho comparado, que permite establecer las circunstancias y similitudes al referirse al éste; sin embargo existe un género próximo ineludible: Es una rama del Derecho que regula la organización de la administración pública y la relación de la administración con los particulares.

El Derecho Administrativo se considera una rama la cual va a estudiar la relación que se encuentra entre particulares y la administración pública, nos encontramos con una conceptualización de Aylwin (Ferrada, 2005) que establece “un conjunto de prerrogativas con miras a satisfacer el interés general, las que primaran sobre los intereses particulares de los afectados”. En una visión corta de lo que abarca el derecho administrativo, se infiere que se concibe como la relación que encontramos entre particulares y la administración pública la cual crea conflictos, por lo que el derecho administrativo cuenta con normas para la regulación de tales conflictos.

El Derecho Administrativo en España maneja algo similar entorno al concepto, ya que manifiesta tenerlo en una ciencia social, en el marco de ser un ordenamiento jurídico como lo expresa Rodríguez (2008) “como todo sector del ordenamiento jurídico, es una ciencia social que se aplica y se proyecta sobre la realidad en su devenir histórico con arreglo a parámetros de justicia” (pág. 7). Maneja de igual manera que es una herramienta para la función y el ordenamiento entre particulares con las autoridades administrativas. Lo maneja como una forma para poder reclamar a las autoridades, cuando se ven involucrados en un parámetro de conflictos cuando la autoridad administrativa viola la esfera de derechos del gobernado o hace omisión de un acto administrativo.



Es importante verlo en sentido que el Derecho surge por la necesidad de regular la relación entre los particulares con el Estado y entre particulares, para una buena convivencia y un Estado verdaderamente Constitucional y de Derecho, y después vemos que la rama de Derecho Administrativo surge por lo mismo, por regular la administración pública y la relación con los particulares. Fortaleciendo las distintas opiniones del surgimiento del Derecho Administrativo, es menester señalar que:

Para unos, el Derecho Administrativo es una consecuencia de la revolución francesa, de la necesidad que surge entonces de limitar y embridar el poder absoluto del rey. Y, para otros, la historia del Derecho Administrativo se encuentra ligada a la historia de lo público, de lo común, de lo colectivo en cada país y en cada tradición y cultura jurídica nacional. (Rodríguez, 2008, p. 10)

Podemos notar con esto que la naturaleza jurídica del Derecho Administrativo es la necesidad de una sociedad con base en la regularización de la administración pública. Por otro lado, está la Concepción del Derecho Administrativo en Francia.

El derecho Administrativo Francés fue forjado a través de análisis casuísticos que moldearon jurisprudencialmente umbrales y preceptos propios, se consolidó como consecuencia directa de la transición histórica entre el pensamiento absolutista y el revolucionario liberal, y de las luchas de intereses entre la naciente burguesía y la decadente monarquía. Como ejemplo de lo anterior, el monarca dejaba los conflictos civiles en manos de jueces cuyos cargos eran considerados propiedad privada y eran heredados a sus descendientes, configurándose como una aristocracia ilustrada independiente del monarca y adinerada. Los jueces tenían a su cargo la función registrar o cumplir las leyes del soberano, sin embargo, como muestra del naciente poder de la aristocracia hacían caso omiso a varias disposiciones, especialmente las reformas tributarias de una monarquía al borde de la bancarrota que iban en desmedro de los intereses burguesas. (Ferrada, 2003, p. 14)



Con lo anterior podemos observar que, ya se veía la necesidad de construir un marco normativo que pudiera regularizar el funcionamiento de la administración de un gobierno, que es base fundamental para el ordenamiento y satisfacer la necesidad de la colectividad.

Diez (2010) concibe al Derecho Administrativo como “el complejo de principios y normas de Derecho Público interno que regula la organización y la actividad de la administración pública” (p.25). De igual forma otro autor argentino maneja que el derecho administrativo (Basavilbaso, 2009) “es un complejo de normas y de principios de Derecho Público interno que regulan las relaciones entre los entes públicos y los particulares o entre aquéllos entre sí, para la satisfacción concreta, directa o inmediata de las necesidades colectivas,” (p.37).

De lo anterior es palpable dos puntos de vista diferentes en cuestión de que uno lo toma como una organización del Estado frente a las actividades realizadas por un ente de administración pública, a diferencia del otro que nos señala que es una relación entre un ente público con uno privado para la regularización de las necesidades colectivas. Como vemos no cambia mucho la esencia, seguimos analizando que es una ciencia que se encarga de la administración pública y la relación que existe entre los particulares.

Ahora por cuando hace a elementos básicos del Derecho Administrativo, es interesante la visión argentina (Cobelli, 2017) que integra los siguientes:

1. Competencia. Se refiere a la legalidad que posee un órgano para poder actuar. Por ejemplo, el hecho de demandar a alguien, en virtud de las características de grado, materia, lugar y tiempo. El grado refiere a la posición jerárquica que ocupa un órgano de la administración. Un órgano de posición inferior no puede tomar decisiones que corresponden a un órgano superior, y viceversa. La materia significa la especialidad del órgano, la actividad o tarea sobre la cual tiene incumbencia. El lugar es el territorio espacial en el cual es legítimo el ejercicio de la función de un determinado órgano administrativo. La competencia en razón del tiempo se refiere a aquellos órganos que



tienen facultades concedidas por un lapso de tiempo determinado. En la emisión del Acto Legislativo Administrativo, como será analizado en los capítulos subsecuentes de esta investigación, es imprescindible atender al Principio de Reserva de Ley bajo un sistema de jerarquía de fuentes, para efecto de concebir al mismo como un acto constitucional y legalmente válido.

2. Causa. Es el origen del conflicto, los antecedentes y circunstancias que llevaron a que surgiera o se rompiera una norma del derecho administrativo. Por ejemplo, el no presentar una declaración jurada en tiempo y forma es una circunstancia. La presentación de la declaración jurada de manera correcta es un antecedente.

3. Voluntad. En el acto administrativo la voluntad es un proceso por medio del que una o varias personas aportan ideas a las partes de una declaración que es llevada a cabo en el ejercicio de la función administrativa.

4. Motivación. Es lo que provoca que el acto administrativo se ponga en acción. Es una situación legal o de hecho prevista por la ley como condición necesaria para que se ponga en acción la actividad del derecho administrativo.

5. Objeto. Es la resolución del caso concreto, el resultado práctico que se pretende lograr. Por eso la ley debe ser posible tanto físicamente (que se pueda concretar) como jurídicamente (que no esté prohibida).

6. Procedimientos. Son los pasos que deben completarse antes de lograr la resolución del acto. Los procedimientos suelen ser muy meticulosos y complicados, con la presentación de evidencia y documentación, presentaciones personales y otros documentos.

7. Finalidad. La finalidad del acto administrativo debe ser el bienestar público. No se deben perseguir fines personales y encubiertos. Sin este elemento el acto administrativo no tiene validez y se considera nulo, como si nunca se hubiese iniciado un acto del derecho administrativo.

8. Forma. Se refiere al modo en que se conoce la resolución del administrado luego de dictado el acto. En derecho administrativo las formas cumplen la función de



garantía. Es la manera en la cual se registra y se expone la voluntad administrativa. Debe ser documentada y publicada, expresada o exteriorizada. (Cobelli, 2017)

Los ocho elementos básicos antes expuestos concuerdan con el funcionamiento del derecho administrativo en diferentes sistemas jurídicos, vemos que es una estructura por la cual tiene el funcionamiento del Estado, en la formación y expedición de actos administrativos que emanan de una autoridad competente.

En México respecto al Derecho Administrativo, vemos que existe de igual manera la misma esencia que en los demás Estados, se maneja también como un derecho público que se encarga de la administración pública.

El derecho administrativo es la rama del derecho público interno, constituido por el conjunto de estructuras y principios doctrinales y por las normas que regulan las actividades directas e indirectas, de la administración pública como órgano del poder ejecutivo federal, la organización, funcionamiento y control de la cosa pública; sus relaciones con los particulares, los servicios públicos y demás actividades estatales. (Serra, 2000, p141).

Con base en lo anterior podemos establecer en criterio propio que, el Derecho Administrativo es una rama del Derecho la cual se encarga de establecer el funcionamiento y la relación que existe entre particulares con el Estado, y de los cuales van a existir una serie de actos que son emanados de las autoridades competentes para la satisfacción de los gobernados en cuestiones particulares o de colectividad. Todo ello viene encaminado de la estructura que debe tener el Estado para su funcionamiento como tal.

## **II.II. La fundamentación y motivación de los actos de autoridad administrativa, como exigencias constitucionales.**

Sobre los conceptos de Fundamentación y Motivación, nuestro Máximo Tribunal del País en Jurisprudencia definida, ha establecido que la falta de fundamentación y motivación es una violación formal diversa a la indebida o incorrecta fundamentación



y motivación, que es una violación material o de fondo, siendo distintos los efectos que genera la existencia de una u otra, por lo que el estudio de aquella omisión debe hacerse de manera previa.

En efecto, el artículo 16 constitucional establece, en su primer párrafo, el imperativo para las autoridades de fundar y motivar sus actos que incidan en la esfera de los gobernados, pero la contravención al mandato constitucional que exige la expresión de ambas en los actos de autoridad puede revestir dos formas distintas, a saber: la derivada de su falta, y la correspondiente a su incorrección. Se produce la falta de fundamentación y motivación, cuando se omite expresar el dispositivo legal aplicable al asunto y las razones que se hayan considerado para estimar que el caso puede subsumirse en la hipótesis prevista en esa norma jurídica. En cambio, hay una indebida fundamentación cuando en el acto de autoridad sí se invoca el precepto legal, sin embargo, resulta inaplicable al asunto por las características específicas de éste que impiden su adecuación o encuadre en la hipótesis normativa; y una incorrecta motivación, en el supuesto en que sí se indican las razones que tiene en consideración la autoridad para emitir el acto, pero aquéllas están en disonancia con el contenido de la norma legal que se aplica en el caso. De manera que la falta de fundamentación y motivación significa la carencia o ausencia de tales requisitos, mientras que la indebida o incorrecta fundamentación y motivación entraña la presencia de ambos requisitos constitucionales, pero con un desajuste entre la aplicación de normas y los razonamientos formulados por la autoridad con el caso concreto. La diferencia apuntada permite advertir que en el primer supuesto se trata de una violación formal dado que el acto de autoridad carece de elementos ínsitos, connaturales, al mismo por virtud de un imperativo constitucional, por lo que, advertida su ausencia mediante la simple lectura del acto administrativo, su efecto será que procederá su nulidad y la reposición del procedimiento para que se cumplan con tales garantías; y en el segundo caso consiste en una violación material o de fondo porque se ha cumplido con la forma mediante la expresión de fundamentos y motivos, pero unos y otros son incorrectos,



lo cual, por regla general, también dará lugar a un fallo protector, en este caso la invalidez absoluta; sin embargo, será menester un previo análisis del contenido del asunto para llegar a concluir la mencionada incorrección, por lo que se hace factible el estudio tanto de la falta como de la indebida fundamentación y motivación, esto es, de la violación formal y por otra parte la material o de fondo.

Lo anterior es así tal y como lo exigen las garantías constitucionales establecidas en los artículos 16 y 17 de la Constitución Federal, puesto que en el texto constitucional se indica que: *“Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento...”*. *“Artículo 17. Ninguna persona podrá hacer justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho. Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial...”*.

De lo anterior se colige, que para que se cumpla el imperativo de la fundamentación y motivación, los actos de autoridad deben cumplir los siguientes requisitos:

- a) Expresar con precisión el precepto legal aplicable al caso (fundamentación)
- b) Señalar con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto (motivación)
- c) Existir adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables (relación entre la fundamentación y motivación)

De la interpretación armónica y sistemática a lo expuesto, se concibe que los actos de autoridad deben estar debidamente fundados y motivados; lo que implica que se debe revisar tanto la ausencia, falta, indebida o insuficiente fundamentación y motivación de los mismos, ya que dichas concepciones se distinguen por sus propias características, pues como ya se dijo, la falta de motivación y fundamentación es una violación formal que se da cuando no se expresan las normas legales aplicables y los razonamientos sustanciales al respecto y la indebida o incorrecta fundamentación y



motivación es una violación material o de fondo, por tanto al ser una violación de fondo se debe analizar la inconstitucionalidad e invalidez del acto administrativo sujeto a escrutinio judicial.

Para entender lo anterior, a continuación se hace la siguiente distinción:

La falta de fundamentación y motivación se da cuando se omite expresar el dispositivo legal aplicable al asunto y las razones que se hayan considerado para estimar que el caso puede subsumirse en la hipótesis prevista en esa norma jurídica (se entiende la ausencia total de la cita de la norma en que se apoya la resolución y de las circunstancias especiales o razones particulares que se hayan tenido en cuenta para la emisión del acto administrativo).

La indebida fundamentación se da cuando en el acto de autoridad sí se invoca el precepto legal, pero este no es aplicable al asunto en concreto.

La incorrecta motivación, se actualiza cuando se indican las razones que tiene en consideración la autoridad para emitir el acto, pero no tienen relación con el contenido de la norma legal que se aplica en el caso.

En ese sentido, se concibe que la falta de fundamentación significa la carencia o ausencia de tales requisitos, mientras que en la indebida o incorrecta fundamentación y motivación, contempla ambos requisitos, sin embargo, no son aplicables al caso concreto y si se exponen las razones que la autoridad tuvo para dictar el acto, pero no corresponden al caso concreto objeto de decisión, o bien, cuando no existe adecuación entre los motivos invocados en el acto de autoridad y las normas aplicadas en el propio acto.

Si bien una autoridad pretende realizar una fundamentación y motivación, debe cuidarse que exista armonía y adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables (relación entre la fundamentación y motivación), lo que hace indebida a la fundamentación y a la motivación, es decir, se trata de una violación de fondo.

Por tanto, no basta que el acto administrativo apenas observe una motivación *pro forma* pero de una manera incongruente, insuficiente o imprecisa, que impida la





finalidad del conocimiento, comprobación y defensa pertinente, sino que debe generarse la expresión de lo estrictamente necesario para explicar, justificar y posibilitar la defensa, así como para comunicar la decisión a efecto de que se considere debidamente fundado y motivado, exponiendo los hechos relevantes para decidir, citando la norma habilitante y un argumento mínimo pero suficiente para acreditar el razonamiento del que se deduzca la relación de pertenencia lógica de los hechos al derecho invocado, que es la subsunción.

Lo anterior tiene sustento en los siguientes criterios jurisprudenciales emitidos por nuestro máximo tribunal del país, que son de irrestricta observancia obligatoria para todos los Tribunales del Estado Mexicano, de conformidad con lo establecido por los artículos 215, 216 y 217 de la Ley de Amparo en vigor:

**FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. LA DIFERENCIA ENTRE LA FALTA Y LA INDEBIDA SATISFACCIÓN DE AMBOS REQUISITOS CONSTITUCIONALES TRASCIENDE AL ORDEN EN QUE DEBEN ESTUDIARSE LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN Y A LOS EFECTOS DEL FALLO PROTECTOR.**

La falta de fundamentación y motivación es una violación formal diversa a la indebida o incorrecta fundamentación y motivación, que es una violación material o de fondo, siendo distintos los efectos que genera la existencia de una u otra, por lo que el estudio de aquella omisión debe hacerse de manera previa. En efecto, el artículo 16 constitucional establece, en su primer párrafo, el imperativo para las autoridades de fundar y motivar sus actos que incidan en la esfera de los gobernados, pero la contravención al mandato constitucional que exige la expresión de ambas en los actos de autoridad puede revestir dos formas distintas, a saber: la derivada de su falta, y la correspondiente a su incorrección. Se produce la falta de fundamentación y motivación, cuando se omite expresar el dispositivo legal aplicable al asunto y las razones que se hayan considerado para estimar que el caso puede subsumirse en la hipótesis



prevista en esa norma jurídica. En cambio, hay una indebida fundamentación cuando en el acto de autoridad sí se invoca el precepto legal, sin embargo, resulta inaplicable al asunto por las características específicas de éste que impiden su adecuación o encuadre en la hipótesis normativa; y una incorrecta motivación, en el supuesto en que sí se indican las razones que tiene en consideración la autoridad para emitir el acto, pero aquéllas están en disonancia con el contenido de la norma legal que se aplica en el caso. De manera que la falta de fundamentación y motivación significa la carencia o ausencia de tales requisitos, mientras que la indebida o incorrecta fundamentación y motivación entraña la presencia de ambos requisitos constitucionales, pero con un desajuste entre la aplicación de normas y los razonamientos formulados por la autoridad con el caso concreto. La diferencia apuntada permite advertir que en el primer supuesto se trata de una violación formal dado que el acto de autoridad carece de elementos ínsitos, connaturales, al mismo por virtud de un imperativo constitucional, por lo que, advertida su ausencia mediante la simple lectura del acto reclamado, procederá conceder el amparo solicitado; y en el segundo caso consiste en una violación material o de fondo porque se ha cumplido con la forma mediante la expresión de fundamentos y motivos, pero unos y otros son incorrectos, lo cual, por regla general, también dará lugar a un fallo protector, sin embargo, será menester un previo análisis del contenido del asunto para llegar a concluir la mencionada incorrección. Por virtud de esa nota distintiva, los efectos de la concesión del amparo, tratándose de una resolución jurisdiccional, son igualmente diversos en uno y otro caso, pues aunque existe un elemento común, o sea, que la autoridad deje insubsistente el acto inconstitucional, en el primer supuesto será para que subsane la irregularidad expresando la fundamentación y motivación antes ausente, y en el segundo para que aporte fundamentos y motivos diferentes a los que formuló previamente. La apuntada diferencia trasciende, igualmente, al orden en que se



deberán estudiar los argumentos que hagan valer los quejosos, ya que si en un caso se advierte la carencia de los requisitos constitucionales de que se trata, es decir, una violación formal, se concederá el amparo para los efectos indicados, con exclusión del análisis de los motivos de disenso que, concurriendo con los atinentes al defecto, versen sobre la incorrección de ambos elementos inherentes al acto de autoridad; empero, si han sido satisfechos aquéllos, será factible el estudio de la indebida fundamentación y motivación, esto es, de la violación material o de fondo.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca. Tomo XXVII, Febrero de 2008. Pág. 1964. **Tesis de Jurisprudencia.**”

### **FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. EL ASPECTO FORMAL DE LA GARANTÍA Y SU FINALIDAD SE TRADUCEN EN EXPLICAR, JUSTIFICAR, POSIBILITAR LA DEFENSA Y COMUNICAR LA DECISIÓN.**

El contenido formal de la garantía de legalidad prevista en el artículo 16 constitucional relativa a la fundamentación y motivación tiene como propósito primordial y ratio que el justiciable conozca el “para qué” de la conducta de la autoridad, lo que se traduce en darle a conocer en detalle y de manera completa la esencia de todas las circunstancias y condiciones que determinaron el acto de voluntad, de manera que sea evidente y muy claro para el afectado poder cuestionar y controvertir el mérito de la decisión, permitiéndole una real y auténtica defensa. Por tanto, no basta que el acto de autoridad apenas observe una motivación pro forma pero de una manera incongruente, insuficiente o imprecisa, que impida la finalidad del conocimiento, comprobación y defensa pertinente, ni es válido exigirle una amplitud o abundancia superflua, pues es suficiente la expresión de lo estrictamente necesario para explicar, justificar y posibilitar la defensa, así como para comunicar la decisión a efecto de que se



considere debidamente fundado y motivado, exponiendo los hechos relevantes para decidir, citando la norma habilitante y un argumento mínimo pero suficiente para acreditar el razonamiento del que se deduzca la relación de pertenencia lógica de los hechos al derecho invocado, que es la subsunción.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo XXIII, Mayo de 2006. Pág. 1531.

**Tesis de Jurisprudencia.”**

### **FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, NO EXISTE CUANDO EL ACTO NO SE ADECUA A LA NORMA EN QUE SE APOYA.**

Todo acto de autoridad debe estar suficientemente fundado y motivado, de manera que si los motivos o causas que tomó en cuenta el juzgador para dictar un proveído, no se adecuan a la hipótesis de la norma en que pretende apoyarse, no se cumple con el requisito de fundamentación y motivación que exige el artículo 16 constitucional, por tanto, el acto reclamado es violatorio de garantías.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo IX, Enero de 1999. Pág. 660.

**Tesis de Jurisprudencia.**

Corolario a lo expuesto, debe resaltarse que en tratándose de la fundamentación y motivación de los actos legislativos a los cuales va encaminado el presente trabajo de investigación doctoral es de señalarse que, la teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido a través del criterio “FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA” (En Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Pleno, Volumen 38, Primera Parte, página 27), que la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 constitucional contiene un mandato para todas las autoridades, incluyendo a la Función Legislativa de las Autoridades del Estado. Lo anterior significa que los actos legislativos también están



sujetos al mandamiento constitucional de referencia; esto es así, puesto que aun cuando es cierto que la exigencia de fundamentación y motivación de los actos de autoridad en que consiste la garantía de legalidad establecida por el artículo 16 constitucional, ha de entenderse que abarca a todo acto de autoridad, sea ésta legislativa, ejecutiva o judicial, en la medida en que todas ellas deben actuar, por igual, dentro de un marco jurídico de 'legalidad', debe sin embargo aclararse que, tratándose de actos de autoridades legislativas (expedición de normas generales), dichos requisitos de 'fundamentación y motivación' se satisfacen siempre que ellas actúen dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente les confiera (fundamentación) y que las normas generales respectivas que emitan se refieran a relaciones sociales que reclamen ser jurídicamente reguladas (motivación), sin que ello implique, en modo alguno, que todas y cada una de las disposiciones que den cuerpo a esas normas deban ser necesariamente materia de una motivación específica. Por tanto, la fundamentación se satisface cuando el órgano legislativo actúa dentro de los límites que la Constitución Federal le confiere, esto es, cuando el ámbito espacial, material y personal de validez de las normas que se emiten corresponde a la esfera de atribuciones de la función legislativa de la autoridad de que se trate, es decir cuando deviene de una autoridad competente para emitir dicho acto legislativo.

### **II.III. La facultad sancionadora del Estado y sus límites.**

En el Estado administrativo moderno es imperativo que la legislación sea efectiva, esto es, que alcance los objetivos para los cuales fue diseñada, no está de más mencionar que la facultad sancionadora administrativa del Estado tiene su origen en preceptos legales que tienden precisamente a lograr la eficiencia del servicio público.

El Derecho Administrativo, debe orientarse a la eficacia y efectividad de los ordenamientos legales, esta rama del Derecho constituye una herramienta que permite hacer cumplir los fines dispuestos por quienes formulan políticas públicas y



legislativas, a través de la implementación de una determinada regulación de las condiciones o presupuestos de acuerdo a los cuales una regulación administrativa se torna eficaz y además debe ser tratada por la ciencia jurídica administrativa. De ahí que adquieran relevancia los instrumentos reguladores y su modo de funcionamiento. Cuando existe una transgresión a las normas jurídicas, con independencia de acciones de otra índole surgen las sanciones administrativas, que han sido tratadas por la doctrina y jurisprudencia nacionales desde la perspectiva de su concepto, legitimidad constitucional, limitaciones a la configuración y ejercicio de la potestad sancionatoria. Encontramos que existen tanto infracciones administrativas como delitos. La infracción administrativa es el quebrantamiento de una norma jurídica, llámese ley o reglamento, y que por tal motivo se da lugar para que el responsable sea castigado mediante una sanción administrativa y en su caso con una sanción judicial, y en algunos supuestos, pueden aplicarse los dos tipos de medidas represivas. El delito, es el acto u omisión que sancionan las leyes penales, que se encuentran tipificados en éstas y que, al igual que la infracción, la conducta es merecedora de una sanción pecuniaria y una sanción corporal como lo es la pena privativa de libertad.

La doctrina tradicional considera que los principios que configuran y limitan la potestad sancionadora de la administración son los mismos que la Constitución ha previsto para el ejercicio de la potestad penal del Estado, por cuanto participarían de una misma naturaleza, taxatividad y tipicidad en sentido amplio; es de destacar que el principio de taxatividad puede definirse como la exigencia de que los textos en los que se recogen las normas describan con suficiente precisión qué actos o conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas; por su parte, la tipicidad, constituye la adecuación, el encaje, la subsunción del acto humano voluntario o involuntario al tipo penal.

Así las cosas, la potestad sancionadora de la administración está configurada y limitada por los principios de legalidad, tipicidad, culpabilidad o responsabilidad, proporcionalidad, entre otros; pero todo siempre en un marco de constitucionalidad



que otorga de seguridad y certeza jurídicas a dicha actividad punitiva administrativa, desde la configuración legislativa de ordenamientos jurídicos, normas generales que establecen tal función, hasta la actualización de los principios en estudio al caso concreto.

La facultad sancionadora administrativa del Estado, trae aparejado el supuesto de que el propio ente estatal cuenta con diversas funciones relativas a su administración, tales como las facultades legales otorgadas a favor de los poderes públicos, con el objetivo de resguardar y respetar su propia legislación jurídica, así como mantener el orden jurídico.

La facultad sancionadora del Estado mexicano puede concebirse como aquella actividad propia del ente público para actuar en consecuencia o efecto de una conducta que constituye a la infracción de una norma jurídica. Dependiendo del tipo de norma incumplida o violada, se actualizará la sanción respectiva previamente establecida; su regulación y funcionamiento se ejerce de manera híbrida dentro de sus tres poderes, el Poder Legislativo define y clasifica las faltas o infracciones, los delitos y las sanciones que deben aplicarse a los individuos que contraríen las normas jurídicas; la ejecución y la vigilancia del respeto a tales preceptos legales, es el Poder Ejecutivo quien está a cargo de la imposición de sanciones administrativas, por su parte el Poder Judicial resuelve controversias suscitadas entre los particulares o entre éstos y los Poderes Públicos, disponiendo de la fuerza o autoridad necesaria para cumplir sus fallos.

La facultad sancionadora administrativa del Estado se presenta como una atribución propia de la administración pública, otorgando la posibilidad de imponer sanciones a los particulares y a los servidores públicos que infringen disposiciones legales.

Al momento de conceptualizar la Facultad sancionadora administrativa de Estado, resulta necesario conocer y distinguir tal concepto, de los que se le podrían parecer, de aquellos conceptos de los que deriva y definiciones con los que se puede confundir,



conceptos como derecho disciplinario, derecho penal administrativo o derecho administrativo sancionador.

De acuerdo con Gómez Sánchez (2009) el Derecho Penal Administrativo es la disciplina jurídica que estudia los actos y omisiones catalogados como infracciones, faltas y delitos de orden administrativo, así como las sanciones administrativas y penales relacionadas con tales ilícitos.

Es menester tomar en cuenta las consideraciones que de la Tesis Aislada con número I.4o.A.115 A (10a.) emitida por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, visible en la página 3117 del Tomo IV junio de 2018, publicada en el Semanario Judicial de la federación, Décima Época, que a continuación se transcribe de manera literal:

**PROCEDIMIENTOS EN LOS QUE SE APLICA EL DERECHO DISCIPLINARIO. SON INDEPENDIENTES Y AUTÓNOMOS DE AQUELLOS QUE, A PESAR DE ENCONTRARSE RELACIONADOS O BASADOS EN LOS MISMOS HECHOS, SEAN SOLUCIONADOS CON FUNDAMENTO EN EL DERECHO PENAL.**

De acuerdo con el artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público que incurra en hechos de corrupción, será sancionada en términos de la legislación penal; asimismo, se le aplicarán sanciones administrativas por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deba observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, lo que se conoce como derecho disciplinario; finalmente, la ley establece los procedimientos autónomos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones. En estas condiciones, la facultad sancionadora de la administración forma parte, junto con la potestad penal de los tribunales, de un ius puniendo superior del Estado, de manera que aquéllas no son sino manifestaciones concretas de éste. La razón de esta diversidad de instancias punitivas radica en





que la naturaleza, fines y objetivos perseguidos en ambas regulaciones son diversos, verbigracia, en el derecho penal el objetivo principal es promover el respeto a determinados bienes jurídicos tutelados mediante las normas (la vida, la propiedad, etcétera); de ahí que prohíba y sancione las conductas dirigidas a lesionarlos o ponerlos en peligro. En cambio, el derecho disciplinario busca la adecuada y eficiente función pública, como garantía constitucional en favor de los gobernados, al imponer a una comunidad específica –servidores y funcionarios públicos–, una modalidad de conducta correcta, honesta, adecuada y pertinente a su encargo; de lo cual deriva que, al faltar a un deber o al cumplimiento de dicha conducta correcta, debe aplicarse la sanción disciplinaria. Así, el *ius puniendi* lo ejerce el Estado bajo modalidades o manifestaciones distintas al derecho penal, como en el disciplinario y, en general, el administrativo sancionador, ambiental, fiscal y otros, con la condición de que se apliquen, *mutatis mutandi*, los principios del derecho penal, tanto para efectos garantistas del presunto inculpaado y de la sociedad, como para incentivar y encauzar políticas públicas de eficiencias y disuasión en favor de la ciudadanía, como es una eficiente función pública y combate a la corrupción e ilegalidad en el actuar de servidores públicos. En síntesis, el derecho debe verse como un medio o mecanismo de control social para dirigir e incentivar comportamientos, a fin de realizar o consumir resultados sociales y metas que son distintas en el ámbito penal y en el administrativo sancionador. De ahí que los procedimientos en los que se aplica el derecho disciplinario, son independientes y autónomos de aquellos que, a pesar de encontrarse relacionados o basados en los mismos hechos, sean solucionados con fundamento en el derecho penal.

Cano Campos (1995) determina que el punto de partida en el estudio y elaboración del Derecho Administrativo sancionador es la potestad sancionadora de la Administración. Establece que en el principio de todo Derecho, están una potestad y



un ordenamiento. Y cabalmente porque existen una potestad administrativa sancionadora y un ordenamiento jurídico administrativo sancionador es por lo que puede hablarse con propiedad de un Derecho Administrativo sancionador (pág. 80). Esta potestad es hoy considerada por la doctrina y la Jurisprudencia como parte integrante, junto a la potestad penal de los Tribunales.

Sin embargo, a juicio de Cano Campos, la potestad sancionadora forma parte de otras potestades administrativas, en concreto de la competencia de gestión de la que es su anejo o corolario. Con esta explicación alternativa se podría construir un sistema menos rígido y más dogmático.

La fundamentación de la potestad sancionadora del Estado desde su enfoque legislativo hasta la actualización de la norma punitiva a casos concretos, se encuentra, debe derivar de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y solo en ella hacerse extensiva en las leyes secundarias, así como en los reglamentos materiales, acuerdos y procedimentales relativos a esta cuestión, de tal manera que debe ejercerse cuando hay necesidad de castigar, reprimir, advertir o imponer una sanción tanto a gobernantes como gobernados, por la violación a las leyes y reglamentos públicos; empero siempre desde un sustento constitucional bajo principios estrictamente delineados por la norma fundante.

La doctrina tradicional considera que los principios que configuran y limitan la potestad sancionadora de la administración son los mismos que la Constitución ha previsto para el ejercicio de la potestad penal del Estado, por cuanto participarían de una misma naturaleza; esto se conoce como el principio de tipicidad en su vertiente del derecho sancionador administrativo.

La potestad sancionadora de la administración está configurada y limitada por los principios de legalidad, tipicidad, culpabilidad o responsabilidad, proporcionalidad y prescripción.

El ejercicio de una facultad sancionadora de un Estado se encuentra sujeto a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a los Principios Generales



del Derecho, es por eso que veo necesario precisar cuáles son aquellos principios que se encuentran estrechamente vinculados a la aplicación en un caso concreto, ya que la facultad sancionadora de un Estado puede dividirse en dos momentos.

El primero se vincula a la actividad del legislador destinada a determinar aquellas normas reguladoras de las conductas susceptibles de generar infracción, por lo que el segundo está relacionado a la actividad administrativa de identificar lo subsecuente de una infracción, que sería el imponer una sanción, es por esto que quien ejerza la facultad sancionadora deberá aplicar las sanciones correspondientes sujetándose a los principios generales del derecho constatando que la actuación es estricto derecho; esto significa garantizar el debido proceso, lo cual es hablar de las garantías inherentes que no solo han sido reconocidas en nuestra ley si no que es el principio que determina la transparencia de un proceso en cualquier materia.

El debido proceso es el conjunto de formalidades esenciales que deben observarse en cualquier procedimiento legal, para asegurar o defender los derechos y libertades de toda persona acusada de cometer un delito. Por un lado, se refiere a los medios que toda persona tiene para hacer valer sus derechos, es decir, para asegurar o defender sus libertades; esto se conoce como “derecho a un recurso”. (Secretaría de Gobernación)

Por tanto la facultad sancionadora del estado entendida, como un proceso de la administración pública es inevitable conocer acerca de los principios del derecho sancionador administrativo que va aunado a la potestad sancionadora que son iguales a los del derecho penal, por lo que se puede decir que el derecho penal y el derecho administrativo tienen que trabajar en conjunto para poder activar el ejercicio del Estado a la hora del desarrollo de sus funciones.

En este orden de ideas, la facultad sancionadora administrativa tiene como fin primordial, aplicar las sanciones administrativas por la Administración entre los instrumentos dirigidos a obtener el cumplimiento de la regulación. Para proteger el interés general, las instituciones públicas cuentan con una serie de potestades de



índole sancionadora. Su fin es castigar a quienes incumplen o violan las normas relacionadas con el ámbito de la entidad involucrada.

Bermúdez (1998) afirma que una sanción administrativa es aquella retribución negativa prevista por el Ordenamiento Jurídico e impuesta por una Administración Pública por la comisión de una infracción administrativa, al tenor siguiente:

La retribución negativa consistente en la privación o restricción de derechos; su determinación por el Ordenamiento Jurídico; que venga impuesta por una Administración Pública a un administrado, y que sea consecuencia de haber sido considerado responsable de las consecuencias derivadas de la comisión de una infracción administrativa en virtud del previo procedimiento administrativo sancionador. (Bermúdez 1998, p. 326).

El Derecho Administrativo Sancionador constituye una dimensión esencial del proceso de ejecución y aplicación de la ley, particularmente de su cumplimiento efectivo en la realidad. El Derecho Administrativo Sancionador se analiza, entonces, desde una perspectiva más amplia que considera el panorama completo del cumplimiento efectivo de la ley. La finalidad retributiva de la sanción administrativa, tiene por objeto castigar el incumplimiento de ciertas conductas. Cualquier situación no precedida de una infracción, aun cuando genere perjuicio o efectos desfavorables a un administrado, no es una sanción. Se trata, pues, de un concepto restrictivo de sanción administrativa.

En este mismo nivel conceptual se encuentra el tópico relativo a la distinción entre penas penales y sanciones administrativas. La cuestión aquí se centra en si ambas comparten o no la misma naturaleza. Al respecto, es una idea dominante en la doctrina penal y administrativa la denominada tesis de la diferencia cuantitativa. Según ella, ambas son manifestaciones del ius puniendi estatal. (Hernández 2011, p. 447).



De acuerdo con Román (2008) las sanciones aplicadas por la Administración son herramientas idóneas para proteger el interés público y obtener el cumplimiento de los deberes administrativos por parte de los particulares.

Es menester tomar en cuenta las consideraciones que en forma de Tesis Aislada con numero 2013954 (10a.), se emite por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 441, marzo de 2017, publicada en el Semanario Judicial de la federación, Decima Época, que a continuación se transcribe de manera literal:

**DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. CONCEPTO DE SANCIÓN QUE DA LUGAR A SU APLICACIÓN.** El término “sanción” es ambiguo, pues admite distintas formas o tiene significados diversos. En principio, se concluye que la sanción jurídica es, desde un punto de vista estructural, una reacción positiva o negativa frente a ciertas conductas establecidas por el derecho. Ahora bien, partiendo de la noción de sanción que se centra en la reacción negativa prevista por el derecho frente a ciertas conductas, es posible distinguir diferentes acepciones cuya naturaleza diverge considerablemente una de la otra. Así, por ejemplo, la nulidad de un acto puede considerarse como una sanción, pero aquella que establece una consecuencia para el incumplimiento de ciertos requisitos de validez o existencia de un acto jurídico es distinta de la sanción entendida como reproche de una conducta que se desvía de la juridicidad y que da lugar al surgimiento de responsabilidad civil, política, administrativa o penal. A partir de los precedentes de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los que se ha dicho que el derecho administrativo tiene dos grandes vertientes, dependiendo de si el Estado actúa en su faceta reguladora -en ejercicio de su facultad constitucional de planificación de actividades económicas, sociales y culturales, para la realización de ciertos fines- o en la de policía o vigilante, resulta evidente que, aun cuando ambas facetas prevén la imposición de sanciones comprendiendo



incluso nulidades-, sólo la faceta de “Estado-policía” prevé la posibilidad de sancionar, en sentido estricto, infracciones administrativas que dan lugar al surgimiento de responsabilidad a cargo de las y los servidores públicos mediante el uso de la potestad punitiva. Es precisamente éste el ámbito en el cual tiene cabida la intervención de los órganos internos de control y de los tribunales administrativos y en el que, atendiendo a la proyección que tiene sobre la vida de las personas, se ha considerado necesario reconocer la existencia de un debido proceso administrativo, con los alcances que le han dado este alto tribunal y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En estos términos, estaremos ante una manifestación del derecho administrativo sancionador cuando el procedimiento: 1) presuponga la existencia de un tipo administrativo que conlleve el reproche a una infracción -que entrañe la transgresión a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observarse en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones públicos- y dé lugar al surgimiento de responsabilidad administrativa; 2) se siga en forma de juicio, en el cual se determine si la conducta -acción u omisión- de quien desempeñe el servicio público contraviene aquellas prohibiciones a las cuales se sujeta el ejercicio de su función; y, 3) tenga por finalidad procurar la correcta actuación de los servidores públicos, sancionar a los infractores y, en su caso, lograr la restitución de aquellos bienes jurídicos que fueron afectados con su irregular actuación.

Una vez que se ha proyectado la teoría de la función administrativa sancionadora podemos comprender qué tan importante es que no sólo se sancione una conducta que se aparte del buen servicio público, sino que, desde su génesis legislativa se justifiquen ordenamientos sancionadores que surjan conforme a la Constitución; lo cual será analizado en el caso particular de la Universidad Autónoma del Estado de México en los capítulos subsecuentes, siendo aquí donde subyacen los límites constitucionales de la función legislativa en materia de responsabilidad universitaria.



### Capítulo III

## La Universidad Autónoma del Estado de México

### III.I. La Universidad Pública y la Autonomía Universitaria; naturaleza, alcances y límites constitucionales.

El presente capítulo tiene como finalidad conocer a detalle las funciones y facultades que en nuestro país tiene la Universidad Pública como aquella Institución Educativa considerada “Rector” de la Educación en México la cual una vez dotada de Autonomía se le atribuye una tarea importante como la de garantizar el Derecho a la Educación Superior de Calidad. Por otro lado conocer a la Universidad Pública como un Organismo Descentralizado de la Administración Pública Federal, en parte Paraestatal y Autónoma, que el Estado ha creado con la finalidad de garantizar un Derecho que este reconoce en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 3°, el Derecho Universal a la Educación, en este mismo artículo en su fracción siete en la cual se establece que la Universidad Pública será un organismo completamente autónomo atribuyéndole así la facultad de autogobernarse internamente con la finalidad de que ésta establezca sus propias disposiciones en cuanto a su funcionamiento y administración, de esta forma se otorga la Autonomía a la Universidad Pública para apartarla de toda idea o doctrina religiosa, dogma o cualquier influencia externa que contamine la actividad universitaria de cuestiones extraacadémicas. De esta manera aquí determinaremos qué es la Universidad Pública y en qué beneficia realmente a la Sociedad, qué es la Autonomía Universitaria y si realmente es necesaria para el buen funcionamiento de estas Instituciones de Educación Superior pues a lo largo de la historia se han notado afectadas muchas Instituciones Públicas de Educación Superior debido a la incorrecta administración patrimonial en la mayoría de los casos, así como analizar la naturaleza jurídica de la Autonomía Universitaria y las disposiciones legales que éstas así lo establecen para su debido funcionamiento con estricto apego a la Constitución; teniendo siempre



presente que la cultura universal es un aspecto importante que estamos obligados a conocer para que así logremos explotar al máximo la verdadera esencia de la vida pública universitaria.

### **¿Qué es la universidad pública?**

Por un lado, consideramos a la Universidad Pública como una Institución del Estado mexicano encargada de garantizar el Derecho Humano a la Educación que se reconoce en el Artículo Tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por otro lado, entendemos que la Universidad Pública es un Organismo Descentralizado de la Administración Pública Federal, los cuales han sido creados por la necesidad que el Estado tiene de dar cumplimiento a este importante derecho. El Estado tiene la obligación de garantizar la Educación Superior de Calidad y es precisamente por esto que le otorga Autonomía a la Universidad Pública para que bajo sus propias disposiciones regule toda actividad necesaria para dar cumplimiento sin la participación del Estado.

Olvera, Piña y Mercado (2009) establecen que las universidades públicas son instituciones del Estado mexicano dotadas de autonomía académica y administrativa, cumpliendo la función que la Constitución les asigna como rector de la educación en el país, reconociendo, respetando y alentando, gracias a la autonomía, el espíritu libre, creador y crítico. Están dotadas de recursos públicos proveídos por la sociedad a través de sus representantes en un pacto explícito a favor de la educación; lo hace por ser estos lugares laicos y públicos que fomentan la ciencia y la cultura, ofreciendo opciones educativas para la juventud, además de ser un elemento primordial de la movilidad social para transformar al país.

A partir de esto podemos reconocer a la Universidad Pública como Rector de la Educación en México; es la principal encargada de transformar la cultura de la Educación que existe en nuestro país a través del fomento y apoyo a todos los estudiantes del nivel medio superior que anhelan ingresar a la Educación Profesional





y a sus Estudios Avanzados; como la más grande apuesta en el talento de los estudiantes que se forjan en las aulas para dignidad y progreso estatal.

La Universidad Pública tiene entonces una gran responsabilidad hacia la sociedad y esta no es solo la de impartir buenos conocimientos, también es la de difundir todos los principios y valores necesarios que como humanos necesitamos para cambiar radicalmente nuestra forma de ser en beneficio personal, profesional y estatal. Es decir, formar Estudiantes Profesionales que lejos de ser los mejores, sean también quienes contribuyan de manera directa hacia el bienestar social que a cada uno le corresponde. Muñoz (2013) contempla que:

La universidad pública ha de buscar que el conocimiento que en ella se genera tenga una definición social y cultural propia y apropiada; que sea un conocimiento contextualizado, respetuoso y en íntima relación significativa con las especificidades históricas, sociales y culturales que caracterizan la múltiple y compleja identidad de la sociedad; y, además, que posea y mantenga una naturaleza y una orientación humanísticas. La universidad no acoge únicamente la función de generar y difundir conocimientos. Ella asume también la responsabilidad de que esos conocimientos lleguen a todos los sectores de la sociedad y de que los beneficios que ellos aportan contribuyan a mejorar las condiciones necesarias, presentes y futuras, para el logro del bienestar en general de la colectividad nacional. (p. 9)

Tomando esto en cuenta señalamos que si bien la Universidad Pública es una Institución facultada para impartir la educación superior será también una Institución encargada de transformar la sociedad mediante sus contribuciones a mejorar toda condición que se requiera para su bienestar.

### **¿Qué es la autonomía universitaria?**

Se puede considerar que la Autonomía es sencillamente una condición de Libertad que el Estado otorga a determinados organismos por la simple necesidad de que estos funcionen adecuadamente sin la intervención del Estado, es decir, el Estado necesita



de Organismos Autónomos que puedan ejercer un correcto y amplio funcionamiento sin la participación de este; deberá ser así para que este tipo de Organismos Autónomos gocen de una libre determinación, gocen de esa capacidad de autogobernarse y de esta manera tengan un mejor control de su personal académico y administrativo en el caso de la Universidad Pública para así encargarse del funcionamiento adecuado que esta necesita para cumplir con los objetivos establecidos por la ley y para los cuales fueron creados.

También podemos determinar a la Autonomía como una Facultad, esta Facultad se les atribuye a determinados Organismos para gozar de independencia en la elaboración y modificación de sus regímenes jurídicos y de esta manera actuar de acuerdo a sus principios o criterios establecidos con estricto apego al Marco Legal de nuestro País. De Pina (2015) define a la Autonomía como: “Potestad de que, dentro del Estado, pueden gozar las Entidades políticas que lo integren, dentro de una determinada esfera territorial, y que les permite la gestión de sus intereses locales por medio de organizaciones propias formadas libremente por los Ciudadanos” (p.116). De esta manera entendemos que la Autonomía será la Potestad que el Estado le concede a determinado Órgano permitiéndole actuar de la manera que éste lo necesite en torno a sus intereses y logren así un mejor funcionamiento y desarrollo de sus facultades para las cuales han sido creados, en este caso la Universidad Pública gozará de Autonomía Universitaria que le permitirá regirse por sus disposiciones.

Por otro lado, la Autonomía Universitaria es el Principio establecido en la Carta Magna, para otorgar una protección constitucional especial a la Universidad Pública, a fin de que pueda cumplir con la obligación constitucional y la responsabilidad social de proveer a los estudiantes universitarios de una Educación Superior de Calidad. (González y Guadarrama, 2009).

Bajo esta definición de Autonomía se entiende también como un Principio Constitucional establecido en el artículo Tercero de la Carta Magna. Este Principio



brindará protección Constitucional en todo momento a la Universidad Pública para que esta pueda autogobernarse libremente de acuerdo al principio de legalidad. Sin embargo, debemos considerar que a pesar de la Autonomía que la Universidad Pública tiene, no dejará de ser una Institución de Educación Nacional por lo que se convierte en Rector de la Educación en México, **hablar de autonomía universitaria jamás implicará disgregarse de la estructura estatal y menos del pacto federal convergente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Olvera et al. (2009) establecen que, desde el marco constitucional, la autonomía es comprendida como un derecho de la universidad y como una garantía social de los ciudadanos, es un principio que debe guiar las actitudes, valores y conductas de la comunidad universitaria, suponiendo un conjunto de responsabilidades por parte de quienes se benefician con ella. Significa un total respeto del Estado hacia formas de organización y gobierno propios, y el cumplimiento de sus valores supremos como la libertad de cátedra, la investigación, creación y administración de su patrimonio; es, al fin de cuentas, un acuerdo tácito entre los universitarios para vivir en libertad con responsabilidad.

Comprendemos que la Autonomía es también una garantía social de los ciudadanos porque finalmente hacia nosotros es a quienes la Universidad Pública garantiza el Derecho Humano a la Educación Superior, el Estado reconoce este Derecho a través del artículo tercero constitucional, pero Organismos como la Universidad Pública, es quien realmente lo garantiza.

Ahora es importante que reflexionemos el por qué el Estado mexicano ha decidido brindar Autonomía a la Universidad Pública. González y Guadarrama (2009) establecen que “la historia política-constitucional en nuestro país muestra que una educación laica en los niveles primaria y secundaria es fundamental para la formación integral de los ciudadanos mexicanos” (p.20). Entonces debemos considerar que al señalar en el Artículo 3° Constitucional que la Educación deberá garantizarse por el



Artículo 24° en toda libertad de creencias y mantenerse ajena a cualquier doctrina religiosa, evitará un retroceso histórico que México ya ha superado. De esta manera la Universidad Pública dispondrá de toda Autonomía, pero deberá respetar lo establecido en el tercero constitucional.

Es importante considerar que la Autonomía Universitaria no solo está encaminada a impartirse libremente de cualquier ideología o doctrina religiosa si no también ésta busca no relacionarse mediante aquellas influencias que van generándose dentro de la Administración Pública, así mismo evitar todo tipo de dogma o influencia externa y de esta manera evitar que la actividad universitaria sea contaminada de cuestiones extraacadémicas. (González y Guadarrama, 2009).

De ser así, la Universidad gozaría de una Autonomía plena en sus actividades, sin embargo, en la cotidiana relación que existe de la Universidad Pública con otros organismos o incluso dentro de su estructura orgánica van surgiendo problemas que a lo largo del tiempo afectan al Principio Constitucional que tiene la Universidad.

Sin embargo, la Universidad Pública ha desarrollado en su medida una serie de beneficios hacia la sociedad como la formación de profesionales y la inquietud de quien aún no lo es para en determinado momento llegar a serlo.

Los beneficios son institucionales y nacionales. Los primeros, en cuanto la formación de profesionales de calidad y a la sólida conformación de los cuadros universitarios de investigadores y de difusores de la cultura. Los segundos, en cuanto la universidad pública está obligada a realizar sus fines teniendo presente, a manera de condicionante, la búsqueda de soluciones para los grandes problemas nacionales y con ello ser coadyuvante ineludible del desarrollo del país. (González y Guadarrama, 2009).

Tomando en cuenta los beneficios nacionales entonces la Sociedad podría ser beneficiario directo pues la Universidad Pública debe aportar y velar por buscar soluciones a todo tipo de problemas en los que el país se encuentre a través de las



Investigaciones que se realicen. Sin embargo, González y Guadarrama (2009) afirman que: “los Beneficiarios directos son los integrantes de la Comunidad Universitaria al recibir la enseñanza profesional, (...) y al realizar investigación con plena libertad académica” (p.27).

**La Potestad que la Universidad Pública adquiere a través de la Autonomía le brinda la facultad de crear sus propias leyes orgánicas o reglamentos, es decir actualiza per se una función legislativa universitaria; sin embargo aún autónomas, las funciones legislativas deben desplegarse dentro de los límites constitucionales.**

El artículo 3° de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales establece que cuando las universidades y demás instituciones de educación superior a las que por Ley se les otorgue Autonomía tendrán la facultad de regirse por sus Leyes Específicas. De esta manera comprendemos que la Autonomía Universitaria es aquella potestad que la Administración Pública del Estado considera para que un Organismo Descentralizado goce como es el caso de la Universidad Pública para realizar sus funciones con base en su propia legislación para el cumplimiento de sus fines y así mismo satisfacer una de las primordiales necesidades que tiene la sociedad. Bajo este panorama comprendemos que el Estado concede la Autonomía a la Universidad Pública como una facultad con la que esta se autogobernará, pero confiriendo una lista de obligaciones que ésta tendrá hacia con la Sociedad y en este mismo sentido dota de Autonomía a la Universidad Pública considerando el importante Derecho Social a la Educación al que todos merecemos. Es importante señalar que este trascendental Derecho Humano y Social, pensando en el colosal impacto que ha venido levantando la materia de Derechos Humanos dentro del Derecho Mexicano, necesariamente compromete a la Universidad y se le encarga en calidad de Garantía hacia nuestro país el cumplimiento de este Derecho exigiendo dentro de este una Educación Superior que sea de Calidad como así lo establece el Artículo tercero Constitucional, y además que esa autonormación se ajuste en todo acto y norma general universitaria, a la Constitución Federal.



Entonces entendemos que la Autonomía Universitaria ha sido otorgada por el Estado para cumplir con esa obligación sujeta a impartir una Educación Superior de Calidad. El Estado concibe a la actividad de la Universidad Pública como una necesidad importante y necesaria que los estudiantes, administrativos, y docentes, necesitamos para el desarrollo pleno de la Educación Profesional y así mismo que la colectividad necesita para su constante progreso a través de la preparación académica profesional que deberá tener cada una de sus generaciones.

En este orden de ideas, en la naturaleza jurídica de la autonomía universitaria, como anteriormente lo mencionamos, la Universidad Pública es creada por el Estado como un Organismo Descentralizado de la Administración Pública Federal que goza de capacidad de autogobierno y autonormación; el Estado se la concede con el fin único de que ésta imparta una Educación Superior de Calidad como necesidad imprescindible dentro de nuestra sociedad y dirigida principalmente a nosotros como estudiantes que anhelamos a concluir nuestros estudios profesionales y deseamos seguirnos perfeccionando a nivel de los estudios avanzados, debido a que en muchos casos existe la incapacidad económica para solventar los estudios en alguna institución privada. Para entender de mejor manera la naturaleza jurídica de la Autonomía que se le otorga a la Universidad Pública debemos señalar algunos aspectos importantes del Poder Ejecutivo cuya actividad principal y esencialmente a nivel Federal es la Administración Pública. El país necesita del Poder Ejecutivo Federal para su amplio desarrollo en cada área que este así lo necesite, comprender la necesidad que tiene el país para brindar una mejor educación es sin duda el motivo por el cual crea Instituciones como es la Universidad Pública y dotar a esta de autonomía para que busque la mejor calidad en el servicio que tiene a cargo y de esta manera mejore su funcionamiento a través de las disposiciones que ésta fijará para su control interno, pero siempre en concordancia al bloque de constitucionalidad cuyo derrotero fundamental lo es la Constitución Federal, pues la administración pública jamás debe disgregarse de la estructura estatal.



La Administración Pública es el conjunto de áreas del sector público del Estado que, mediante el ejercicio de la función administrativa, la prestación de los servicios públicos, la ejecución de las obras públicas y la realización de otras actividades socioeconómicas de interés público, trata de lograr los fines del Estado. (Fernández, 2016, p.94),

Luego entonces la Administración Pública está presente también en las Universidades Públicas, y será un conjunto de actividades meramente administrativas que, con fines académicos, a cada una de estas instituciones educativas de nivel superior de carácter público, se le han atribuido por parte del legislador para la realización de diversas acciones que faciliten y mejoren los servicios públicos que brinda el Estado hacia la comunidad en materia de educación superior, y que de esta manera se logre un aprovechamiento que conforme a la ley se requiera o se necesite dentro de nuestra Sociedad.

La base constitucional a nivel federal de la Universidad Pública, descansa ciertamente en el artículo 3° de la Carta Magna, que constituye el pilar fundamental de la Educación en México; la Federación, los Estados y los Municipios tienen la obligación de impartirla por lo menos hasta la media superior para considerarse básica. La Educación que se imparte en el país tiene la finalidad de desarrollar cada una de las facultades que tenemos como seres humanos, fomentar el amor a la Patria y el respeto a los Derechos Humanos. Así mismo se establecen los criterios que deberán respetarse para ejercer el Derecho a la Educación tales como la libertad de creencias, el progreso científico y la democracia así como la nacionalidad consagrada en sus Instituciones, la contribución como Institución y como integrantes de esta para el bienestar de la sociedad logrando una mejor convivencia humana y como lo hemos señalado en nuestra investigación, deberá ser de Calidad la Educación que brinden las diversas Instituciones Educativas Públicas de nivel superior. Se establece que al menos hasta la Educación Media Superior Pública deberá ser gratuita responsabilizando al Estado



de atender todos los tipos y modalidades educativas, mientras que también dejará en manos de los particulares la Educación Privada en los términos que establezca la Ley. La fracción siete del artículo tercero constitucional es el fundamento legal de la Autonomía que se le otorga a la Universidad Pública, en este se establece la responsabilidad que tiene la Universidad para gobernarse a sí misma creando sus propias disposiciones en donde fijará todos los términos aplicables para la Institución respetando cada uno de los principios que se establecen en el Artículo 3° de la Constitución.

Así, la fracción siete del artículo tercero constitucional establece que las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; 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.

De esta manera entendemos que la Universidad Pública al gozar de Autonomía tendrá en todo momento la disposición de regirse internamente dentro de sus instituciones, como lo establece la Constitución deberá respetar la libertad de cátedra e investigación para de esta manera buscar el mejor desarrollo académico de sus estudiantes, fijará los términos que conforme al personal académico y administrativo esta requiera y se encargará de la correcta administración del patrimonio de la que esta disponga para la satisfacción de los distintos medios que la Universidad Pública necesita para cumplir





con lo que le ha encomendado el Estado que es brindar una Educación Superior Universal de Calidad.

Que las universidades públicas pueden, en función de su autonomía, autogobernarse, ha sido reconocido no sólo por la doctrina, sino también por la teoría constitucional desplegada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 12/2000, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Registro digital: 187311, Novena Época, tomo XV, abril de 2002, Segunda Sala, Tesis Aislada 1a. XXXVI/2002, Materia: administrativa, página 576, de rubro y texto:

**AUTONOMÍA UNIVERSITARIA. ORIGEN Y ALCANCE DE LAS ATRIBUCIONES DE AUTOGOBIERNO CONFERIDAS A LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS.**

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



### **III.II. La Universidad Autónoma del Estado de México, breves reflexiones sobre su naturaleza e integración constitucional.**

“La Universidad Autónoma del Estado de México es una institución que surgió en 1956 en la ciudad de Toluca. Como institución educativa es, no obstante, mucho más antigua, ya que sus orígenes inmediatos se encuentran en el Instituto Científico y Literario del Estado de México... su talante liberal es semillero de juristas comprometidos con la libertad, la justicia y el reconocimiento” (Olvera, 2014, p.207).

Cuando se menciona a la Máxima Casa de nuestro Estado, la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMex), surgen inmediatamente imágenes que conjugan armónicamente tradición y cambio; también se conjuga una moderna infraestructura, pluralidad cultural y unidad en un esfuerzo compartido por el progreso.

Entendemos que las bases de nuestra identidad institucional están en la memoria de un pasado del que podemos aprender muchas lecciones importantes y que nos proporcionan la plataforma académica – cultural que hará posible la Institución que la sociedad y la misma comunidad universitaria anhelan para el porvenir. Ello es lo que justifica una mirada a lo que ha sido nuestra institución en el tiempo.

Por que ya lo decía Heráclito de Éfeso filósofo materialista y dialéctico de la antigua Grecia, que todo fluye y nada permanece estático, pues las letras que han grabado nuestra historia, la historia de nuestra Alma Mater, marcan un devenir, un cambio, todo fluye nada permanece.

Y encaminados por esta filosofía echemos un vistazo al pasado en donde encontramos todo un proceso formador que surgió de algunas mentes inquietas y que al paso de los años se fue y ha ido consolidando, y hoy perdura en el carácter y dignidad de todos los universitarios.



Sin lugar a duda, la tradición histórica de la Universidad Autónoma del Estado de México tiene sus raíces en el Instituto Literario, un colegio de corte liberal, que después de dos breves interrupciones temporales debidas a circunstancias políticas, se consolidó como la institución educativa más importante del Estado de México, y una de las más prestigiadas del país. Su creación fue prevista por la primera Constitución Política del Estado de México, promulgada en Texcoco el 14 de febrero de 1827, que tuvo como principal inspirador a José María Luis Mora, que previó en su artículo 228, la creación de un Instituto Literario “...en el lugar de residencia de los supremos poderes para la enseñanza de todos los ramos de la institución pública”.

Fue así cuando el 17 de noviembre de 1824, un grupo de diputados: José María Luis Mora, Martínez de Castro, Guerra, Jáuregui, Villa, Lazo, Cortázar, Valdovinos, Fernández y Tamariz, presentaron una proposición sobre el establecimiento de una educación literaria que llegara a contar hasta con 120 alumnos; manifestando como objetivo primordial: “La formación de jóvenes para que desempeñasen los cargos públicos”.

Su plan de estudios comprendía doce cátedras: gramática latina y castellana; francés e inglés; lógica y la ciencia del intento del espíritu humano para llegar a una concepción del universo, mediante la autorreflexión sobre sus funciones valorativas, teóricas y prácticas en donde se mezcla la razón “la filosofía moral”; aritmética, álgebra y geometría; física general; economía política; derecho público constitucional y principios de legislación; derecho romano, derecho canónico; derecho patrio; dogma y moral religiosa; no dejando atrás al dibujo.

Y ante la oportunidad del proyecto reseñado ya se planeaba con optimismo la creación de la Escuela Preparatoria y la Facultad de Derecho magnífica para su tiempo y lugar.

Este Instituto, después Instituto Científico y Literario gozó siempre de un gran prestigio y reconocimiento en todo el país, en él se formaron y enseñaron hombres que tuvieron destacada participación en la historia de México y del mismo Instituto, entre ellos



destacan: José María Heredia, Ignacio Ramírez “El Nigromante”, Felipe Sánchez Solís, Ignacio Manuel Altamirano y Adolfo López Mateos por mencionar algunos.

Debido a la buena simiente de esa pequeñísima semilla que un día se sembró cuando se creó el Instituto Científico y Literario, surgió un fruto producto de la calidad del trabajo así como de una buena administración en el Instituto, ya que tras largos años de ardua labor, este había alcanzado su autonomía en 1944, siendo así que el día 21 de marzo de 1956, se transformó en la Universidad Autónoma del Estado de México.

Al consolidarse como Universidad, uno de los principios fundamentales de toda organización es crear identidad con su Institución; y al hacerlo como tal y por tener una historia tan rica, nuestra Máxima Casa de Estudios del Estado de México asume el compromiso de identificarse con su familia, la gran familia Universitaria, pues con un Himno y un Escudo verdaderamente admirables, y con personal que se enorgullece de su pertenencia Universitaria se crea un compromiso para dar lo mejor de nosotros mismos.

El respeto a los Símbolos Universitarios es uno de los rasgos que definen la identidad Institucional, porque a través de ellos, se expresa el sentir colectivo, de maestros, estudiantes, trabajadores y egresados, ya que es parte fundamental del orgullo de pertenencia.

Nosotros los Universitarios, debemos sentirnos orgullosos de nuestra Universidad, porque es en ella donde día a día llegamos a la butaca del templo del saber y asimilamos todos los conocimientos del claustro docente privilegiado que imparte la cátedra, en donde se nos da el conocimiento universal a manos llenas; porque la dignidad universitaria representa un motivo que nos permite auto apreciarnos más y poder decir orgullosamente soy Universitario, ésta es mi casa; sobre todo cuando sabemos que tenemos más razones para exhibir nuestra importancia. Y Salgamos a enfrentarnos a retos inimaginables, con seguridad y poniendo en alto el nombre de la Universidad Autónoma del Estado de México.



En este Siglo XXI nuestra Máxima Casa de Estudios del Estado de México se enfrenta a un nuevo reto: “seguir con esa trayectoria pujante, valiente, decidida, preparada siempre para resolver los problemas.

Su historia larga y venerable, prueba que nuestra Universidad es una promotora permanente de las innovaciones producidas por las Ciencias, las experimentales y las aplicadas, cuya razón de ser es el profundo humanismo, y por ello le es esencial aprender, desarrollar, difundir y proyectar esos conocimientos, poniéndolos al servicio de la comunidad por distintos medios: la enseñanza, la investigación y la extensión.

Todo lo anterior permite aquilatar que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 3º, fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 5º párrafo noveno de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, administrado con el diverso artículo 1º de la Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México; se concibe a la Universidad Autónoma del Estado de México como un organismo público descentralizado del Estado de México, que cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios; y se encuentra dotada de plena autonomía en su régimen interior en todo lo concerniente a sus aspectos académico, técnico, de gobierno, administrativo y económico.

De manera específica y directa el artículo 5º párrafos primero y noveno de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, sostiene:

Artículo 5. En el Estado de México todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte, en esta Constitución y en las leyes que de ésta emanen, por lo que gozarán de las garantías para su protección, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse salvo en los casos y bajo las condiciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece.



[...]

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.

### **III.III. Marco Jurídico Interno de la Universidad Autónoma del Estado de México.**

El andamiaje jurídico que sustenta a la Universidad Autónoma del Estado de México, las normas universitarias derivadas y reglamentarias de los textos constitucionales que hacen alusión a su integración, se integra y sostiene principalmente de lo siguiente:

La Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México establece en sus artículos 1º párrafo primero, 2 párrafo tercero, fracción I; 3, 6, 9, 10, 12, 19, 20 párrafo primero, 21 fracción I y 24 fracción, que:

Artículo 1. 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.

[...]

Artículo 2.



[...]

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.

Artículo 3. La Universidad ejercerá su autonomía en los términos de la fracción VIII del artículo 3° 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 6. Para el adecuado cumplimiento de su objeto y fines, la Universidad adoptará las formas y modalidades de organización y funcionamiento de su academia, gobierno y administración, que considere convenientes.

El Estatuto Universitario, en observancia de la presente Ley, determinará las bases y requisitos para establecer, transformar, fusionar o desaparecer las formas y modalidades de organización y funcionamiento mencionadas.

Artículo 9. La comunidad universitaria está integrada por alumnos, personal académico y personal administrativo, que aportan y desarrollan sus capacidades intelectuales, operativas y manuales, para el cumplimiento del objeto y fines de la Universidad.



El ingreso a la Universidad, la calidad, promoción, permanencia y egreso de los integrantes de la comunidad universitaria se regirán por las disposiciones legales aplicables.

Artículo 10. El Estatuto Universitario y reglamentación derivada señalarán a la comunidad deberes, derechos y obligaciones, en los términos del artículo 3 de la presente Ley. Los miembros de la comunidad universitaria podrán reunirse y organizarse libre y democráticamente en la forma que ellos mismos determinen. Estas organizaciones observarán el orden jurídico interno y serán totalmente independientes de los órganos de gobierno y académicos universitarios.

Artículo 12. La Universidad, a través de los órganos correspondientes, conocerá, resolverá y, en su caso, sancionará las conductas de faltas a la responsabilidad universitaria que realicen dentro de la Institución los integrantes de la comunidad universitaria, individual o colectivamente, independientemente de que tales hechos o actos constituyan responsabilidad de otro ámbito jurídico. Los órganos competentes en materia de responsabilidad universitaria y controversias administrativas, actuarán con apego al orden jurídico interior, escuchando a los interesados y observando las instancias, recursos y procedimientos conducentes.

Artículo 19. El gobierno de la Universidad se deposita en los órganos de autoridad siguientes:

I. Consejo Universitario.

II. Rector.

III. Consejo de Gobierno de cada Organismo Académico, de cada Centro Universitario y de cada plantel de la Escuela Preparatoria.

IV. Director de cada Organismo Académico, de cada Centro Universitario y de cada plantel de la Escuela Preparatoria.





Estos órganos tendrán los ámbitos de competencia, facultades y obligaciones, integración, procesos de renovación de sus miembros, formas de organización y funcionamiento, establecidos en la presente Ley, el Estatuto Universitario y reglamentos derivados.

Artículo 20. El Consejo Universitario es la Máxima Autoridad de la Universidad, siendo sus resoluciones obligatorias para éste y la comunidad universitaria, y no podrán ser revocadas o modificadas sino por el propio Consejo. El Consejo Universitario se integra por consejeros ex-oficio y electos.

Artículo 21. El Consejo Universitario tiene las siguientes facultades:

I. Expedir y modificar el Estatuto Universitario, reglamentos, y demás disposiciones necesarias para la organización y funcionamiento de la Universidad, observando el procedimiento previsto en la reglamentación aplicable...

Artículo 24. El Rector tiene las siguientes facultades y obligaciones:

I. Cumplir y hacer cumplir la legislación de la Universidad y los acuerdos del Consejo Universitario, así como, los planes, programas, políticas y estrategias institucionales, proveyendo lo necesario para su observancia, aplicación, ejecución y evaluación.

De igual manera los artículos 1º, 10, 11, 29 fracción III, 42, 43, 45, 47, 48 y 50 del Estatuto Universitario, obligan a lo siguiente:

Artículo 1. El presente Estatuto Universitario tiene por objeto regular la organización y funcionamiento de la Universidad Autónoma del Estado de México, las relaciones de ésta con los integrantes de su comunidad, la de éstos entre sí y las de la Universidad con la sociedad.



Artículo 10. La legislación universitaria se integrará con la Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México, el presente Estatuto, Reglamentos Ordinarios, Especiales y Administrativos, Decretos y Disposiciones Administrativas.

I. Los Reglamentos serán:

- a) Ordinarios, destinados a regular actos, hechos o situaciones jurídicas de observancia general para la Universidad o una de sus partes o, un objeto o situación de la misma competencia.
- b) Especiales, destinados a establecer la operatividad de ordenamientos superiores o, regular un objeto, proceso o situación determinados.
- c) Administrativos, regularán la aplicación y cumplimiento de normas superiores u ordenarán el ejercicio de la función administrativa.

Los Decretos serán acuerdos o lineamientos destinados a regular un acto, hecho o situación específicos, o determinar la observancia o ejecución de normas superiores.

Las Disposiciones Administrativas serán acuerdos, circulares e instrucciones, destinados a conducir el ejercicio de la función administrativa.

Artículo 11. El Consejo Universitario es el órgano facultado para expedir, modificar, derogar o abrogar el presente Estatuto, los reglamentos ordinarios y especiales, así como los decretos.

Los reglamentos administrativos serán expedidos, modificados, derogados o abrogados por el Rector. Los correspondientes al régimen interior de Organismos Académicos, Centros Universitarios y Planteles de la Escuela Preparatoria lo serán por el Consejo de Gobierno correspondiente, a propuesta de su Director.



Las disposiciones administrativas serán expedidas y modificadas por el Rector o los Directores de Organismos Académicos, Centros Universitarios y Planteles de la Escuela Preparatoria, dentro de sus respectivas competencias. Las que rijan en los Organismos Académicos, Centros Universitarios y Planteles de la Escuela Preparatoria, deberán contar con el acuerdo del Rector.

Las disposiciones mencionadas y sus modificaciones entrarán en vigor el día de su expedición. Deberán ser publicadas en el Órgano Oficial Gaceta Universitaria, que se regirá por el decreto que para tal efecto expida el Consejo Universitario.

La Universidad Autónoma del Estado de México es una Institución sólida entregada a la Patria, a la Ciencia y al Trabajo; que ha sabido romper las barreras de tiempo y espacio y emprende el vuelo con el espíritu de superación, de calidad, de humanidad y de lealtad.

Así es la Universidad Autónoma del Estado de México, una mezcla dinámica del pasado, presente y futuro, que no pierde el sabor provinciano, humanístico, preparativo y competitivo en sus decididos pasos en el siglo XXI, en donde bajo el arropo del Estado Constitucional debe consolidar una educación de primera calidad, sobresaliente en el respeto a la dignidad del ser humano, con una legislación universitaria acorde a la verdadera esencia constitucional.



#### Capítulo IV

### **Límites constitucionales de la función legislativa de la Universidad Autónoma del Estado de México en materia de responsabilidad administrativa**

“La facultad disciplinaria universitaria se ve circunscrita a un campo concreto de acción... implica vincular la conducta en cuestión a supuestos previstos en la normatividad institucional” (Olvera, 2014, p.122). Sin embargo, antes de aplicar la norma disciplinaria al caso concreto vale la pena advertir si esa norma general universitaria sancionadora que pretende aplicarse a la comunidad universitaria, legislativamente fue emitida conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para de ahí decantar seguridad y certeza jurídicas hacia los sujetos implicados en un procedimiento administrativo por responsabilidad universitaria. Para ello se ven involucrados conceptos como autonomía universitaria y órgano legislativo universitario bajo el sistema de distribución de competencias, que constituyen el hilo conductual de la presente investigación doctoral.

Lo anterior es así toda vez que, lo que se ejerce en las Universidades Públicas, tanto por sus autoridades administrativas, por sus tribunales universitarios, como por los órganos colegiados derivados de los Consejos Universitarios o Juntas de Gobierno, si bien no es propiamente una facultad jurisdiccional, sino una facultad disciplinaria; lo cierto aquí es que surge la interrogante de si con independencia de ello, órganos de control constitucional provenientes del Poder Judicial de la Federación pueden intervenir en la interpretación sobre validez constitucional de las normas universitarias, con la teleología fundamental de tutelar derechos humanos, aún en tratándose de organismos autónomos descentralizados; y más “cuando la sanción correspondiente se impone en cuanto a una dependencia jerárquica existente o en cuanto a lo dispuesto por las normas que regulan las relaciones de una determinada comunidad” (Madrazo, 1980, p.74), para de ahí establecer los constructos fundamentales de



constitucionalidad de la norma universitaria en la que se justifica el procedimiento disciplinario administrativo al interior de la máxima casa de estudios mexiquense.

En la especie, la norma general universitaria denominada “Acuerdo por el que se establece el Procedimiento de Responsabilidad Universitaria de la Universidad Autónoma del Estado de México”, publicado en la Gaceta Universitaria Número 273, Marzo 2018, Época XV, Año XXXIV”, y en el que se centra el estudio de límites constitucionales de la función legislativa universitaria, ha sido sometido por el suscrito investigador al análisis de validez constitucional a través del juicio de amparo indirecto, esto derivado de mis actividades ordinarias en la Postulancia del Derecho; encontrándonos primero dos vertientes contradictorias elevadas a la categoría de Ejecutorias de Amparo, una que determina su inconstitucionalidad, la otra que declara su constitucionalidad; para después, bajo una postura poco usual del segundo excluyente con base en la teoría epistemológica de Joseph Raz, ha venido el Pleno del Segundo Circuito en Materia Administrativa a determinar su constitucionalidad bajo un estudio de “perspectiva de género” que a criterio del suscrito, se aparta notoriamente del problema de constitucionalidad que evidentemente presente dicho Acuerdo que de paso sea dicho, ha sido empleado para fincar procedimientos por responsabilidad universitaria al interior de la máxima casa de estudios del Estado de México, generando las antinomias que aquí se plantean, y que es precisamente la corriente epistemológica que aquí se sigue, la que permitirá justificar los resultados obtenidos y los estudios realizados.

A continuación, partiremos del análisis resumido de cada uno de los sentidos resueltos por los respectivos Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Segundo Circuito que conocieron terminalmente del tema, la postura final del Pleno de dicho Circuito, para que, después del ejercicio epistemológico de constitucionalidad que aquí se desarrolla, se fije la postura personal conclusiva de quien escribe estas líneas bajo un enfoque eminentemente constitucional.



a) El H. Primer Tribunal Colegiado del Centro Auxiliar de la Segunda Región con sede en Cholula, Puebla, al resolver en sesión de fecha 31 de mayo de 2019, el Recurso de Revisión Administrativa 339/2018 (Aux. 89/2019), revocó la denegatoria de amparo hecha por el Juez Quinto de Distrito en Materias de Amparo y Juicios Federales en el Estado de México, con sede en Toluca, México, y concedió el Amparo al suscrito quejoso Manuel Montes de Oca Colín, declarando la inconstitucionalidad del “Acuerdo” en estudio. En virtud de lo anterior y previo a establecer los ejes rectores de dicha ejecutoria, sea este el momento propicio para agradecer públicamente a mi Alma Mater, la Universidad Autónoma del Estado de México, a mi Facultad de Derecho, por dotarme de las herramientas necesarias para llevar el presente estudio de caso a una esfera epistemológica propia de los estudios avanzados a nivel doctoral.

Hecho lo anterior, señalemos que, para escudriñar la inconstitucionalidad del Acuerdo en mención que constituye el Acto Reclamado al H. Consejo Universitario (máxima autoridad universitaria) y al Rector de la Universidad Autónoma del Estado de México (máxima autoridad administrativa), el órgano colegiado de control concentrado de constitucionalidad atendió al principio de legalidad, conforme a un criterio de distribución de competencias, sosteniendo en resumen lo siguiente:

- El juicio de amparo no viola la Autonomía Universitaria: El Pleno del Máximo Tribunal del País estableció que las universidades, como organismos descentralizados, son entes públicos que forman parte de la administración pública y por ende del Estado, y si bien presentan una autonomía especial, que implica autonormación y autogobierno, tal circunstancia tiende a la necesidad de lograr mayor eficacia en la prestación del servicio que les está atribuido y que se fundamenta en la libertad de enseñanza, pero no implica de manera alguna su disgregación de la estructura estatal.
- Se debe atender al principio de legalidad, conforme a un criterio de distribución de competencias.
- El ejercicio de la función administrativa conlleva el establecimiento de planes, lineamientos, políticas por parte del Rector de la citada universidad, junto con las



dependencias respectivas, para el logro de objetivos y prioridades de los intereses universitarios; lo que, desde luego, únicamente puede estar encaminado a esa estructura interna, sin alcanzar a la totalidad de la comunidad universitaria.

- Trasladando la noción general definida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al contexto de la Universidad Autónoma del Estado de México, los acuerdos administrativos, cuya emisión está conferida al Rector de dicha casa de estudios, deben estar dirigidos de manera exclusiva a regular, dotar de lineamientos o crear organismos dependientes de esa autoridad, o bien, expedir normas para sus subordinados, sin incidir en toda la comunidad universitaria, pues esto último de suyo no implicaría, en ese sentido, el ejercicio de una función administrativa que deba desarrollarse vía acuerdo administrativo.

- De la propia normatividad universitaria mexiquense, debe retomarse que la competencia normativa, de origen constitucional y que, como se vio, fue replicada por el Poder Legislativo del Estado de México en la legislación correspondiente, en el Estatuto Universitario fue delimitada con base en un sistema de distribución de competencias, ya que:

- 1) Por un lado, al Consejo Universitario le compete expedir el Estatuto Universitario, los Reglamentos Ordinarios y Especiales, así como los decretos administrativos; y,
- 2) Por otro, al Rector le compete expedir los Reglamentos Administrativos, así como las disposiciones administrativas relativas, entre las cuales, figuran los acuerdos administrativos, que se identifican porque se encuentran destinados a “conducir el ejercicio de la función administrativa”

- Sobre este último concepto (2), debe enfatizarse que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación delimitó que aquel se circunscribe únicamente a la estructura interna del funcionario que cuenta con dicha función, esto es, a las entidades que dependen de aquel, o las servidores subordinados, sin que sea factible que rebase, a otros sujetos; lo cual, tratándose de la Universidad del Estado de México se traduce en que el acuerdo administrativo emitido por el citado rector debe estar dirigido



exclusivamente a conducir la función administrativa, esto es, a la propia estructura interna de los organismos que dependen de aquel, sin que ello pueda impactar en la comunidad universitaria, pues se integra por otros sujetos ajenos a la nombrada estructura interna, esto es, por los alumnos y personal académico.

- El acuerdo reclamado no se reduce a regular el desarrollo de una función administrativa, en tanto que, a diferencia de lo que razonó el juez federal, aquel no se enfoca exclusivamente a detallar lineamientos específicos, de carácter interno, respecto la Dirección Responsabilidad Universitaria, dependencia administrativa adscrita a la Oficina del Abogado General de la Universidad Autónoma del Estado de México, que a su vez, está subordinada al citado rector, como desde su porción considerativa, se pretende aparentar, sino que se vincula con un tema que incide en toda la comunidad universitaria, es decir, en sujetos ajenos a la estructura interna que autoriza el ejercicio de la función administrativa, como lo es, el personal académico y el alumnado.

- En efecto, si bien la justificación del nombrado rector para expedir el acuerdo de trato estribó en que aquel ordenamiento tiene como fin, entre otros, regular la actividad de la Dirección de Responsabilidad Administrativa cuyo propósito es el conocimiento del desarrollo de las etapas del procedimiento de responsabilidad universitaria que realizan los espacios universitarios, así como la de elaborar estudios y proyectos, brindar asesoría a espacios universitarios y a sus integrantes, capacitar a las instancias competentes, coadyuvar en el procedimiento y las demás relacionadas con las faltas a la responsabilidad universitaria, lo cual fundó en lo dispuesto en el 10, fracción III, del Estatuto en comento (contexto que llevó al juez federal a convalidar la regularidad de dicha norma de carácter general); de la lectura integral del citado acuerdo, se colige que aquel impacta en individuos ajenos a la estructura interna directamente dependiente del citado rector, en tanto que incide en el personal académico, así como en el alumnado.





- En efecto, a manera de ejemplo, debe acudir al diverso segmento de la porción considerativa del acuerdo de trato, así como al texto de los numerales 10, 11, 14 y 15 de esa normatividad, para derivar que el citado ordenamiento, lejos de conducir, de manera exclusiva, el ejercicio de una función administrativa, como lo es la actividad interna de Dirección de Responsabilidad Universitaria, propiamente regula, de manera detallada, el procedimiento de responsabilidad en comento, mismo que tiene injerencia en la actividad de dos grupos ajenos a la citada estructura interna, esto es, el personal académico y alumnado, quienes figuran como componentes de la comunidad universitaria.

- De modo que, siguiendo la directriz del Pleno del Alto Tribunal, si un acuerdo administrativo se encamina meramente a dirigir, a través de lineamientos o instrucciones generales, a los órganos subordinados, cuyos efectos se producen dentro de esa estructura interna de gobierno, lo que se traduce en la conducción de la función administrativa; entonces, el que figura como el acuerdo reclamado es trasgresor del principio de legalidad, al no respetar el sistema de distribución de competencia normativa fijado en el nombrado estatuto, en la medida en que aquel, al desarrollar el procedimiento de responsabilidad universitaria, en el que, eventualmente, pueden estar sujetos individuos ajenos a ese ámbito interno, en particular, el personal docente, así como los alumnos de esa casa de estudios, pone de relieve que sus efectos no sólo se producen para regular la función de la aludida dirección, sino que aquellos, desde luego, se concretizan en individuos que no pueden verse constreñidos por medio de ese tipo de disposiciones.

- Dicho de otro modo, la ilegalidad de la perspectiva del juez de Distrito tiene su génesis en que éste apreció que el acuerdo controvertido en sede constitucional se apegaba, de manera implícita, al citado esquema de distribución de competencia normativa, porque el Rector responsable, con sustento en la fracción III del numeral 10 del Estatuto de la susodicha universidad, se enfocó a regular la actividad de una de sus dependencias subordinadas, esto es, la Dirección de Responsabilidad Administrativa,



lo que ponía de manifiesto que la materia del nombrado acuerdo correspondía a la habilitada por dicho estatuto, esto es, a la conducción del ejercicio de la función administrativa; empero, como asevera el inconforme, y sustenta en el criterio P. XV/2002, en sentido estricto, la sustancia del acuerdo reclamado no conlleva la mera conducción de la función de la mencionada dirección, desde el ámbito interno, sino que regula propiamente un tópico que incide a sujetos extraños a ese ámbito interno, verbigracia, el alumnado, así como el personal académico; de lo que se deriva que el citado rector no era competente para regular el citado procedimiento de responsabilidad universitaria vía acuerdo.

- Panorama que se torna trasgresor del principio de legalidad, contemplado en los numerales 14 y 16, en relación con el diverso 3º, fracción VII, todos de la Norma Fundamental, en la medida en que el rector aludido no estaba facultado para desarrollar el mencionado procedimiento, vía acuerdo administrativo; contexto que, desde luego, al impactar en un tema competencial, de carácter preferente, es suficiente para declarar la inconstitucionalidad del referido ordenamiento y conceder el amparo al quejoso.

Con motivo de lo anterior, el H. Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla, precitado, emitió el siguiente criterio:

Tesis: (II Región) 1o.6 A (10a.) Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Décima Época Registro: 2020639. Tribunales Colegiados de Circuito Libro 70, Septiembre de 2019, Tomo III Pág. 2196 Tesis Aislada (Administrativa)

**PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD UNIVERSITARIA DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO. EL ACUERDO POR EL QUE SE ESTABLECE, AL SER EMITIDO POR EL RECTOR DE DICHA CASA DE ESTUDIOS Y TENER INJERENCIA EN LA ACTIVIDAD DE LOS ALUMNOS Y EL PERSONAL ACADÉMICO, VIOLA EL SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIA NORMATIVA INTERNO Y, EN**



## **CONSECUENCIA, EL ARTÍCULO 3o., FRACCIÓN VII, EN RELACIÓN CON LOS DIVERSOS 14 Y 16 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.**

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al emitir la jurisprudencia 1a./J. 20/2010, estableció que de la facultad de autogobierno de las universidades públicas, contenida en el artículo 3o., fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, emergen múltiples competencias específicas, entre las que destaca la normativa, que se traduce en la aptitud de expedir disposiciones generales que permitan regular todas las actividades relacionadas con el servicio educativo, así como la promoción de la investigación y la cultura; de lo que se sigue que las aludidas instituciones están autorizadas para distribuir la nombrada competencia entre sus órganos de representación, lo que genera que cuando se controvierta, a nivel constitucional, que uno de ellos no tiene facultades para emitir un determinado ordenamiento, el examen que debe emprenderse, conforme al sistema de distribución que impere, debe versar sobre si la materia que regula dicha normativa le corresponde o no a la autoridad emisora señalada como responsable. Ahora, de los numerales 10 y 11 del Estatuto Universitario de la casa de estudios aludida se advierte que el Consejo Universitario y el rector, dentro del marco de sus respectivas competencias, tienen el carácter de autoridades materialmente legislativas, porque ambos están autorizados para expedir los ordenamientos expresamente especificados, verbigracia, el primero de los nombrados tiene la facultad de emitir disposiciones administrativas, entre las que resaltan los acuerdos, circulares e instrucciones que se identifican por conducir el ejercicio de la función administrativa. En ese sentido, sobresale que en la tesis aislada P. XV/2002, el Pleno del Alto Tribunal estableció que el ejercicio de la función administrativa materializada en un acuerdo de la índole mencionada, no puede trastocar más allá de la estructura interna de los órganos de gobierno de la entidad autorizada para expedirlo, lo que traducido al ámbito de la referida casa



de estudios, significa que las normas que emita el rector, como lo son los acuerdos administrativos, no pueden alcanzar a toda la comunidad universitaria, pues el ejercicio de esa atribución encuentra sus límites en sus órganos subordinados y sólo permite, entre otras cuestiones, crear nuevas dependencias, o bien, emitir lineamientos de carácter general dirigidos, exclusivamente, a esa estructura interna. Ahora, del Acuerdo por el que se establece el procedimiento de responsabilidad universitaria de la Universidad Autónoma del Estado de México, emitido por su rector y publicado en la Gaceta Universitaria Núm. 273, correspondiente a marzo de 2018, en específico de los numerales 10, 11 y 14, se obtiene que ese ordenamiento no se enfoca exclusivamente a detallar lineamientos específicos de carácter interno, respecto de la Dirección de Responsabilidad Universitaria, dependencia administrativa adscrita a la Oficina del Abogado General de la Universidad Autónoma del Estado de México que, a su vez, está subordinada al propio rector, como en su porción considerativa se pretende aparentar, sino que se vincula con un tema que incide en toda la comunidad universitaria (integrada no sólo por personal administrativo, sino por alumnos y personal académico), esto es, con sujetos extraños a la estructura interna de la institución, lo que pone de manifiesto que, lejos de conducir exclusivamente el ejercicio de una función administrativa, como lo es la actividad interna de la dirección mencionada, el acuerdo citado regula, de manera detallada, el procedimiento de responsabilidad universitaria, el cual tiene injerencia en la actividad de dos grupos ajenos a la estructura interna subordinada a la autoridad mencionada, en concreto, el personal académico y el alumnado. Por tanto, si el acuerdo mencionado rebasa los límites de su propia naturaleza, al desarrollar un procedimiento de responsabilidad universitaria, en el que, eventualmente, pueden estar sujetos individuos ajenos a ese ámbito interno del que participa el ejercicio de la función administrativa, dicha disposición de observancia general viola el sistema de



distribución de competencia normativa fijado en el nombrado estatuto y, en consecuencia, el precepto 3o., fracción VII, citado, en relación con los diversos 14 y 16 constitucionales.

#### PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA SEGUNDA REGIÓN.

Amparo en revisión 339/2018 (cuaderno auxiliar 89/2019) del índice del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, con apoyo del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla. 31 de mayo de 2019. Unanimidad de votos, con voto concurrente del Magistrado Rubén Paulo Ruiz Pérez. Ponente: Roberto Obando Pérez. Secretario: Alan Malcolm Bravo de Rosas.

Nota: Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 20/2010 y aislada P. XV/2002, de rubros: "UNIVERSIDADES PÚBLICAS. COMPETENCIAS QUE DERIVAN DE SU FACULTAD DE AUTOGOBIERNO." y "REGLAS GENERALES ADMINISTRATIVAS EXPEDIDAS POR LOS SECRETARIOS DE ESTADO EN USO DE UNA FACULTAD AUTORIZADA POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN. DIFERENCIAS CON LOS REGLAMENTOS, DECRETOS, ACUERDOS Y ÓRDENES DICTADAS POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA." citadas, aparecen publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomos XXXI, marzo de 2010, página 877 y XV, abril de 2002, página 6, registros digitales: 164877 y 187114, respectivamente.

Esta tesis se publicó el viernes 20 de septiembre de 2019 a las 10:29 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

**b)** Por su parte el H. Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito con sede en Naucalpan, Estado de México, al resolver en sesión de fecha 09 de Mayo de 2019, el Recurso de Revisión Administrativa 36/2019, revocó la concesión



de amparo hecha por el Juez Sexto de Distrito en Materias de Amparo y Juicios Federales en el Estado de México, con sede en Toluca, México, y negó el Amparo al quejoso cuyas datos personales y sensibles de suprimen dada su protección constitucional, sin embargo es de resaltarse que este asunto fue jurídicamente representado por el suscrito investigador como autorizado del quejoso en términos amplios del artículo 12 de la Ley de Amparo en vigor; aquí el diverso tribunal colegiado declaró la constitucionalidad del “Acuerdo” en estudio.

Para escudriñar la constitucionalidad del Acuerdo antes mencionado el órgano colegiado sostuvo que el Rector de la Universidad Autónoma del Estado de México sí cuenta con atribuciones para emitir acuerdos que desarrollen las disposiciones contenidas en el estatuto universitario en torno al tema de la responsabilidad universitaria en que puedan incurrir los integrantes de esa comunidad, sosteniendo en resumen lo siguiente:

- Opuestamente a lo sostenido por el juez federal, las conductas enlistadas en el Acuerdo por el que se establece el procedimiento de responsabilidad universitaria de la Universidad Autónoma del Estado de México, publicado en la Gaceta Universitaria número 273, de marzo de dos mil dieciocho (no el denominado acuerdo por el que se crea la dirección de responsabilidad universitaria como dependencia administrativa adscrita a la oficina del abogado general de la universidad, publicado en la gaceta de julio de dos mil diecisiete, que erróneamente citó el juzgador en la página 30 de la sentencia que se revisa), no son “distintas, diversas o nuevas” a las previstas en el estatuto como refirió, sino que se ubican dentro de las detalladas en dicho estatuto.
- Por el contrario, lo único que hizo el rector de la universidad en el artículo 10 del acuerdo reclamado fue detallar con más precisión conductas que el consejo universitario, en ejercicio de la facultad de autogobierno de la universidad, consideró como faltas, a saber causar daño, físico, psicológico o patrimonial (robo) a cualquier integrante de la comunidad.



- Proceder del rector que es acorde con lo establecido en los artículos 1o y 3o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de cuyo contenido se puede concluir que en el ejercicio de la autonomía y autogobierno universitario se deben proteger los derechos humanos y la dignidad de las personas que integran la comunidad universitaria.
- Y con especial relevancia salvaguardar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, investigando y sancionando conductas relacionadas con violencia sexual, física y psicológica contra ellas y, en general, contra cualquier miembro de la comunidad, tal como se exige tanto en el ámbito constitucional, como en el sistema internacional de protección de los derechos humanos.
- Por tal razón, la convención señala que los Estados Partes, al suscribirla, se comprometieron a incluir en su legislación interna no sólo normas penales, civiles y administrativas, sino también normas de otra naturaleza entre las que, este tribunal colegiado considera que se encuentran aquellas que rigen a organismos de carácter público –instituciones educativas, partidos políticos, etcétera- que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer; así como a establecer procedimientos legales y administrativos justos y eficaces para las mujeres que hayan sido sometidas a cualquier tipo de violencia, incluida la sexual.
- El texto legal que se analiza, también identifica qué se debe entender por hostigamiento sexual y por acoso sexual, destacando el compromiso de los tres órdenes de gobierno para establecer los mecanismos para erradicarlos, entre otros, de las instituciones educativas, así como la necesidad de que éstas establezcan procedimientos administrativos claros y precisos para sancionar esos ilícitos e inhibir su comisión, en los cuales se evite la revictimización de las mujeres víctimas de tales conductas.
- En las relatadas condiciones, este tribunal colegiado considera que la emisión del acuerdo reclamado por parte del rector de la Universidad Autónoma del Estado de México, que como quedó puntualizado no difiere ni rebasa lo previsto en el estatuto



universitario en cuanto a las faltas que constituyen responsabilidad universitaria, además se considera adecuada y está en concordancia con el marco internacional y nacional de protección de los derechos humanos de las mujeres –en el ámbito universitario–.

- Aunado a que, la suscripción de dicho acuerdo, como se verá más adelante, la ejerció en el marco de las atribuciones que tiene conferidas para cumplir y hacer cumplir la legislación de la universidad, proveyendo lo necesario para su observancia, aplicación y ejecución, así como el adecuado funcionamiento de la universidad.

- De igual forma, como se dijo anteriormente, no se coincide con lo determinado por el juez federal en cuanto a que, en términos del artículo 10, fracción III, del estatuto, el rector de la universidad sólo está facultado para emitir acuerdos de carácter administrativo, por lo que carece de atribuciones para emitir disposiciones en materia de responsabilidades universitarias, como en la especie, ya que reguló supuestos, hipótesis o conductas objeto de responsabilidad, fijó las bases del procedimiento que debe seguirse con el fin de dilucidarla, las medidas cautelares procedentes y estableció las sanciones que deben aplicarse al respecto.

- Es así, porque el acuerdo reclamado se emitió en ejercicio de la facultad reglamentaria que tiene el rector y que deriva de lo dispuesto en los artículos 24, fracciones I, III, XIV y XV, de la Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México, así como 10, fracción III, 11, penúltimo párrafo y 48, fracción III, del Estatuto Universitario de la Universidad Autónoma del Estado de México.

- Sin embargo, aun cuando se considerara que es factible trasladar el principio de “reserva de ley” y “subordinación jerárquica” (que rigen tratándose de la aludida facultad) al ámbito interno de la universidad como lo hizo el juez federal, no se advierte que con la emisión del acuerdo reclamado se hubiera excedido lo previsto en el estatuto universitario.

- En suma, se considera que, a través de las disposiciones plasmadas en el acuerdo reclamado, el rector solamente buscó cumplir y hacer cumplir lo previsto en el estatuto





proveyendo lo necesario para su observancia, aplicación y ejecución, en cuanto al tema de la responsabilidad universitaria, lo que en forma alguna transgrede el principio de legalidad; por el contrario, actuó en la forma y términos que le autoriza su normativa interna.

- Por las razones expuestas, no se comparten las consideraciones emitidas por el juez de distrito que lo llevaron a otorgar el amparo solicitado por el quejoso, pues el rector sí cuenta con atribuciones para emitir acuerdos que provean lo necesario para la observancia, aplicación y ejecución de la legislación universitaria, entre la que se encuentra el estatuto; por otra, en el acuerdo reclamado no reguló conductas diversas o nuevas a las señaladas en dicho estatuto y el procedimiento que desarrolló es el que se encuentra previsto, en forma genérica, en ese instrumento normativo interno; de ahí lo fundado de los agravios expresados por la recurrente, y la constitucionalidad del Acuerdo impugnado.

**c)** En atención a la contradicción de criterios, y tras la denuncia respectiva el Pleno en Materia Administrativa del Segundo Circuito que forma parte del Poder Judicial de la Federación, emitió la siguiente Jurisprudencia por Contradicción de Tesis, en la que se decantó por declarar la constitucionalidad del “Acuerdo por el que se establece el Procedimiento de Responsabilidad Universitaria de la Universidad Autónoma del Estado de México, publicado en fecha 20 de Abril de 2018 a través de la Gaceta Universitaria Número 273, Marzo 2018, Época XV, Año XXXIV, Toluca, México”; con base en un enfoque de “perspectiva de género”; a saber:

Registro digital: 2023215. Instancia: Plenos de Circuito. Undécima Época. Materias(s): Administrativa. Tesis: PC.II.A. J/26 A (10a.). Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 2, Junio de 2021, Tomo IV, página 3820. Tipo: Jurisprudencia



**ACUERDO POR EL QUE SE ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD UNIVERSITARIA DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO (UAEM). SU RECTOR ESTÁ FACULTADO PARA EMITIRLO (ANÁLISIS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO).**

**Hechos:** Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, al resolver diversos amparos en revisión, sostuvieron criterios discrepantes al analizar las facultades del rector de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), derivadas de su normativa interna, para emitir acuerdos de observancia general, concretamente, el Acuerdo por el que se establece el Procedimiento de Responsabilidad Universitaria de la Universidad Autónoma del Estado de México (publicado en la Gaceta Universitaria número 273, marzo 2018, Época XV, año XXXIV, Toluca, México), ya que para uno de ellos, el rector está facultado para emitir los acuerdos que desarrollen las disposiciones contenidas en el Estatuto Universitario, relacionadas con la responsabilidad universitaria en que pudieran incurrir los integrantes de esa comunidad, mientras que para el otro no está facultado para desarrollar el mencionado procedimiento, vía acuerdo administrativo.

**Criterio jurídico:** El Pleno en Materia Administrativa del Segundo Circuito determina que las conductas enlistadas en el artículo 10 del Acuerdo por el que se establece el Procedimiento de Responsabilidad Universitaria de la Universidad Autónoma del Estado de México solamente desarrollan, complementan o pormenorizan las previstas en el Estatuto Universitario, en las que encuentra su justificación y medida. Además, bajo la perspectiva de género, se considera que la mención detallada de las faltas precisadas en las fracciones I, II, IV, V, VI y VIII del citado artículo 10, las cuales se encuentran enfocadas a conductas de acoso u hostigamiento sexual, violencia de género, violencia física y psicológica, así como actos de violencia sexual, cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista convencional y constitucional (Pacto



Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículos 3 y 26; Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículos 1 y 2; Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención Belém do Pará”, artículos 1, 2, 4 y 7; y Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 1o. y 4o., párrafo primero), consistente en garantizar el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia. Asimismo, se considera que la mención detallada de las referidas conductas, como faltas a la responsabilidad universitaria, está vinculada de manera estrecha con la mencionada finalidad constitucionalmente imperiosa, debido a que los supuestos contenidos en los artículos 42, 44, fracción II y 45, fracción II, del Estatuto Universitario de la Universidad Autónoma del Estado de México, en los cuales se establece que constituyen faltas a la responsabilidad universitaria de los alumnos y del personal académico, dañar física, moral o patrimonialmente a cualquier integrante de la comunidad universitaria, se encuentran previstos genéricamente. Por último, se considera que su mención detallada es una medida que no resulta restrictiva de los derechos de los integrantes de la comunidad universitaria, debido a que se busca establecer condiciones que aseguren a la persona un ambiente libre de violencia, discriminación o maltrato, así como garantizar una educación integral, en observancia a los instrumentos internacionales y federales.

**Justificación:** El Acuerdo por el que se establece el Procedimiento de Responsabilidad Universitaria de la Universidad Autónoma del Estado de México, emitido por el rector de dicha Universidad, en ejercicio de la facultad derivada de lo dispuesto en el artículo 24, fracciones I, III, XIV y XV, de la Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México, así como en los diversos 10, fracción III, 11, penúltimo párrafo y 48, fracción III, del Estatuto Universitario de la Universidad Autónoma del Estado de México, está conformado por 90 artículos, dentro de los cuales, el número 10 enlista las faltas de responsabilidad



universitaria. De su análisis deriva que las faltas detalladas en las fracciones I a XI y XIII, relacionadas con temas de acoso u hostigamiento sexual, bullying o cyberbullying; y, en general, con violencia física, psicológica o sexual, contra cualquier miembro de la comunidad universitaria, discriminación, malos tratos, crueles o degradantes, así como robo de pertenencias, derivan de los supuestos previstos en los artículos 42, 44, fracción II y 45, fracción II, del Estatuto Universitario, en su redacción previa a la publicación del “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Estatuto Universitario de la Universidad Autónoma del Estado de México”, expedido por el Consejo Universitario de dicha casa de estudios, en sesión extraordinaria de 11 de diciembre de 2020, en los cuales se establece que constituyen faltas a la responsabilidad universitaria de los alumnos y del personal académico, dañar física, moral o patrimonialmente a cualquier integrante de la comunidad universitaria; de igual forma, la conducta contenida en la fracción XII, que refiere como causa de responsabilidad universitaria la introducción o consumo de bebidas alcohólicas, narcóticos, enervantes o cualquier otra sustancia al interior de las instalaciones de la Universidad o acudir a ellas bajo sus efectos, comprometiendo la seguridad de la comunidad, se encuentra establecida en el Estatuto Universitario, en los artículos 44, fracción VI, y 45, fracción V; por lo que hace a la fracción XIV del artículo 10 del acuerdo, que prevé como falta coartar la libertad de expresión, dicha hipótesis se encuentra inmersa en lo establecido en el artículo 42 del Estatuto, en cuanto dispone como faltas a la responsabilidad universitaria, las acciones u omisiones que causen daño o perjuicio a la Universidad o a sus integrantes; por su parte, las conductas consistentes en el uso indebido de datos personales (fracción XV), así como la portación de armas dentro de la Universidad (fracción XVI), se encuentran reguladas en los artículos 44, fracción VII, y 45, fracción V, del Estatuto Universitario; finalmente, la fracción XVII establece que existen conductas que



no se detallan, pero que se vinculan con derechos previstos en la legislación universitaria (Estatuto Universitario) y que también pueden dar lugar a la responsabilidad universitaria. Ahora bien, no escapa a la atención de este Pleno de Circuito que particularmente, las faltas precisadas en las fracciones I, II, IV, V, VI y VIII del artículo 10 del acuerdo, se encuentran enfocadas a conductas de acoso u hostigamiento sexual, violencia de género, violencia física y psicológica, así como actos de violencia sexual. La violencia es una de las maneras en las que las personas ejercen poder sobre otras. Por su parte, la violencia por razón de género afecta principalmente a mujeres, niñas y personas de la diversidad sexual, por lo que tales prácticas o comportamientos constituyen un “foco rojo” o “categoría sospechosa” que obliga a las autoridades jurisdiccionales a analizar, con perspectiva de género, a fin de lograr la debida protección de los derechos humanos de ese grupo vulnerable, en atención a los principios de igualdad y no discriminación establecidos en los artículos 1o. y 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en las tesis aisladas P. XX/2015 (10a.) y 1a. XCIX/2014 (10a.), del Pleno y de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de títulos y subtítulos: “IMPARTICIÓN DE JUSTICIA CON PERSPECTIVA DE GÉNERO. OBLIGACIONES QUE DEBE CUMPLIR EL ESTADO MEXICANO EN LA MATERIA.” y “ACCESO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD. TODOS LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES DEL PAÍS DEBEN IMPARTIR JUSTICIA CON PERSPECTIVA DE GÉNERO.”, respectivamente. Asimismo, en el Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género, editado en noviembre de 2020, la Suprema Corte de Justicia de la Nación hizo patente que cuando una distinción se basa en una categoría sospechosa (que en el caso podrían ser el género, la orientación sexual, la identidad o la expresión de género, etcétera), los juzgadores y juzgadoras deben analizar la medida mediante un



escrutinio especialmente riguroso desde el punto de vista del respeto al derecho de igualdad.

#### PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO.

Contradicción de tesis 1/2020. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito y el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla, en apoyo del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito. 6 de abril de 2021. Mayoría de cuatro votos de las Magistradas y los Magistrados Adela Domínguez Salazar (presidenta), Maurilio Gregorio Saucedo Ruiz, Víctor Manuel Estrada Jungo (quien formuló voto concurrente) y Verónica Judith Sánchez Valle. Disidente: José Manuel Torres Ángel. Ponente: Adela Domínguez Salazar. Secretario: Jorge Guadalupe Mejía Sánchez.

Tesis y criterio contendientes:

El Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla, al resolver el amparo en revisión 339/2018 (cuaderno auxiliar 89/2019), el cual dio origen a la tesis aislada (II Región) 1o.6 A (10a.), de título y subtítulo: “PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD UNIVERSITARIA DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO. EL ACUERDO POR EL QUE SE ESTABLECE, AL SER EMITIDO POR EL RECTOR DE DICHA CASA DE ESTUDIOS Y TENER INJERENCIA EN LA ACTIVIDAD DE LOS ALUMNOS Y EL PERSONAL ACADÉMICO, VIOLA EL SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIA NORMATIVA INTERNO Y, EN CONSECUENCIA, EL ARTÍCULO 3o., FRACCIÓN VII, EN RELACIÓN CON LOS DIVERSOS 14 Y 16 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.”, publicada en el Semanario Judicial de la Federación del viernes 20 de septiembre de 2019 a las 10:29 horas y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 70, Tomo



III, septiembre de 2019, página 2196, con número de registro digital: 2020639, y el sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, al resolver los amparos en revisión 36/2019 y 346/2019.

Nota: En términos del artículo 44, último párrafo, del Acuerdo General 52/2015, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que reforma, adiciona y deroga disposiciones del similar 8/2015, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito, esta tesis forma parte del engrose relativo a la contradicción de tesis 1/2020, resuelta por el Pleno en Materia Administrativa del Segundo Circuito.

Las tesis aisladas P. XX/2015 (10a.) y 1a. XCIX/2014 (10a.) citadas, aparecen publicadas en el Semanario Judicial de la Federación de los viernes 25 de septiembre de 2015 a las 10:30 horas y 7 de marzo de 2014 a las 10:18 horas y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libros 22, Tomo I, septiembre de 2015, página 235 y 4, Tomo I, marzo de 2014, página 524, con números de registro digital: 2009998 y 2005794, respectivamente.

Esta tesis se publicó el viernes 11 de junio de 2021 a las 10:17 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 14 de junio de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Ahora bien, el suscrito investigador no comparte la determinación del Pleno en Materia Administrativa del Segundo Circuito puesto que, aún y cuando el estudio de perspectiva de género que éste realiza encuentra sustento en la teoría del segundo excluyente de Raz, pues debe distinguirse entre la norma moral-axiológica y la jurídica-deóntica, en un segundo sentido de razón excluyente de su creación jurídico-política, en el entendido que el propio sistema jurídico determina a la llamada “autoridad jurídica”, su validez y potestad para dictar normas jurídicas; lo anterior, para efecto de justificar la necesidad de que impere tal sentido de constitucionalidad del multicitado



Acuerdo; lo cierto aquí es que este enfoque dista mucho de un verdadero estudio netamente constitucional en donde se determine exclusivamente si la facultad legislativa del Rector de la Universidad Autónoma del Estado de México, tiene asidero constitucional por cuanto hace no sólo al sistema de distribución de competencias, sino incluso al principio de reserva de ley por la naturaleza de la norma general legislada (“Acuerdo por el que se establece el procedimiento de responsabilidad universitaria”), en el cual incluso se están evidentemente invadiendo esferas competenciales propias, exclusivas y reservadas al Consejo Universitario en el que el actuar del Rector de esta Casa de Estudios tiene un límite que está pasando desapercibido totalmente a nivel constitucional en la contradicción de tesis en estudio.

Pensar lo contrario, es decir, permitir que una norma general sancionadora encuentre una justificación de validez constitucional con base en un estudio de perspectiva de género totalmente desviado de la esencia constitucional del quehacer legislativo, sería tanto como, retomando los principios rectores de tipicidad en materia penal aplicada a la materia administrativa disciplinaria, permitir que un implicado a proceso sea sancionado por una norma que se aparta de la Constitución por ser desplegada por un ente incompetente para legislarla, otorgándole validez sólo porque de no hacerlo así “estaríamos dejando impune a un delincuente nato que genera violencia por razón de género la cual afecta principalmente a mujeres, niñas y personas de la diversidad sexual, por lo que tales prácticas o comportamientos constituyen un foco rojo o categoría sospechosa”, esto sin duda genera una antinomia constitucional que justifica el presente trabajo doctoral; aquí respetuosamente se establece que el estudio de perspectiva de género NO puede ser empleado para resolver un tópico de validez constitucional de una legislación; amén de que no debe perderse de vista que la magistrada ponente Adela Domínguez Salazar, a quien el Pleno en Materia Administrativa del Segundo Circuito le encomendó la formulación del proyecto respetivo que fue aprobado, fue la misma ponente que participó en la resolución del amparo indirecto en revisión 36/2019, del H. Primer Tribunal Colegiado en Materia





Administrativa del Segundo Circuito con sede en Naucalpan, Estado de México, que declaró la constitucionalidad de la norma general universitaria impugnada; por lo que de entrada su postura sesgada a reconocer la constitucionalidad del ya tantas veces citado Acuerdo, imperó en el Pleno y además bajo su presidencia, cuando la lógica me lleva a pensar que, para fortalecer la imparcialidad y la objetividad del juzgador constitucional, el Pleno de Circuito debió ponderar que tenía que ser un magistrado diverso a los que participaron en la contradicción quien realizara el proyecto respectivo. En este orden de ideas, múltiples son los argumentos que llevan a justificar la postura adoptada por el suscrito para defender la inconstitucionalidad del “Acuerdo” en cita; para ello, se propone el siguiente estudio epistemológico:

Primero, debe resaltarse que el juicio de amparo constituye un medio de control de la constitucionalidad, de la convencionalidad y de la legalidad de los actos, normas y omisiones que provienen de las autoridades y de los particulares que actúan como autoridades, el cual se sigue en forma de juicio ante los tribunales federales y que se ha considerado como el recurso efectivo a que se refiere el artículo 8.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que el juicio de amparo, contemplado en los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley de Amparo, reglamentaria de estos preceptos constitucionales, cumple con la exigencia establecida en la norma convencional del artículo 8.2, inciso h), respecto del derecho humano que tiene toda persona a recurrir un fallo. Si bien es cierto que la doctrina mexicana ha insistido en que el juicio de amparo no puede considerarse como un recurso -en virtud de que cuando un caso llega a esa instancia su litis originaria se transforma para ventilar cuestiones sobre derechos fundamentales-, lo cierto es que, para efectos prácticos, el juicio de amparo sí permite a los jueces constitucionales estudiar cuestiones de legalidad y violaciones procesales. En consecuencia, la Primera Sala considera que el Estado mexicano cumple cabalmente con la obligación convencional al contemplar el juicio de amparo como una instancia jurisdiccional, a



través de la cual los justiciables pueden hacer valer sus desacuerdos respecto de las resoluciones de los jueces de única instancia.

En este orden de ideas, es inconcuso establecer que el juicio de amparo, como recurso judicial efectivo, cumple además con las características de eficacia e idoneidad a la luz del artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, habida cuenta que, de la interpretación del precepto citado, un recurso judicial efectivo es aquel capaz de producir el resultado para el que ha sido concebido, es decir, debe ser un medio de defensa que puede conducir a un análisis por parte de un tribunal competente para determinar si ha habido o no una violación a los derechos humanos y, en su caso, proporcionar una reparación. En este sentido, el juicio de amparo constituye un recurso judicial efectivo para impugnar la inconstitucionalidad, o incluso la inconveniencia, de una disposición de observancia general, pues permite al órgano jurisdiccional de amparo emprender un análisis para establecer si ha habido o no una violación a los derechos humanos de los solicitantes y, en su caso, proporcionar una reparación, lo que se advierte de los artículos 1o., fracción I, 5o., fracción I, párrafo primero, 77 y 107, fracción I, de la Ley de Amparo. Ahora bien, en cuanto a la idoneidad y la razonabilidad del juicio de amparo, la Corte Interamericana reconoció que la existencia y aplicación de causas de admisibilidad de un recurso o un medio de impugnación resultan perfectamente compatibles con el texto de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el entendido de que la efectividad del recurso intentado, se predica cuando una vez cumplidos los requisitos de procedibilidad, el órgano judicial evalúa sus méritos y entonces analiza el fondo de la cuestión efectivamente planteada. En esa misma tesitura, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que la circunstancia de que en el orden jurídico interno se fijen requisitos formales o presupuestos necesarios para que las autoridades de amparo analicen el fondo de los planteamientos propuestos por las partes no constituye, en sí misma, una violación al derecho fundamental a un recurso judicial efectivo; pues dichos requisitos son indispensables y obligatorios para la prosecución y respeto de



los derechos de seguridad jurídica y funcionalidad que garantizan el acceso al recurso judicial efectivo; pues dichos requisitos son indispensables y obligatorios para la prosecución y respeto de los derechos de seguridad jurídica y funcionalidad que garantizan el acceso al recurso judicial efectivo; sin embargo, es deber del órgano de control constitucional hacer un análisis exhaustivo de la naturaleza jurídica del acto reclamado con base en los conceptos de violación propuestos para desentrañar si se está ante uno de los supuestos de excepción al principio de definitividad que hacen procedente una inmediata revisión de constitucionalidad y convencionalidad a través del juicio de amparo.

Bajo esta línea argumentativa, cobra vigencia el amparo contra normas generales; en la especie, la tutela constitucional se insta con base en una norma heteroaplicativa o condicionada a su primer acto de aplicación, de ahí que, en el momento en el que se actualizó en perjuicio de los quejosos la primera aplicación del “Acuerdo por el que se establece el procedimiento de responsabilidad universitaria de la Universidad Autónoma del Estado de México”, se instó el Amparo y Protección de la Justicia de la Unión; para lo cual deben superarse elementos procesales para de esta manera poder entrar al fondo de los conceptos de violación en materia de inconstitucionalidad de la norma general planteada.

Así, por razón de método y orden, es importante entrar primeramente al estudio epistemológico y constitucional de la procedencia del juicio de amparo contra la norma general universitaria (Acuerdo) señalada como acto reclamado destacado; de ahí que, el más grande de los obstáculos a superar es determinar si tanto el Consejo Universitario como el Rector ambos de la Universidad Autónoma del Estado de México, les asiste el carácter de autoridad responsable para efectos de amparo. La respuesta categórica para el caso en estudio es: Sí; con base en lo siguiente:

Si bien es cierto que de conformidad en lo dispuesto por el artículo 3º Fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 5º párrafo noveno de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México,



adminiculado con el diverso artículo 1º de la Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México; se concibe a la Universidad Autónoma del Estado de México como un **organismo público descentralizado** del Estado de México, que cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios; y se encuentra dotada de plena **autonomía** en su régimen interior en todo lo concerniente a sus aspectos académico, técnico, de gobierno, administrativo y económico; *cierto es también que*, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 1º, 3º, 14, 16, 17 y 133 de la Constitución General de la República en relación con el artículo 5º párrafo primero de la Constitución Local Mexiquense, **de ninguna manera debe ni puede entenderse que la “autonomía” de un ente público** (en la especie educativo) **signifique que sus actuaciones puedan ir en contra de la propia norma fundante**, creando sus órganos de autoridad y gobierno y sus leyes por demás inconstitucionales, realizando actos arbitrarios sin la debida fundamentación y motivación legal, puesto que contrario a ello y con base en los preceptos constitucionales antes invocados el poder público del que está investida la Máxima Casa de Estudios del Estado de México y por ende su Máxima Autoridad (Consejo Universitario) así como su Rector como máxima autoridad administrativa, la obliga: a) en primer lugar a que sus órganos de autoridad respeten los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, y en las leyes que de ésta emanen, por lo que todo gobernado gozará de las garantías para su protección, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse salvo en los casos y bajo las condiciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece; b) en segundo lugar a que sus órganos de autoridad respeten el derecho de acceso a la educación; c) en tercer lugar a que sus órganos de autoridad desplieguen sus actos tanto privativos como de molestia debidamente fundados y motivados; d) en cuarto lugar a que se respeten las reglas del procedimiento, es decir que no se soslaye que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las



leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial; y e) que se cumpla cabalmente con la jerarquía normativa en donde impere la supremacía constitucional y la supra-soberanía de los Derechos Humanos, los regímenes de responsabilidad de los servidores públicos y la distribución funcional del poder, elementos todos propios y característicos de un Estado Democrático Constitucional y de Derecho. De ahí que ser “autónoma” le permite la Universidad Pública Mexiquense antes mencionada, la potestad de establecer su régimen interior en todo lo concerniente a sus aspectos académico, técnico, de gobierno, administrativo y económico, empero siempre ciñéndose al pacto federal y al respeto de la norma suprema de nuestro país.

Se dice lo anterior toda vez que, la Universidad Autónoma del Estado de México es un ente que, aunque creado por el Estado, no depende de alguno de sus tres poderes y si bien está facultado para realizar funciones propias de gobierno, **dichas funciones deben ajustarse a la Constitución General de la República** conforme lo dispone el artículo 133 de dicha Norma Suprema, y más porque despliega verdaderos actos de autoridad en pro del derecho de acceso a la educación, me refiero a las relaciones de supra-subordinación que hacen procedente el amparo, puesto que, en tratándose de relaciones de coordinación como las laborales, es más que claro que el amparo no es la vía primaria, atendiendo al principio de definitividad, como así lo ha sostenido la teoría constitucional de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el Conflicto Competencial 35/2018, que decantó la Jurisprudencia 2a./J. 106/2018 (10a.), con el rubro:

**SERVICIO PROFESIONAL DOCENTE. LA COMPETENCIA PARA CONOCER DEL RECURSO DE REVISIÓN INTERPUESTO CONTRA LA SENTENCIA DICTADA POR UN JUEZ DE DISTRITO CON COMPETENCIA MIXTA EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, EN EL QUE SE RECLAMAN ACTOS RELACIONADOS CON EL PROCEDIMIENTO PARA LA**



## **EVALUACIÓN AL DESEMPEÑO DOCENTE, CORRESPONDE A LOS TRIBUNALES COLEGIADOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA.**

Lo anterior es así toda vez que, no debe soslayarse que la validez de las disposiciones reglamentarias o administrativas, para efectos de aplicación, interpretación o integración normativa, se encuentra supeditada a que guarden congruencia con las normas legales existentes sobre la materia específica de regulación de que se trate y se sujeten a los principios jurídicos que emergen directamente de la ley, de manera tal que aun siendo expresas, no pueden válidamente regir contra la voluntad manifiesta del texto de la ley ni oponerse a sus lineamientos normativos, pues deben interpretarse y aplicarse en forma armónica, sin contrariar los principios rectores que emergen de la propia ley, atendiendo al principio fundante de la supremacía del sistema normativo que rige el orden legal. En otras palabras, las disposiciones reglamentarias o administrativas, antes que oponerse, deben tener fundamento en normas sustentadas en otras de nivel superior, como lo son las leyes las cuales, a su vez, están supeditadas, en cuanto a su validez, a otras normas de mayor jerarquía, que culminan en la Ley Fundamental del país, la cual entraña la suprema razón de validez del orden jurídico. Por consiguiente, debe estarse a aquella aplicación legal exegética que de manera sistemática armonice los preceptos relativos, frente a una interpretación puramente literal que soslaye una adecuada integración jurídica y se desentienda de la supremacía de las normas, de la cual depende precisamente su validez. Amén de ello, no puede pasar desapercibido que la obligación fundamental (objeto) de la Universidad Autónoma del Estado de México la constituye 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, según lo establece el artículo 2º de la Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México.

Lo anterior tiene sustento en el siguiente criterio:



Tesis: I.4o.A.496 A. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Novena Época. Registro: 177210. "Tribunales Colegiados de Circuito Tomo XXII, Septiembre de 2005 Pág. 1529 Tesis Aislada (Administrativa)

**PRINCIPIO DE JERARQUÍA NORMATIVA. DEBEN RESPETARLO LAS DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS O ADMINISTRATIVAS PARA SU VALIDEZ EN CASOS DE APLICACIÓN, INTERPRETACIÓN O INTEGRACIÓN.**

La validez de las disposiciones reglamentarias o administrativas, para efectos de aplicación, interpretación o integración normativa, se encuentra supeditada a que guarden congruencia con las normas legales existentes sobre la materia específica de regulación de que se trate y se sujeten a los principios jurídicos que emergen directamente de la ley, de manera tal que aun siendo expresas, no pueden válidamente regir contra la voluntad manifiesta del texto de la ley ni oponerse a sus lineamientos normativos, pues deben interpretarse y aplicarse en forma armónica, sin contrariar los principios rectores que emergen de la propia ley, atendiendo al principio fundante de la supremacía del sistema normativo que rige el orden legal. En otras palabras, las disposiciones reglamentarias o administrativas, antes que oponerse, deben tener fundamento en normas sustentadas en otras de nivel superior, como lo son las leyes las cuales, a su vez, están supeditadas, en cuanto a su validez, a otras normas de mayor jerarquía, que culminan en la Ley Fundamental del país, la cual entraña la suprema razón de validez del orden jurídico. Por consiguiente, debe estarse a aquella aplicación legal exegética que de manera sistemática armonice los preceptos relativos, frente a una interpretación puramente literal que soslaye una adecuada integración jurídica y se desentienda de la supremacía de las normas, de la cual depende precisamente su validez.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.



Amparo en revisión (improcedencia) 102/2005. Carlos Miguel Jiménez Mora. 30 de marzo de 2005. Mayoría de votos. Disidente: Hilario Bárcenas Chávez. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Silvia Angélica Martínez Saavedra.

Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVI, septiembre de 2002, página 1453, tesis I.2o.P.61 P, de rubro: “SUPREMACÍA DE LA LEY SOBRE LAS DISPOSICIONES DE UN REGLAMENTO.

Por otra parte, el artículo 5º fracción II de la Ley de Amparo en vigor determina que, tiene el carácter de Autoridad Responsable con independencia de su naturaleza formal, la que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto reclamado entendiéndose por tal el que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.

De lo anterior, se advierte como requisito sine qua non de procedencia del juicio de amparo que los actos provengan de autoridad, al entender esto último como todo aquel ente detentador de facultades decisorias, las cuales le están atribuidas en la ley y, por tanto, constituyen una potestad administrativa cuyo ejercicio es irrenunciable al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad. Luego entonces, es dable aseverar que el concepto de Autoridad Responsable debe concebirse, fundamentalmente, por exclusión de los actos netamente de particulares y, por ello, resulta indispensable establecer las bases para distinguir un acto de otro.

En ese orden, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha observado que no todo acto emitido por un órgano de la administración pública, constituye un “acto de autoridad para los efectos del juicio de amparo”, sino solamente aquellos que impliquen el ejercicio de una potestad administrativa, es decir, aquellos que supongan el ejercicio de facultades que otorguen a la autoridad atribuciones, de tal magnitud, que actualicen una relación de supra a subordinación entre el órgano y el particular, lo





que necesariamente implica romper con el paradigma equivocado de que sólo la administración pública centralizada puede ser considerada como autoridad responsable para efectos de amparo, puesto que la evolución constitucional de la llamada Rectoría del Estado ha modificado la estructura estadual y gestó la llamada *administración paraestatal formada por los organismos descentralizados* y las empresas de participación estatal, que indudablemente escapan al concepto tradicional de autoridad establecido en el criterio legalista y rigorista ya citado, y que sin duda constitucionalmente son reconocidas y por ende amparadas por la norma fundante sus actos, lo que los hace responsables de los mismos desde el momento en que ejercen facultades decisorias que les están atribuidas en la ley y que por ende constituyen una potestad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable y que por tanto se traducen en verdaderos actos de autoridad al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad, por lo que cuando funcionarios de organismos públicos (incluso de la administración descentralizada, como la que en la especie nos ocupa) con fundamento en la ley despliegan actos unilaterales que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas que afectan la esfera legal del gobernado, es inconcusa la calidad de autoridades responsables que les asiste para efectos de amparo.

Así las cosas, el concepto de Autoridad, para efectos del amparo, se definió en la tesis aislada P. XXVII/97, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 118 del Tomo V, febrero de 1997, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro y texto siguientes:

**AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. LO SON AQUELLOS FUNCIONARIOS DE ORGANISMOS PÚBLICOS QUE CON FUNDAMENTO EN LA LEY EMITEN ACTOS UNILATERALES POR LOS QUE CREAN, MODIFICAN O EXTINGUEN SITUACIONES JURÍDICAS QUE AFECTAN LA ESFERA LEGAL DEL GOBERNADO.** Este Tribunal Pleno considera que debe interrumpirse el criterio que con el número 300 aparece publicado en la página 519 del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación



1917-1988, Segunda Parte, que es del tenor siguiente: 'AUTORIDADES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. El término «autoridades» para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen.', cuyo primer precedente data de 1919, dado que la realidad en que se aplica ha sufrido cambios, lo que obliga a esta Suprema Corte de Justicia, máximo intérprete de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a modificar sus criterios ajustándolos al momento actual. En efecto, las atribuciones del Estado Mexicano se han incrementado con el curso del tiempo, y de un Estado de derecho pasamos a un Estado social de derecho con una creciente intervención de los entes públicos en diversas actividades, lo que ha motivado cambios constitucionales que dan paso a la llamada rectoría del Estado en materia económica, que a su vez modificó la estructura estadual, y gestó la llamada administración paraestatal formada por los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, que indudablemente escapan al concepto tradicional de autoridad establecido en el criterio ya citado. Por ello, la aplicación generalizada de éste en la actualidad conduce a la indefensión de los gobernados, pues estos organismos en su actuación, con independencia de la disposición directa que llegaren a tener o no de la fuerza pública, con fundamento en una norma legal pueden emitir actos unilaterales a través de los cuales crean, modifican o extinguen por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal de los gobernados, sin la necesidad de acudir a los órganos judiciales ni del consenso de la voluntad del afectado. Esto es, ejercen facultades decisorias que les están atribuidas en la ley y que por ende constituyen una potestad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable y que por tanto se traducen en verdaderos actos de autoridad al ser de naturaleza



pública la fuente de tal potestad. Por ello, este Tribunal Pleno considera que el criterio supracitado no puede ser aplicado actualmente en forma indiscriminada sino que debe atenderse a las particularidades de la especie o del acto mismo; por ello, el juzgador de amparo, a fin de establecer si a quien se atribuye el acto es autoridad para efectos del juicio de amparo, debe atender a la norma legal y examinar si lo faculta o no para tomar decisiones o resoluciones que afecten unilateralmente la esfera jurídica del interesado, y que deben exigirse mediante el uso de la fuerza pública o bien a través de otras autoridades.

Del criterio previamente transcrito se advierte que la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que para que una persona o institución sea considerada autoridad debe estar facultada para tomar decisiones o resoluciones que afecten unilateralmente la esfera jurídica del gobernado.

En esos términos, es menester traer a colación la literalidad de la parte previa al **“CONSIDERANDO”** (exposición de motivos”) así como los primeros dos párrafos de dicho “Considerando” del **ACUERDO POR EL QUE SE ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD UNIVERSITARIA DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO**, contenido en la **Gaceta Universitaria Número 273, Marzo 2018, Época XV, Año XXXIV, Toluca, México**, y visible a fojas 69 de la misma que constituye la norma general que se estima inconstitucional; a saber:

ACUERDO POR EL QUE SE ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD UNIVERSITARIA DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO.

Dr. en Ed. Alfredo Barrera Baca, rector de la Universidad Autónoma del Estado de México, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 3° fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 5° párrafo noveno de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; 1°, 2° párrafo tercero fracción I, 3°, 12 y 34 de la Ley de la Universidad Autónoma del Estado



de México; 2°, 10° fracción III, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 47 bis, 48, 49, 50, 51, 133, 134 y 136 del Estatuto Universitario y de los numerales segundo y tercero del Acuerdo del Rector de la Universidad Autónoma del Estado de México, por el que se crea la Dirección de Responsabilidad Universitaria como Dependencia Administrativa adscrita a la Oficina del Abogado General de la Universidad Autónoma del Estado de México, y

#### CONSIDERANDO

Que la Universidad Autónoma del Estado de México, en tanto institución de educación superior autónoma, tiene la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí misma, de acuerdo con lo dispuesto por la fracción VII del artículo 3° de la constitución federal.

Que el párrafo noveno del artículo 5° de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y el artículo 1° de la Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México establecen que la Universidad es un organismo público descentralizado del Estado de México, con plena autonomía en su régimen interior en todo lo concerniente a su aspecto de gobierno.

De la interpretación armónica y sistemática a la norma general universitaria que se estima inconstitucional, adminiculado con los motivos que lo sustentan y consideran y que han sido descritos en los párrafos anteriores, es inconcuso que el propio Rector de la Universidad Autónoma del Estado de México, está pretendiendo sustentar la expedición de dicho Acuerdo en la Constitución Federal, en la Local Mexiquense, en la Ley de la propia Universidad Autónoma del Estado de México, por lo que se colige y es inconcuso que, su actuar está aparentemente fundado y motivado a través de las normas constitucional y legales que él mismo invoca y que lo facultan para tomar decisiones o resoluciones que afectan unilateralmente la esfera jurídica de la comunidad universitaria, y que deben exigirse mediante el uso de la fuerza pública o bien a través de otras autoridades; luego entonces está plenamente evidenciado que el H. Consejo Universitario de la Universidad Autónoma del Estado de México y su



Rector, les asiste a todas luces el carácter de Autoridades Responsables para efectos del amparo y protección constitucional que nos ocupa, pues en ese sentido, la condición sine qua non para que la Universidad Autónoma del Estado de México por conducto de quienes legalmente la representan, asuma la característica de Autoridad Responsable que establece la Ley de Amparo y la jurisprudencia, se constituye porque en su ejercicio impide o afecta los derechos incorporados a la esfera jurídica del impetrante de amparo.

Lo anterior es así toda vez que no puede olvidarse que, los funcionarios de los organismos públicos descentralizados (como es el caso de la Universidad Pública mexiquense aquí implicada), en su actuación, con independencia de la disposición directa que llegaren a tener o no de la fuerza pública, con fundamento en una norma legal, pueden emitir actos unilaterales a través de los cuales crean, modifican o extinguen por sí o ante sí situaciones jurídicas que afecten la esfera legal de los gobernados; esto es y como ya se dijo, ejercen facultades decisorias que les están atribuidas en la ley y que por ende constituyen una potestad administrativa cuyo ejercicio es irrenunciable y que por tanto se traducen en verdaderos actos de autoridad al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad, por ello, el juzgador de amparo, a fin de establecer si a quien se atribuye el acto es autoridad para efectos del juicio constitucional, debe atender a la norma legal y examinar si lo faculta o no para tomar decisiones o resoluciones que afecten unilateralmente la esfera jurídica del interesado, y que deben exigirse mediante el uso de la fuerza pública o bien a través de otras autoridades. Así, las Universidades como la que nos ocupa, como organismos descentralizados, son entes públicos que forman parte de la administración pública y por ende del Estado, y si bien presentan una autonomía especial, que implica autonormación y autogobierno, tal circunstancia tiende a la necesidad de lograr mayor eficacia en la prestación del servicio que les está atribuido y que se fundamenta en la libertad de enseñanza, **pero no implica de manera alguna su disgregación de la estructura estatal, ya que se ejerce en un marco de principios y reglas**



**predeterminadas por el propio Estado, y restringida a sus fines, por lo que no se constituye como un obstáculo que impida el ejercicio de las potestades constitucionales y legales de éste para asegurar el regular y eficaz funcionamiento del servicio de enseñanza.** Por ello, para analizar si los funcionarios de dichos entes, con fundamento en una ley de origen público ejercen o no un poder jurídico que afecte por sí o ante sí y de manera unilateral la esfera jurídica de los particulares, con independencia de que puedan o no hacer uso de la fuerza pública, debe atenderse al caso concreto, el cual en la especie se centra en la aplicación de una norma general que se estima inconstitucional al ser un **Acuerdo sancionador de observancia general para toda la comunidad universitaria** que modifica o extingue por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afectan la esfera legal de la comunidad universitaria, esto al instaurar en su perjuicio procedimientos por responsabilidad universitaria y establecer sanciones.

Una vez superado el tema de procedencia del juicio de amparo, pasemos al análisis de inconstitucionalidad de los límites de la función legislativa universitaria en materia de responsabilidad administrativa, al tenor de lo siguiente:

En principio se estima conveniente precisar que es cierta la existencia de las normas generales, con independencia de que las autoridades señaladas como responsables y/o de aquellas que intervinieron en el proceso materialmente legislativo de su formación, admitan o nieguen en un momento dado la existencia de tal acto, pues la certeza del mismo se pone de manifiesto desde la publicación oficial de las leyes, en la especie a través de la “GACETA UNIVERSITARIA”, toda vez que forma parte de un ordenamiento jurídico general, abstracto e impersonal, de modo que constituye presupuesto y materia propia del conocimiento del tribunal federal, por los cuales se entiende que el Juez conoce el Derecho, de manera que el particular sólo está obligado a expresar los hechos en que funda su pretensión; por eso el Derecho no se encuentra sujeto a prueba y debe ser invocado aún de oficio.



Cabe citar al respecto, la tesis número VII.3o.C.16 K, publicada en la página 1343, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVIII, Septiembre de 2003, Materia Común, Novena Época, sustentada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, de rubro y texto siguientes:

**AMPARO CONTRA LEYES. LA EXISTENCIA DEL ORDENAMIENTO LEGAL RECLAMADO NO DEPENDE DE LOS INFORMES QUE RINDAN LAS AUTORIDADES RESPONSABLES, PUES EL DERECHO NO ES OBJETO DE PRUEBA.** Tratándose del juicio de amparo contra leyes, la existencia o no del ordenamiento legal reclamado debe establecerse atento lo dispuesto por los artículos 86 y 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria al juicio de garantías, en cuanto disponen que sólo los hechos estarán sujetos a prueba, y los notorios pueden ser invocados -de oficio- por el propio órgano jurisdiccional. Por ende, el tenerlo o no por cierto, no depende únicamente de lo manifestado en los informes rendidos por las autoridades responsables, pues aun cuando no los rindieran, ni se desvirtuara por las partes el contenido de los mismos, es al juzgador a quien compete pronunciarse al respecto y cerciorarse realmente de su existencia, aplicando el principio jurídico relativo a que el derecho no es objeto de prueba.

También cobra aplicación la tesis V.2o.214 K, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo XV-I, Febrero de 1995, página 205, que es del tenor literal siguiente:

**LEYES, NO SON OBJETO DE PRUEBA.** Atento al principio jurídico relativo a que el Derecho no es objeto de prueba, no es necesario que se ofrezca como tal la publicación oficial de la ley que contiene las disposiciones legales reclamadas.

Asimismo, se cita la jurisprudencia 2a./J. 65/2000, publicada en la página 260, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XII, agosto de 2000, Materia



Común, Novena Época, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de contenido:

**PRUEBA. CARGA DE LA MISMA RESPECTO DE LEYES, REGLAMENTOS, DECRETOS Y ACUERDOS DE INTERÉS GENERAL PUBLICADOS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.** Respecto de las leyes, reglamentos, decretos y acuerdos de interés general, **no se necesita probar su existencia en autos, pues basta que estén publicados en el Diario Oficial, para que la autoridad judicial esté obligada a tomarlos en cuenta**, en virtud de su naturaleza y obligatoriedad, y porque la inserción de tales documentos en el órgano oficial de difusión tiene por objeto dar publicidad al acto de que se trate, y tal publicidad determina precisamente que los tribunales, a quienes se les encomienda la aplicación del derecho, por la notoriedad de ese acontecimiento, no puedan argüir desconocerlo.

En ese tenor y al estar plenamente probada la existencia de la norma general aplicada que se estima inconstitucional denominada “ACUERDO POR EL QUE SE ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD UNIVERSITARIA DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO”; es menester evidenciar que el ente legislativo que la creó, en el caso el Recto de esta casa de estudios, traspasó los límites constitucionales de su actividad legislativa, con base en las siguientes consideraciones de hecho y de derecho:

Como fue expuesto en el Capítulo II del presente trabajo, por mandato constitucional es obligación de toda autoridad (incluyendo a la universidad pública), ceñir su actuar al bloque de constitucionalidad bajo el principio de progresividad de los derechos humanos, al tenor de lo siguiente:

a) En primer lugar a que sus órganos de autoridad respeten los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, y en las leyes que de ésta emanen, por lo que todo gobernado gozará de las garantías para su protección,





las cuales no podrán restringirse ni suspenderse salvo en los casos y bajo las condiciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece;

b) En segundo lugar a que sus órganos de autoridad respeten el derecho de acceso a la educación;

c) En tercer lugar a que sus órganos de autoridad desplieguen sus actos tanto privativos como de molestia debidamente fundados y motivados;

d) En cuarto lugar a que se respeten las reglas del procedimiento, es decir que no se soslaye que toda persona tiene derecho a que:

➤ A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. **Nadie podrá ser privado** de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho. (Artículo 14 Constitucional)

➤ **Nadie puede ser molestado** en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la **autoridad competente, que funde y motive** la causa legal del procedimiento. (Artículo 16 Constitucional)

➤ Toda persona tiene derecho a que **se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.** (Artículo 17 Constitucional)

e) Que se cumpla cabalmente con la **jerarquía normativa que decanta un sistema de distribución de competencias** en donde impere la supremacía constitucional y la supra-soberanía de los Derechos Humanos, los regímenes de responsabilidad de los servidores públicos y la distribución funcional del poder, elementos todos propios y característicos de un Estado Democrático Constitucional y de Derecho.

De ahí que, como ya fue expuesto, el ser “autónoma” le permite a la Universidad Pública Mexiquense antes mencionada, la potestad de establecer su régimen interior



en todo lo concerniente a sus aspectos académico, técnico, de gobierno, administrativo y económico, empero siempre ciñéndose al pacto federal y al respeto de las normas supremas de nuestro país.

Bajo ese tenor jurídico, en el cual **evidentemente debe ponderarse la supremacía y preeminencia de la Constitución** en razón de ser, no solo la ley de leyes, sino la que regula la relación entre el Estado y los gobernados para encontrar un equilibrio que permita la convivencia social, es inadmisibles que se justifique la constitucionalidad del multicitado Acuerdo con base en un análisis de perspectiva de género, cuando es contradictorio a la esencia constitucional, sabedor de que lo resuelto no representa la verdadera autonomía y valía que caracteriza a los órganos del Estado y menos a la Universidad Pública y de manera específica a la Máxima Casa de Estudios del Estado de México, cuyos valores y principios connaturales a su ser de conformidad con el artículo 3 Bis del Estatuto Universitario son: democracia, responsabilidad social, justicia, pluralismo, identidad, transparencia y rendición de cuentas; lo que obliga al deber impostergable de atender al contenido de la reforma al artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 6 y 10 de Junio de 2011, misma que establece el Control Difuso de Constitucionalidad a la luz del Principio de Interpretación Conforme la Constitución, adminiculado con el diverso Principio Pro-personae, que toda autoridad en nuestro país está obligada a observar y que lo legitima hoy en día para inaplicar una norma secundaria cuando ésta se encuentra en contradicción con lo dispuesto en la Carta Magna. Lo anterior tiene su fundamento en la tesis jurisprudencial 18/2012 (10ª), cuyo rubro y texto son:

**CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y DE CONVENCIONALIDAD (REFORMA CONSTITUCIONAL DE 10 DE JUNIO DE 2011).** Mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, se modificó el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, rediseñándose la forma en la que los órganos del sistema jurisdiccional mexicano deberán ejercer el control de constitucionalidad. Con



anterioridad a la reforma apuntada, de conformidad con el texto del artículo 103, fracción I, de la Constitución Federal, se entendía que el único órgano facultado para ejercer un control de constitucionalidad lo era el Poder Judicial de la Federación, a través de los medios establecidos en el propio precepto; no obstante, en virtud del reformado texto del artículo 1º constitucional, se da otro tipo de control, ya que se estableció que todas las autoridades del Estado mexicano tienen obligación de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el propio Estado mexicano es parte, lo que también comprende el control de convencionalidad. Por tanto, se concluye que en el sistema jurídico mexicano actual, los jueces nacionales tanto federales como del orden común, están facultados para emitir pronunciamiento en respeto y garantía de los derechos humanos reconocidos por la Constitución Federal y por los tratados internacionales, con la limitante de que los jueces nacionales, en los casos que se sometan a su consideración distintos de las vías directas de control previstas en la Norma Fundamental, no podrán hacer declaratoria de inconstitucionalidad de normas generales, pues únicamente los órganos integrantes del Poder Judicial de la Federación, actuando como jueces constitucionales, podrán declarar la inconstitucionalidad de una norma por no ser conforme con la Constitución o los tratados internacionales, mientras que las demás autoridades jurisdiccionales del Estado mexicano sólo podrán inaplicar la norma si consideran que no es conforme a la Constitución Federal o a los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

En la especie el multicitado “Acuerdo por el que se establece el procedimiento de responsabilidad universitaria de la Universidad Autónoma del Estado de México” emitido por el Rector de la Universidad Autónoma del Estado de México, que constituye la norma general en estudio, se estima inconstitucional porque contraviene



la hipótesis normativa prevista en el artículo 16 párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reza bajo la literalidad siguiente:

“Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Lo anterior es así toda vez que, nuestro Tribunal Supremo de México, ha sostenido que una definición clara del contenido del **derecho humano a la seguridad jurídica**, imbíbido en el artículo 16, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consiste en que la persona tenga certeza sobre su situación ante las leyes, o la de su familia, posesiones o sus demás derechos, en cuya vía de respeto la autoridad debe sujetar sus actuaciones de molestia a determinados supuestos, requisitos y procedimientos previamente establecidos en la Constitución y en las leyes, como expresión de una voluntad general soberana, para asegurar que ante una intervención de la autoridad en su esfera de derechos, sepa a qué atenerse. En este contexto, de conformidad con el precepto citado, **el primer requisito que deben cumplir los actos de molestia es el de constar por escrito**, que tiene como propósito que el ciudadano pueda constatar el cumplimiento de los restantes, esto es, que provienen de autoridad competente y que se encuentre debidamente fundado y motivado. A su vez, **el segundo elemento o requisito relativo a que el acto provenga de autoridad competente**, es reflejo de la adopción en el orden nacional de otra garantía primigenia del derecho a la seguridad, denominada principio de legalidad, conforme al cual, las autoridades sólo pueden hacer aquello para lo cual expresamente les facultan las leyes, en el entendido de que la ley es la manifestación de la voluntad general soberana y, finalmente, **el tercer elemento o requisito, en cuanto a fundar y motivar**, la Segunda Sala del Alto Tribunal definió, desde la Séptima Época, según consta en su tesis 260, publicada en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo VI, Materia Común, Primera Parte, página 175, de rubro: “FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.”, que por lo primero se entiende



que ha de expresarse con exactitud en el acto de molestia el precepto legal aplicable al caso y, por motivar, que también deben señalarse con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para su emisión, siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, lo cual tiene como propósito primordial, confirmar que al conocer el destinatario del acto el marco normativo en que el acto de molestia surge y las razones de hecho consideradas para emitirlo, pueda ejercer una defensa adecuada ante el mismo.

Ahora bien, ante esa configuración del primer párrafo del artículo 16 constitucional, **no cabe asumir una postura dogmatizante**, en la que se entienda que por el solo hecho de establecerse dichas condiciones, automáticamente todas las autoridades en el ámbito de su esfera competencial emiten actos de molestia debidamente fundados y motivados, pues la práctica confirma que los referidos requisitos son con frecuencia inobservados, lo que sin embargo no demerita el hecho de que la Constitución establezca esa serie de condiciones para los actos de molestia, **sino por el contrario**, conduce a reconocer un panorama de mayor alcance y eficacia de la disposición en análisis, pues **en la medida en que las garantías instrumentales de mandamiento escrito, autoridad competente y fundamentación y motivación mencionadas, se encuentran contenidas en un texto con fuerza vinculante respecto del resto del ordenamiento jurídico, se hace posible que los gobernados tengan legitimación para aducir la infracción al derecho a la seguridad jurídica para asegurar su respeto, únicamente con invocar su inobservancia;** igualmente se da cabida al principio de interdicción de la arbitrariedad y, por último, **se justifica la existencia de la jurisdicción de control, como entidad imparcial a la que corresponde dirimir cuándo los referidos requisitos han sido incumplidos, y sancionar esa actuación arbitraria mediante su anulación en los procedimientos de mera legalidad** y, por lo que atañe al juicio de amparo, a través de la restauración del derecho a la seguridad jurídica vulnerado.



Lo anterior tiene sustento en los siguientes criterios:

Tesis: IV.2o.A.50 K (10a.) Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Décima Época 2005777. "Tribunales Colegiados de Circuito Libro 3, Febrero de 2014, Tomo III Pág. 2241 Tesis Aislada (Constitucional)

**SEGURIDAD JURÍDICA. ALCANCE DE LAS GARANTÍAS INSTRUMENTALES DE MANDAMIENTO ESCRITO, AUTORIDAD COMPETENTE Y FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 16, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, PARA ASEGURAR EL RESPETO A DICHO DERECHO HUMANO.**

De las jurisprudencias 1a./J. 74/2005 y 2a./J. 144/2006, de la Primera y Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomos XXII, agosto de 2005, página 107, de rubro: "PROCEDIMIENTO SEGUIDO EN UNA VÍA INCORRECTA. POR SÍ MISMO CAUSA AGRAVIO AL DEMANDADO Y, POR ENDE, CONTRAVIENE SU GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA." y XXIV, octubre de 2006, página 351, de rubro: "GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES.", respectivamente, se advierte una definición clara del contenido del derecho humano a la seguridad jurídica, imbibido en el artículo 16, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual consiste en que la persona tenga certeza sobre su situación ante las leyes, o la de su familia, posesiones o sus demás derechos, en cuya vía de respeto la autoridad debe sujetar sus actuaciones de molestia a determinados supuestos, requisitos y procedimientos previamente establecidos en la Constitución y en las leyes, como expresión de una voluntad general soberana, para asegurar que ante una intervención de la autoridad en su esfera de derechos, sepa a qué atenerse. En este contexto, de conformidad con el precepto citado, el primer requisito que deben cumplir los actos de molestia es



el de constar por escrito, que tiene como propósito que el ciudadano pueda constatar el cumplimiento de los restantes, esto es, que provienen de autoridad competente y que se encuentre debidamente fundado y motivado. A su vez, el elemento relativo a que el acto provenga de autoridad competente, es reflejo de la adopción en el orden nacional de otra garantía primigenia del derecho a la seguridad, denominada principio de legalidad, conforme al cual, las autoridades sólo pueden hacer aquello para lo cual expresamente les facultan las leyes, en el entendido de que la ley es la manifestación de la voluntad general soberana y, finalmente, en cuanto a fundar y motivar, la referida Segunda Sala del Alto Tribunal definió, desde la Séptima Época, según consta en su tesis 260, publicada en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo VI, Materia Común, Primera Parte, página 175, de rubro: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.", que por lo primero se entiende que ha de expresarse con exactitud en el acto de molestia el precepto legal aplicable al caso y, por motivar, que también deben señalarse con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para su emisión, siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, lo cual tiene como propósito primordial, confirmar que al conocer el destinatario del acto el marco normativo en que el acto de molestia surge y las razones de hecho consideradas para emitirlo, pueda ejercer una defensa adecuada ante el mismo. Ahora bien, ante esa configuración del primer párrafo del artículo 16 constitucional, no cabe asumir una postura dogmatizante, en la que se entienda que por el solo hecho de establecerse dichas condiciones, automáticamente todas las autoridades emiten actos de molestia debidamente fundados y motivados, pues la práctica confirma que los referidos requisitos son con frecuencia inobservados, lo que sin embargo no demerita el hecho de que la Constitución establezca esa serie de condiciones para los actos de molestia,



sino por el contrario, conduce a reconocer un panorama de mayor alcance y eficacia de la disposición en análisis, pues en la medida en que las garantías instrumentales de mandamiento escrito, autoridad competente y fundamentación y motivación mencionadas, se encuentran contenidas en un texto con fuerza vinculante respecto del resto del ordenamiento jurídico, se hace posible que los gobernados tengan legitimación para aducir la infracción al derecho a la seguridad jurídica para asegurar su respeto, únicamente con invocar su inobservancia; igualmente se da cabida al principio de interdicción de la arbitrariedad y, por último, se justifica la existencia de la jurisdicción de control, como entidad imparcial a la que corresponde dirimir cuándo los referidos requisitos han sido incumplidos, y sancionar esa actuación arbitraria mediante su anulación en los procedimientos de mera legalidad y, por lo que atañe al juicio de amparo, a través de la restauración del derecho a la seguridad jurídica vulnerado.

Tesis: 260 Apéndice de 1995 Séptima Época 394216. Segunda Sala Tomo VI, Parte SCJN Pág. 175. Jurisprudencia (Común)

### **FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.**

De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.

En la especie, si bien es cierto que el “Acuerdo por el que se establece el procedimiento de responsabilidad universitaria de la Universidad Autónoma del Estado de México”,





cumple con el primer requisito de seguridad jurídica consistente en que sea por escrito, cierto es también que adolece de los segundo y tercer elementos, puesto que NO fue expedido por una autoridad competente y por ende al ser un acto materialmente legislativo, esto se traduce en que NO tiene la fundamentación ni motivación debida, adecuada y suficiente, esto por el simple hecho de **estar emitido por una autoridad notoriamente incompetente para ello.**

Por cuanto hace a la **incompetencia e invasión de esferas competenciales** en que incurre el Rector de la Universidad Autónoma del Estado de México, para emitir el **“ACUERDO POR EL QUE SE ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD UNIVERSITARIA DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO”**, norma general universitaria que hoy se aplicó en perjuicio del Quejoso; al respecto se justifica en lo siguiente:

El artículo 3º párrafos primero, segundo y fracción VII de la Constitución General de la República, establece que:

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

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

...

**VII.** Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e



investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere...

El artículo 133 de la Constitución Federal dice:

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

Lo anterior, adminiculado con el estudio sobre la legislación universitaria propuesto en el Capítulo III del presente trabajo, se tiene que:

I. La Universidad Autónoma del Estado de México, es un organismo público descentralizado que imparte educación universal de conformidad con el artículo 3º fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y tiene entre otras atribuciones, el expedir las normas y disposiciones necesarias para su régimen interior, conforme a su Ley y al Estatuto Universitario, y por ende le asiste la calidad de Autoridad que ha desplegado un acto tal que afecta al suscrito gobernado integrante de la comunidad universitaria.



II. El Estatuto Universitario es el *corpus* que señalará exclusivamente la forma, modalidades y procedimientos de aprobación y modificación de éste y de la reglamentación derivada.

III. **El Consejo Universitario** de la Universidad Autónoma del Estado de México, es la **Máxima Autoridad de ésta y no así el Rector**, y sus resoluciones son obligatorias para sí y para toda la comunidad universitaria

IV. **El Consejo Universitario** de la Universidad Autónoma del Estado de México, es el **único facultado para:**

- a) Expedir y modificar el Estatuto Universitario.
- b) **Expedir y modificar los reglamentos y demás disposiciones necesarias para la organización y funcionamiento de la Universidad**, observando el procedimiento previsto en la reglamentación aplicable.

V. **El Rector tiene la obligación de cumplir y hacer cumplir** la legislación universitaria y sobre todo **los acuerdos del Consejo Universitario**.

VI. La Legislación Universitaria de la Universidad Autónoma del Estado de México, se integra por: La Ley de la Universidad, el Estatuto Universitario, **Reglamentos Ordinarios**, Reglamentos Especiales, Reglamentos Administrativos, Decretos y Disposiciones Administrativas.

VII. **Son Reglamentos Ordinarios:** los destinados a regular actos, hechos o situaciones jurídicas de **observancia general** para la Universidad o una de sus partes o, un objeto o situación de la misma competencia.

VIII. Son Reglamentos Especiales, los destinados a establecer la operatividad de ordenamientos superiores o, regular un objeto, proceso o situación determinados.

IX. Son Reglamentos Administrativos, regularán la aplicación y cumplimiento de normas superiores u ordenarán el ejercicio de la función administrativa.

X. Son Decretos los acuerdos o lineamientos destinados a regular un acto, hecho o situación específicos, o determinar la observancia o ejecución de normas superiores.



**XI.** Son Disposiciones Administrativas los acuerdos, circulares e instrucciones, destinados a conducir el ejercicio de la función administrativa.”

**XII.** El Consejo Universitario es el órgano facultado para expedir, modificar, derogar o abrogar el presente Estatuto, los reglamentos ordinarios y especiales, así como los decretos.

**XIII.** El personal académico y los alumnos tienen derecho a ejercer su garantía de audiencia y que ésta sea respetada. (El “acuerdo” no aplica a personal administrativo).

**XIV.** El artículo 43 y 45 del Estatuto Universitario, establecen exclusivamente las causales graves y las causales ordinarias respectivamente de faltas de responsabilidad universitaria; mientras que el multicitado “Acuerdo por el que se establece el procedimiento de responsabilidad universitaria de la Universidad Autónoma del Estado de México” establece mayores causales que la normatividad jerárquicamente superior a éste como lo es el Estatuto Universitario; por lo que es inconstitucional que el “Acuerdo” en comento pretenda estar por encima de la Ley de la Universidad y del Estatuto Universitario.

**XV.** Es de explorado derecho que toda sanción debe estar señalada en el cuerpo normativo del cual emerge, y al efecto el “Acuerdo por el que se establece el procedimiento de responsabilidad universitaria de la Universidad Autónoma del Estado de México”, establece sanciones mucho más rigurosas y con más requisitos que la legislación superior.

**XVI.** El artículo 50 del Estatuto Universitario señala que para la aplicación de sanciones por faltas a la responsabilidad universitaria deberá observarse lo dispuesto en la **reglamentación** aplicable; es decir se refiere a “reglamentos”, ya que en caso contrario, si la norma superior hubiese querido comprender también “Acuerdos”, se hubiese expresamente dicho “deberá observarse la legislación universitaria”; sin embargo en este respecto es muy clara al hacer alusión al término “reglamentación”.



Ahora bien, con base en lo anterior es inconcuso que el Rector de la Universidad Autónoma del Estado de México, excedió en sus facultades pretendiendo a través de “**UN ACUERDO**” establecer disposiciones o **normas de carácter general** propias de “**UN REGLAMENTO**”, y **son precisamente normas de carácter general** porque son **NORMAS SANCIONADORAS que deben observar toda la comunidad universitaria**, ya que en caso contrario el propio Estatuto establece las faltas de responsabilidad universitaria así como sus respectivas sanciones; invadiendo la **ESFERA DE COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL CONSEJO UNIVERSITARIO DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO**, que es la **MÁXIMA AUTORIDAD DE LA UNIVERSIDAD**, y a quien de conformidad con lo dispuesto por los artículos 10 fracción I, inciso a) y 11 del Estatuto Universitario es el único facultado para expedir este tipo de disposiciones a través del **REGLAMENTO ORDINARIO**, confundiendo notoriamente los conceptos, características, funciones y por ende diferencias entre un Reglamento y una Disposición Administrativa (Acuerdo), los cuales definitivamente no tienen los mismos alcances.

Para aclarar la anterior confusión, bien vale la pena traer a colación estudios elementales del Derecho Administrativo, a saber:

Narciso Sánchez Gómez en su Primer Curso de Derecho Administrativo, menciona que tradicionalmente la doctrina del Derecho Administrativo ha sostenido que la función administrativa es aquella que desarrolla el Poder Ejecutivo en forma de administración pública, misma que se traduce en diversos actos jurídicos incluso materialmente legislativos que vienen a ejecutar las leyes expedidas por el constituyente tanto originario como permanente. Es muy notable dicha función con la prestación de los servicios públicos, de los que podemos destacar por supuesto la educación pública.

La función híbrida legislativa de una autoridad administrativa, es en un sentido genérico concebida como aquella actividad del ente dotado de poder público (aun también descentralizado), que se encarga de crear en el ámbito de su competencia,



normas jurídicas de carácter general, obligatorio, impersonal, y que tienen por objeto regular su organización, estructura y funcionamiento internos y también con otras entidades soberanas, para mantener independencia en lo externo y la supremacía en lo interno, sus derechos y obligaciones, incluyendo sus relaciones entre gobernantes y gobernados; asimismo tiende a fijar la órbita de acción de los poderes del mismo Estado, la actuación de sus titulares, esto con la finalidad de mantener la paz y preservar el orden, la tranquilidad, la salubridad, la seguridad y la potestad sancionadora pública, para respetar el marco normativo que sostiene a su propia vida Institucional. Estas normas se clasifican principalmente en:

- a) Leyes.
- b) Reglamentos
- c) Decretos.
- d) Acuerdos.

Y para efecto de que no haya confusión y hablar el lenguaje técnico ad hoc, se procede a conceptualizar cada uno de los tipos de normas antes mencionados y se hace tomando como fuente de información el propio **DICCIONARIO DE TÉRMINOS JURÍDICO – UNIVERSITARIOS**, bajo el **ISBN: 978-607-422-149-7**, publicado por la **Editorial** de la propia **UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO**, en el año 2010, 1ª edición, bajo la colaboración de los tratadistas universitarios Eduardo Gasca Pliego, Jorge Olvera García, Hiram Raúl Piña Libien, y, Jorge Hurtado Salgado; a saber.

**LEY.** Norma jurídica reguladora de los actos y de las relaciones humanas, aplicable en determinado tiempo y lugar. Conjunto de disposiciones ordenadas sistemáticamente que regulan en materia determinada.

**LEY DE LA UNIVERSIDAD.** Instrumento jurídico expedido por la Cámara de Diputados del Estado de México, por medio del cual se otorga reconocimiento de plena capacidad jurídica a la Universidad. Contiene el marco jurídico de sus órganos de



autoridad, de su organización y funcionamiento académico, administrativo y patrimonial, así como el ámbito de acción de su comunidad.

**REGLAMENTO.** Instrumento jurídico derivado de la ley o del Estatuto Universitario, que **permite la individualización y aplicación concreta** a actos, hechos o situaciones, ya sean **de carácter general o específicos**.

**DECRETO-DECRETAR.** Facultad que tiene el Consejo Universitario, en materia electoral, para resolver o determinar la ausencia definitiva o destitución del rector o de los directores de organismos académicos, centros universitarios y planteles de la Escuela Preparatoria

**ACUERDO.** Resolución o disposición sobre asuntos generales o particulares, emitido por autoridad universitaria o administrativa competente.

De lo anterior se colige que **sólo** a través de los **REGLAMENTOS** y de manera especial de los **ORDINARIOS**, se regulan actos, hechos o situaciones jurídicas de **observancia general** para la Universidad Autónoma del Estado de México; entendiéndose por **observancia general** de acuerdo al Diccionario de la Real Academia Española en su vigesimotercera edición, **el cumplimiento exacto por parte de todos los gobernados (en este caso para toda la comunidad universitaria), de lo que se ordena ejecutar**; es el acatamiento por respeto o sumisión de lo dispuesto por la ley o de las decisiones de quien detenta autoridad; y más porque un Procedimiento Sancionador por Responsabilidad Universitaria se aplica por igual a todos los universitarios, sin excepción alguna; por tanto su creación y expedición es únicamente una **FACULTAD INDELEGABLE Y EXCLUSIVA del CONSEJO UNIVERSITARIO** que es la Máxima Autoridad de la Universidad Autónoma del Estado de México, **sin que el Rector de la misma tenga la facultad de expedir a través de**



**“UN ACUERDO” una norma sancionadora de carácter general como aquí lo hizo superando los límites constitucionales de su función legislativa en materia de responsabilidad administrativa**, y más aún el Abogado General y su subordinado Director de Responsabilidad Universitaria, carece de facultades para llevar al cabo el Procedimiento de Responsabilidad Universitaria en contra de la comunidad universitaria, resaltando que el Considerando del multicitado “ACUERDO POR EL QUE SE ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD UNIVERSITARIA DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO”, **presenta una evidente falta de adecuada y correcta motivación y fundamentación** (tercer elemento de seguridad jurídica previsto en el artículo 16 del texto constitucional) esto al señalar literalmente a fojas 69, segunda columna, párrafo cuarto de la Gaceta Universitaria Número 273, de Marzo 2018, que publicó dicho Acuerdo lo siguiente:

[...] **CONSIDERANDO**

[...]

**Que la Oficina del Abogado General** es la dependencia administrativa de la Administración Central que cuenta con una estructura de niveles de delegación compuesta de direcciones, departamentos y unidades, de acuerdo a lo establecido por el artículo 134 del Estatuto Universitario y **puede establecer responsabilidad universitaria en términos del numeral 145 del mismo ordenamiento.**

Sin embargo de la lectura simple que al efecto se realice del artículo 134 del Estatuto Universitario en comento, si bien es cierto que se dice que la Administración Central se integrará con Dependencias Administrativas entre ellas la de la Oficina del Abogado General, cierto es también que de ninguna manera dicho Estatuto confiere ni establece las facultades sancionadoras que refiere el “Acuerdo” multicitado que hoy se tilda de inconstitucional, puesto que **NO** existe precepto legal alguno que en grado de





supremacía jerárquica confiera expresamente dichas facultades al Abogado General ni a su personal subordinado; y por otra parte, lo que resulta mucho peor e inconstitucional es el abuso de autoridad por **invasión de esferas competenciales** en que se incurre, puesto que el artículo **145** del Estatuto Universitario que se invoca hace referencia a la **CONTRALORÍA UNIVERSITARIA** y las facultades de ésta al establecer en el especie las **fracciones I y XI** que rezan al tenor siguiente:

**Artículo 145.** La **Contraloría Universitaria** tendrá las siguientes facultades:

I. Cumplir y hacer cumplir la legislación universitaria en lo relativo a la función contralora a que hace referencia el artículo **144** del presente estatuto.

[...]

XI. **Conocer de los actos u omisiones de servidores universitarios que tengan a su cargo la administración presupuestal y patrimonial de la Universidad**, así como, de las **responsabilidades derivadas del ejercicio del gasto universitario** que generen perjuicio a terceros; valorándolos y, en su caso, remitiéndolos al Rector para que, **a través del Abogado General, se establezca responsabilidad universitaria y administrativa y se promuevan, en su caso, acciones ante el fuero común.**

Sin embargo, dicho hipótesis **no** encuadra en la categoría de la comunidad universitaria a la cuál se dirige el “Acuerdo” (Docentes y Alumnos), ya que ésta solo aplica para **servidores universitarios que tengan a su cargo la administración presupuestal y patrimonial de la Universidad**, así como de **responsabilidades derivadas del ejercicio del gasto universitario**; es decir que, de acuerdo al **principio de tipicidad administrativa**, opera sólo y exclusivamente para personal administrativo en el ejercicio de funciones de administración presupuestal, patrimonial y gastos universitario (recursos financieros); resultando totalmente **inaplicable** a la comunidad universitaria a la cuál pretende dirigirse, circunstancia que lo torna



notoriamente inconstitucional, resaltando además la incompetencia y la invasión de facultades que por ministerio de la ley suprema universitaria no les han sido conferidas ni al Sr. Rector ni a la Oficina del Abogado General, y más porque con base en el artículo 144 del Estatuto Universitario, la función contralora de la Universidad está destinada al control, fiscalización, vigilancia, supervisión, inspección, auditoría, seguimiento y evaluación de la conservación y gestión **presupuestal, patrimonial y administrativa** de la Universidad, así como, a **vigilar la legalidad de las actividades y el cumplimiento de las responsabilidades y obligaciones de los servidores universitarios que manejan recursos financieros y materiales de la Institución y a quienes sólo puede entablarse procedimiento de responsabilidad universitaria y administrativa ante la Oficina de la Abogada General.** Esta función contralora corresponde a la Contraloría Universitaria, que estará a cargo de un titular que se denominará Contralor de la Universidad. Amén de lo anterior el TRANSITORIO TERCERO del multicitado “Acuerdo” **NO** puede derogar disposiciones universitarias superiores (Ley de la Universidad y Estatuto Universitario) y señalar que sólo él prevalecerá, lo que evidencia aún más la invasión de esferas competenciales tanto de actos como de leyes que de inconstitucionalmente pretenden estar por encima de las jerárquicamente superiores.

Y es tan notoria la invasión de facultades en las que incluso también incurre el Director de Responsabilidad Universitaria, ya que cuando aplica sanciones, funda su determinación disciplinaria en dicho “Acuerdo”, y por ejemplo cuando destituye a docentes, funda su determinación en la sanción prevista en el artículo 67, fracción IV del Reglamento del Personal Académico de la Universidad Autónoma del Estado de México; sin embargo dicha autoridad **NO** tiene facultades para imponer esta sanción; puesto que propio artículo antes mencionado al efecto literalmente establece:

Artículo 67. Las Autoridades Universitarias podrán aplicar a los miembros del Personal Académico, las siguientes sanciones:

“I. Amonestación.



“II. Nota de demérito.

“III. Suspensión temporal.

“IV. Destitución.

“V. Las demás previstas en las disposiciones legales aplicables.

“Las sanciones previstas en las fracciones I, II y III, podrán ser impuestas por el Director, previo dictamen y resolución de los Consejos Académico y de Gobierno.

“La sanción prevista en la fracción IV, previo dictamen y resolución de los Consejos Académico y de Gobierno respectivamente, será puesta a consideración por el Director de la Escuela o Facultad, al Rector de la Universidad, quien podrá hacerla del conocimiento del Consejo Universitario, el cual de proceder, será quien finalmente la imponga.

“Los descuentos por faltas injustificadas deberán aplicarse como norma administrativa y no se considerarán como sanción.

De lo anterior se advierte que con base en un REGLAMENTO (en el caso y por ejemplo, el Reglamento del Personal Académico), es decir una norma jerárquicamente superior al “Acuerdo por el que se establece el procedimiento de responsabilidad universitaria de la Universidad Autónoma del Estado de México” que hoy se evidencia de inconstitucional, la sanción, verbigracia, de DESTITUCIÓN prevista en la fracción IV del precitado artículo 67, previo dictamen y resolución de los Consejos Académico y de Gobierno respectivamente, **será puesta a consideración** por el Director de la Escuela o Facultad, **al Rector de la Universidad**, quien podrá **hacerla del conocimiento del Consejo Universitario, el cual de proceder, será quien finalmente la imponga.** Es decir que aquí el único que puede imponer dicha sanción es **EL CONSEJO UNIVERSITARIO**, exclusivamente, **más no un Director de Área;** por lo que resulta a todas luces inconstitucional el multicitado “Acuerdo” y más porque en su “TRANSITORIO. ARTÍCULO TERCERO”, pretende derogar disposiciones de la normatividad universitaria de igual o menor jerarquía que se opongan a dicho acuerdo;



sin embargo de conformidad con lo dispuesto por los artículos 10 fracción I y 11 párrafo primero del Estatuto Universitario, el **REGLAMENTO DE PERSONAL ACADÉMICO**, es una **NORMA JERÁRQUICAMENTE SUPERIOR** al “Acuerdo” ya tantas veces citado y por ende esta última norma **es contradictoria al precitado Reglamento y NO** puede estar por encima de las normas superiores.

En este sentido la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado respecto a las “Condiciones para la validez constitucional de su aplicación de las disposiciones administrativas sancionadoras, en relación con el principio de tipicidad”, y al efecto ha señalado que: **El mandato de tipificación** es una fórmula técnica que integra las condiciones de previsión y certeza de la disposición normativa. Así, **las infracciones y las sanciones no sólo tienen que estar previstas con anterioridad a que se produzca la conducta enjuiciable (lex previa)**, sino que deben tener un **grado de precisión tal (lex certa)**, que hagan innecesaria la actividad del operador jurídico, tendente a determinar los elementos del tipo, ya sea con ánimo creativo, de complementación, en una interpretación basada en la analogía, o en un desvío del texto legal. No obstante, **en el derecho administrativo sancionador la tipificación normativa no llega a ser inexcusablemente precisa y directa**, sino que es habitual que se practique indirectamente o por remisión, cuando la conducta de reproche puede desprenderse de las disposiciones legales o reglamentarias que complementen las técnicas normativas utilizadas por el legislador, como pudieran ser los conceptos jurídicos indeterminados y, en general, los conceptos cuya delimitación permite un margen de apreciación. Además, si bien es cierto que en la vertiente sancionatoria del modelo del Estado regulador, el principio de reserva de ley adquiere una expresión mínima, *también lo es que **subsiste el de tipicidad, como la exigencia de que la conducta, que es condición de la sanción, se contenga en una predeterminación inteligible, sin importar la fuente jurídica de la que derive la obligación, la cual debe ser individualizable de forma precisa, para permitir a las personas la***



**previsibilidad de las conductas infractoras y evitar la arbitrariedad de la autoridad.** En este contexto, la administración colabora en la precisión del tipo a través de la tarea de subsunción en el primer proceso de aplicación de la norma, mediante el denominado **silogismo de determinación de la consecuencia jurídica**, que conlleva la constatación de los hechos, la interpretación del supuesto de hecho del texto normativo, la subsunción de los hechos en el supuesto fáctico y la determinación de la consecuencia jurídica. Por tanto, la validez constitucional de la aplicación de las disposiciones administrativas sancionadoras dependerá del respeto a la literalidad del enunciado normativo y a su previsibilidad, en la medida en que eviten la emisión de resoluciones que impidan a los gobernados programar sus comportamientos sin temor a posibles condenas por **actos no tipificados previamente**. Lo anterior se apoya en el siguiente criterio:

Tesis: I.1o.A.E.221 A (10a.) Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Décima Época 2016087. Tribunales Colegiados de Circuito Libro 50, Enero de 2018, Tomo IV Tesis Aislada (Constitucional, Administrativa)

**DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS SANCIONADORAS. CONDICIONES PARA LA VALIDEZ CONSTITUCIONAL DE SU APLICACIÓN, EN RELACIÓN CON EL PRINCIPIO DE TIPICIDAD.**

El mandato de tipificación es una fórmula técnica que integra las condiciones de previsión y certeza de la disposición normativa. Así, las infracciones y las sanciones no sólo tienen que estar previstas con anterioridad a que se produzca la conducta enjuiciable (lex previa), sino que deben tener un grado de precisión tal (lex certa), que hagan innecesaria la actividad del operador jurídico, tendente a determinar los elementos del tipo, ya sea con ánimo creativo, de complementación, en una interpretación basada en la analogía, o en un desvío del texto legal. No obstante, en el derecho administrativo sancionador la tipificación normativa no llega a ser inexcusablemente precisa y directa, sino



que es habitual que se practique indirectamente o por remisión, cuando la conducta de reproche puede desprenderse de las disposiciones legales o reglamentarias que complementen las técnicas normativas utilizadas por el legislador, como pudieran ser los conceptos jurídicos indeterminados y, en general, los conceptos cuya delimitación permite un margen de apreciación. Además, si bien es cierto que en la vertiente sancionatoria del modelo del Estado regulador, el principio de reserva de ley adquiere una expresión mínima, también lo es que subsiste el de tipicidad, como la exigencia de que la conducta, que es condición de la sanción, se contenga en una predeterminación inteligible, sin importar la fuente jurídica de la que derive la obligación, la cual debe ser individualizable de forma precisa, para permitir a las personas la previsibilidad de las conductas infractoras y evitar la arbitrariedad de la autoridad. En este contexto, la administración colabora en la precisión del tipo a través de la tarea de subsunción en el primer proceso de aplicación de la norma, mediante el denominado silogismo de determinación de la consecuencia jurídica, que conlleva la constatación de los hechos, la interpretación del supuesto de hecho del texto normativo, la subsunción de los hechos en el supuesto fáctico y la determinación de la consecuencia jurídica. Por tanto, la validez constitucional de la aplicación de las disposiciones administrativas sancionadoras dependerá del respeto a la literalidad del enunciado normativo y a su previsibilidad, en la medida en que eviten la emisión de resoluciones que impidan a los gobernados programar sus comportamientos sin temor a posibles condenas por actos no tipificados previamente.

Así las cosas, y bajo el sentir y pensar de José María Iglesias “**Nada sobre la Constitución, nadie sobre la Constitución**”, es inconcuso que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 133 del Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que no consagra garantía individual alguna, sino que se establece los principios de supremacía constitucional y jerarquía normativa, por los cuales la



Constitución Federal y las leyes que de ella emanen, resulta inconstitucional que por una parte el Rector de la Universidad Autónoma del Estado de México haya emitido una “Acuerdo” que es materialmente una norma de carácter general y además sancionadora, puesto que **CARECE DE FACULTADES Y COMPETENCIA PARA ELLO, y está invadiendo la esfera competencial del CONSEJO UNIVERSITARIO, y es inadmisibile que un Director de Responsabilidad Universitaria lo aplique y además lo aplique incorrectamente;** lo anterior es así toda vez que la competencia en materia administrativa puede definirse como el complejo de facultades, obligaciones y poderes atribuidos por el derecho positivo a un determinado órgano administrativo; así, las normas que establecen la competencia son de orden público, pues éstas se forman con miras al interés público, no al del órgano estatal, por lo que aquella **es irrenunciable e improrrogable**, tanto por acuerdo entre las partes, como de ellas con la administración; esto inclusive para la competencia territorial, a diferencia de lo que ocurre en el derecho procesal, por lo que la competencia en el ámbito del derecho administrativo es improrrogable y, por tanto, no existe sumisión tácita del gobernado en ninguno de los niveles de gobierno; pues independientemente de que conforme a lo dispuesto en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Estados que constituyen la República son libres y soberanos, dicha libertad y soberanía se refiere a los asuntos concernientes a su régimen interno, **en tanto no se vulnere el Pacto Federal, porque deben permanecer en unión con la Federación según los principios de la Ley Fundamental**, por lo que deberán sujetar su gobierno, en el ejercicio de sus funciones, a los mandatos de la Carta Magna, de manera que si las leyes expedidas por las Legislaturas de los Estados o por los Órganos Descentralizados del Poder Público en uso de sus facultades híbridas legislativas, resultan contrarias a los preceptos constitucionales, deben predominar las disposiciones del Código Supremo y no las de esas leyes ordinarias. Lo anterior tiene sustento en los siguientes criterios:



Primera Sala. Tomo XX, Octubre de 2004, Pág. 264 Jurisprudencia (Constitucional)

**SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y ORDEN JERÁRQUICO NORMATIVO, PRINCIPIOS DE INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL QUE LOS CONTIENE.**

En el mencionado precepto constitucional no se consagra garantía individual alguna, sino que se establecen los principios de supremacía constitucional y jerarquía normativa, por los cuales la Constitución Federal y las leyes que de ella emanen, así como los tratados celebrados con potencias extranjeras, hechos por el presidente de la República con aprobación del Senado, constituyen la Ley Suprema de toda la Unión, debiendo los Jueces de cada Estado arreglarse a dichos ordenamientos, a pesar de las disposiciones en contrario que pudiera haber en las Constituciones o en las leyes locales, pues independientemente de que conforme a lo dispuesto en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Estados que constituyen la República son libres y soberanos, dicha libertad y soberanía se refiere a los asuntos concernientes a su régimen interno, en tanto no se vulnere el Pacto Federal, porque deben permanecer en unión con la Federación según los principios de la Ley Fundamental, por lo que deberán sujetar su gobierno, en el ejercicio de sus funciones, a los mandatos de la Carta Magna, de manera que si las leyes expedidas por las Legislaturas de los Estados resultan contrarias a los preceptos constitucionales, deben predominar las disposiciones del Código Supremo y no las de esas leyes ordinarias, aun cuando procedan de acuerdo con la Constitución Local correspondiente, pero sin que ello entrañe a favor de las autoridades que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales, facultades de control constitucional que les permitan desconocer las leyes emanadas del Congreso Local correspondiente, pues el artículo 133





constitucional debe ser interpretado a la luz del régimen previsto por la propia Carta Magna para ese efecto.

Tesis: XV.4o.18 A Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Novena Época. Registro: 175658. Tribunales Colegiados de Circuito Tomo XXIII, Marzo de 2006 Pág. 1961 Tesis Aislada (Administrativa)

**COMPETENCIA. EN EL ÁMBITO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO ES IMPRORROGABLE Y, POR TANTO, NO EXISTE SUMISIÓN TÁCITA DEL GOBERNADO.**

La competencia en materia administrativa puede definirse como el complejo de facultades, obligaciones y poderes atribuidos por el derecho positivo a un determinado órgano administrativo; así, las normas que establecen la competencia son de orden público, pues éstas se forman con miras al interés público, no al del órgano estatal, por lo que aquélla es irrenunciable e improrrogable, tanto por acuerdo entre las partes, como de ellas con la administración; esto inclusive para la competencia territorial, a diferencia de lo que ocurre en el derecho procesal. Luego, el hecho de que el gobernado -con el fin de evitarse conflictos con la administración pública- intente cumplir lo que le es requerido por un ente estatal sin controvertir su competencia, de ninguna manera legitima la actuación de una autoridad incompetente, ya que, se reitera, la competencia en el ámbito administrativo es improrrogable. Además, en caso de que se estimara prorrogable por sumisión tácita, se obligaría a los particulares a mostrarse insumisos a los mandamientos de las autoridades que estimaran incompetentes (o que no fundaran adecuadamente su competencia), con la posibilidad de que se aplique en su contra algún tipo de coacción que pudiera derivar en actos de molestia o privación; se suma a lo anterior, el hecho de que el fundamento de la competencia de las autoridades constituye un elemento esencial del acto de autoridad, cuyo cumplimiento puede ser



impugnado por los particulares en el momento en que les produzca algún agravio jurídico, tan es así que el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación vigente hasta el 31 de diciembre de 2005, impone al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que analice de oficio si la autoridad administrativa carece o no de competencia legal para emitir el acto impugnado o alguno de los que le sirven de antecedente o apoyo; por lo que en el caso de que se aceptara la sumisión tácita del particular a la competencia de la autoridad, se llegaría al absurdo de convalidar actos viciados en su origen por provenir de autoridades incompetentes.

En este orden de ideas, si bien es cierto que el artículo 10 fracciones I inciso c) y, III, así como el diverso 11 párrafos segundo y tercero del Estatuto Universitario de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMex), otorgan al Rector de nuestra universidad las facultades para emitir “Reglamentos Administrativos y Disposiciones Administrativas”, entendiéndose por los primeros aquellos destinados a regular la aplicación y cumplimiento de normas superiores (por exclusión: no generales ni de operatividad de ordenamientos superiores o de procesos, porque esto es materia de los Reglamentos Ordinarios y de los Especiales, respectivamente), y por las segundas: Acuerdos, circulares e instrucciones; cierto es también que, no debe olvidarse que todos estos **son exclusivamente destinados a conducir el ejercicio de la función administrativa**, es decir es para la estructura interna de su propia administración (**para su Gabinete**), pues se infiere que tienen un contenido específico que los **diferencia de las reglas generales administrativas**, pues estas últimas son cuerpos normativos sobre aspectos técnicos y operativos para materias específicas, cuya existencia obedece a la evolución del hecho social, a los constantes avances de la tecnología y al acelerado crecimiento de la administración pública, de ahí que **los reglamentos tanto ordinarios como especiales**, constituyen un conjunto de **normas de carácter u observancia general para dar cumplimiento a las leyes y deben ser observados**



**por todos**; mientras que **los reglamentos y disposiciones administrativos** formalizan la expresión jurídica de la voluntad del Ejecutivo en ejercicio de sus funciones, sobre casos concretos de los negocios públicos **sin que estos deban confundirse con reglamentos, ya que no tienen por objeto desarrollar y detallar, mediante reglas generales, impersonales y abstractas, las normas contenidas en la ley para hacer posible y práctica su aplicación, que es la característica que distingue a los reglamentos**; **los órdenes** constituyen mandamientos del superior que deben ser obedecidas, ejecutadas y cumplidas por los inferiores jerárquicos y **los acuerdos administrativos constituyen decisiones del titular del Poder Ejecutivo Federal dirigidas a los órganos subordinados, cuyos efectos se producen dentro de la propia estructura interna, que no atañen a los particulares o a otros sujetos de derecho que no tengan carácter de funcionarios o trabajadores al servicio del Estado, es decir a aquellos que le son subordinados al señor Rector, más no a la comunidad universitaria ya que de manera especial sus acuerdos no aplican para los docentes, sino para su personal administrativo.** Lo anterior tiene sustento en los siguientes criterios:

Tesis: P./J. 101/2001      Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.  
Novena Época. Registro: 188774. Pleno      Tomo XIV, Septiembre de 2001  
Pág. 1103. Jurisprudencia (Constitucional)

**PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. LA FACULTAD PARA PROVEER EN LA ESFERA ADMINISTRATIVA A LA EXACTA OBSERVANCIA DE LAS LEYES, COMPRENDE, ADEMÁS DE LA EXPEDICIÓN DE REGLAMENTOS, LA EMISIÓN DE ACUERDOS Y DECRETOS, ASÍ COMO LA REALIZACIÓN DE TODOS AQUELLOS ACTOS QUE SEAN NECESARIOS PARA ESE FIN.**

La facultad que el artículo 89, fracción I, constitucional establece en favor del presidente de la República de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, puede válidamente ejercerse, tanto mediante la



expedición de un conjunto de normas constitutivas de un ordenamiento en el que se desarrollan las disposiciones de la ley, como por medio del dictado de una norma particular requerida por una situación determinada para la mejor realización de los fines del cuerpo legal, es decir, que esa facultad comprende la atribución de expedir reglamentos, así como la emisión de decretos, acuerdos y todos aquellos actos que sean necesarios para la exacta observancia de las leyes en materia administrativa, sin que estos últimos deban confundirse con reglamentos, ya que no tienen por objeto desarrollar y detallar, mediante reglas generales, impersonales y abstractas, las normas contenidas en la ley para hacer posible y práctica su aplicación, que es la característica que distingue a los reglamentos.

**Controversia constitucional 5/2001.** Jefe de Gobierno del Distrito Federal. 4 de septiembre de 2001. Unanimidad de diez votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y César de Jesús Molina Suárez.

El Tribunal Pleno, en su sesión pública celebrada hoy cuatro de septiembre en curso, aprobó, con el número 101/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a cuatro de septiembre de dos mil uno.

Tesis: P. XV/2002 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Novena Época. Registro: 187114 Pleno. Tomo XV, Abril de 2002 Pág. 6. Tesis Aislada (Administrativa)

**“REGLAS GENERALES ADMINISTRATIVAS EXPEDIDAS POR LOS SECRETARIOS DE ESTADO EN USO DE UNA FACULTAD AUTORIZADA POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN. DIFERENCIAS CON LOS REGLAMENTOS, DECRETOS, ACUERDOS Y ÓRDENES DICTADAS POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.**



De lo dispuesto en el artículo 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece la facultad del presidente de la República para emitir reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes, refrendados por el secretario de Estado o jefe del departamento administrativo a que el asunto corresponda, se infiere que tienen un contenido específico que los diferencia de las reglas generales administrativas, pues estas últimas son cuerpos normativos sobre aspectos técnicos y operativos para materias específicas, cuya existencia obedece a los constantes avances de la tecnología y al acelerado crecimiento de la administración pública; mientras que los reglamentos constituyen un conjunto de normas de carácter general para dar cumplimiento a las leyes; los decretos administrativos formalizan la expresión jurídica de la voluntad del Ejecutivo en ejercicio de sus funciones, sobre casos concretos de los negocios públicos; las órdenes constituyen mandamientos del superior que deben ser obedecidas, ejecutadas y cumplidas por los inferiores jerárquicos y los acuerdos administrativos constituyen decisiones del titular del Poder Ejecutivo Federal dirigidas a los órganos subordinados, cuyos efectos se producen dentro de la propia estructura interna, que no atañen a los particulares o a otros sujetos de derecho que no tengan carácter de funcionarios o trabajadores al servicio del Estado.

Así, **la validez** de la disposición de un “**Acuerdo**”, para efectos de aplicación, o bien, para propósitos de interpretación o integración normativa, **está supeditada a que tales disposiciones guarden congruencia con las normas legales expresas existentes y superiores sobre la materia específica de regulación de que se trate**, a más de que se entienden sujetas, asimismo, a los principios jurídicos que emergen directamente de la propia ley; de manera tal que las disposiciones administrativas (Acuerdos), aun siendo expresas, **no pueden válidamente regir contra la voluntad manifiesta del texto de la ley, ni tampoco oponerse a los lineamientos**



**normativos contenidos en la misma, pues tales disposiciones deben interpretarse y aplicarse en forma armónica, sin contrariar los principios rectores que emergen de la propia ley, atendiendo al principio fundante de la supremacía del sistema normativo que rige el orden legal;** por consiguiente, debe estarse a aquella aplicación legal exegética, que de manera sistemática armonice los preceptos relativos, frente a una interpretación puramente literal que soslaye una adecuada integración jurídica y se desentienda de la supremacía de las normas, de la cual depende precisamente la validez de las mismas, por lo que los acuerdos y disposiciones reglamentarias, antes que oponerse, deben tener fundamento en normas sustentadas en otras de nivel superior, como lo son las **leyes y los reglamentos**, los cuales, a su vez, están supeditados, en cuanto a su validez, a otras normas de mayor jerarquía, que culminan en la Ley Fundamental del país, la cual entraña la suprema razón de validez del orden jurídico y que obligan a toda autoridad a desplegar actos dentro de su competencia, por lo que debe concederse la protección constitucional contra todo acto de autoridad que invada la esfera competencial de otro ente público y más aún cuando trae aparejada la violación flagrante al derecho humano de seguridad jurídica previsto en el artículo 16 Constitucional respecto a que todo acto de autoridad debe ser expedido por una **AUTORIDAD COMPETENTE**, lo que en la especie no acontece y además que debe estar debida y correctamente **FUNDADO Y MOTIVADO**, apartándose así de la supremacía y preeminencia de la Constitución que nada tiene que ver con un tópico de “perspectiva de género”.

Luego entonces, según se desprende de la doctrina jurisprudencial desplegada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, una cuestión propiamente constitucional se actualiza cuando de por medio se exija la tutela del **principio de supremacía constitucional**, porque justamente se presenta un conflicto interpretativo de la solución normativa otorgada por la Constitución, en tanto texto normativo, lo cual implica la exigencia de desentrañar el significado de un elemento normativo de dicha



norma fundamental mediante el despliegue de un método interpretativo. Así, de un análisis sistemático de la jurisprudencia, se desprende que el principio de supremacía constitucional se desenvuelve en dos concepciones distintas, cada una dando origen a un tipo de cuestión de constitucionalidad: una relativa a la protección consistente del sistema de fuentes y a su principio de jerarquía normativa y otra relacionada con la protección coherente de la unidad de principios objetivos del ordenamiento jurídico, mediante el principio de mayor protección de los derechos humanos. Sobre estas bases, cuando se alega una confrontación entre una ley secundaria y una norma superior incluso una violación directa a la Constitución que no regule un derecho humano, la confronta de estas normas secundarias es, en principio, una cuestión de legalidad que sólo implica una violación indirecta a la Constitución Federal, debido a que, en el fondo, lo que se alega es una “debida aplicación de la ley” a la luz del principio jerárquico del **sistema de fuentes**, esto porque al no concurrir la exigencia de un desarrollo interpretativo de un elemento constitucional, no existe una genuina cuestión de constitucionalidad. Sin embargo, cuando como en la especie acontece, es evidente la confronta entre la **INVASIÓN DE ESFERAS COMPETENCIALES ENTRE AUTORIDADES** y la **APLICACIÓN INCONSTITUCIONAL DE UNA LEY SECUNDARIA EN PERJUICIO DEL GOBERNADO**, que implique la interpretación de un precepto constitucional que, prima facie, fije las relaciones o posiciones jurídicas, sentido y/o alcance de un derecho humano, debe concluirse que sí existe una cuestión propiamente constitucional que se debe apartar de un estudio de “perspectiva de género”, toda vez que cuando se estima que una ley viola un derecho humano reconocido en una Norma Fundante o en convención internacional subyace un juicio de relevancia jurídica fundado en la idea de **coherencia normativa**. Consecuentemente, el escrutinio no se agota en la constatación de la consistencia de las normas entre sí -los criterios relacionales de creación de normas-, sino en verificar la coherencia del orden constitucional como una unidad dotada de sentido protector o promocional de los derechos



**humanos**, el cual se remite a argumentos sustanciales y no a razonamientos de índole formal. En ese sentido, es viable la procedencia del juicio de amparo al cumplirse en el caso que nos ocupa con las condiciones necesarias para tal efecto que han sido abordadas a lo largo del presente trabajo de investigación doctoral, como es la exigencia técnica de desplegar un método interpretativo del referido derecho humano, lo que pone de manifiesto la inconstitucionalidad del “Acuerdo” en estudio, y lo equívoco del análisis de perspectiva de género realizado por el Pleno en Materia Administrativa del Segundo Circuito. Lo anterior tiene sustento en el siguiente criterio:

Tesis: P./J. 22/2014 (10a.)Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Décima Época. Registro: 2006223. Pleno. Libro 5, Abril de 2014, Tomo I. Pág. 94. Jurisprudencia (Común)

**CUESTIÓN CONSTITUCIONAL. PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO, SE SURTE CUANDO SU MATERIA VERSA SOBRE LA COLISIÓN ENTRE UNA LEY SECUNDARIA Y UN TRATADO INTERNACIONAL, O LA INTERPRETACIÓN DE UNA NORMA DE FUENTE CONVENCIONAL, Y SE ADVIERTA PRIMA FACIE QUE EXISTE UN DERECHO HUMANO EN JUEGO.**

Mediante la reforma al artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, el Poder Constituyente Permanente, además de modificar el catálogo formal de derechos que pueden ser protegidos mediante los medios de control de constitucionalidad, buscó introducir al texto constitucional el concepto de derechos humanos con toda su carga normativa, siendo una de sus implicaciones la revisión del estándar jurídico que determina la existencia de una cuestión de constitucionalidad, a la cual se hace referencia en el artículo 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como elemento que actualiza la procedencia excepcional del recurso de revisión





en el amparo directo. Así las cosas, según se desprende de la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, una cuestión propiamente constitucional se actualiza cuando de por medio se exija la tutela del principio de supremacía constitucional, porque justamente se presenta un conflicto interpretativo de la solución normativa otorgada por la Constitución, en tanto texto normativo, lo cual implica la exigencia de desentrañar el significado de un elemento normativo de dicha norma fundamental mediante el despliegue de un método interpretativo. Así, de un análisis sistemático de la jurisprudencia, se desprende que el principio de supremacía constitucional se desenvuelve en dos concepciones distintas, cada una dando origen a un tipo de cuestión de constitucionalidad: una relativa a la protección consistente del sistema de fuentes y a su principio de jerarquía normativa y otra relacionada con la protección coherente de la unidad de principios objetivos del ordenamiento jurídico, mediante el principio de mayor protección de los derechos humanos. Sobre estas bases, cuando se alega una confrontación entre una ley secundaria y una norma de un tratado internacional que no regule un derecho humano, la confronta de estas normas secundarias es, en principio, una cuestión de legalidad que sólo implica una violación indirecta a la Constitución Federal, debido a que, en el fondo, lo que se alega es una "debida aplicación de la ley" a la luz del principio jerárquico del sistema de fuentes. En ese aspecto, es criterio de esta Suprema Corte que los tratados internacionales se encuentran por encima de las leyes secundarias y, por ende, la solución de su conflicto normativo o antinomia corresponde a una cuestión de legalidad: determinar la forma en que una ley se subordina jerárquicamente a un tratado internacional. Al no concurrir la exigencia de un desarrollo interpretativo de un elemento constitucional, no existe una genuina cuestión de constitucionalidad y el recurso de revisión en amparo directo debe declararse improcedente. No obstante, cuando la confronta entre un tratado internacional y una ley secundaria implique



la interpretación de una disposición normativa de una convención que, prima facie, fije las relaciones o posiciones jurídicas, sentido y/o alcance de un derecho humano, debe concluirse que sí existe una cuestión propiamente constitucional, toda vez que cuando se estima que una ley viola un derecho humano reconocido en una convención subyace un juicio de relevancia jurídica fundado en la idea de coherencia normativa. Lo mismo debe decirse cuando se trate de la interpretación de una disposición convencional que a su vez fije las relaciones o posiciones jurídicas, sentido y/o alcance de un derecho humano. Consecuentemente, el escrutinio no se agota en la constatación de la consistencia de las normas entre sí -los criterios relacionales de creación de normas-, sino en verificar la coherencia del orden constitucional como una unidad dotada de sentido protector o promocional de los derechos humanos, el cual se remite a argumentos sustanciales y no a razonamientos de índole formal. En ese sentido, es viable el recurso de revisión en el amparo directo, siempre que se cumplan las condiciones necesarias de procedencia, como es la exigencia técnica de desplegar un método interpretativo del referido derecho humano; es decir, el presente criterio no implica suprimir los requisitos técnicos de procedencia del recurso de revisión en amparo directo, requeridos por la Ley de Amparo y la jurisprudencia de esta Suprema Corte, pues ese supuesto se inserta en los criterios procesales ordinarios.

**Contradicción de tesis 21/2011-PL.** Entre las sustentadas por la Primera y la Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 9 de septiembre de 2013. Mayoría de nueve votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Fernando Franco González Salas, quien formulará voto concurrente puesto que se separó de algunas consideraciones; Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien anunció que haría voto concurrente en relación con las dos salvedades que indicó en su exposición; Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reservó el derecho a un voto concurrente; Luis María Aguilar Morales, con



salvedades, de las que dejará constancia en un voto; Sergio A. Valls Hernández, quien se reservó su derecho a hacer voto concurrente; Olga Sánchez Cordero de García Villegas, quien se reservó su derecho a formular voto concurrente; Alberto Pérez Dayán, quien se reservó su derecho a formular voto concurrente; y Juan N. Silva Meza, quien anunció voto concurrente; votaron en contra: José Ramón Cossío Díaz y Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretarios: David García Sarubbi, Miguel Antonio Núñez Valadez y Karla I. Quintana Osuna.

Criterios contendientes:

El sustentado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo directo en revisión 1169/2008 y el diverso sustentado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo directo en revisión 2336/2010.

El Tribunal Pleno, el dieciocho de marzo en curso, aprobó, con el número 22/2014 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dieciocho de marzo de dos mil catorce.

Esta tesis se publicó el viernes 25 de abril de 2014 a las 09:32 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 28 de abril de 2014, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

En este contexto lógico-argumentativo, el requisito de seguridad jurídica establecido en el artículo 16 de nuestra Carta Magna que venimos analizando, es el referente a la fundamentación y motivación respectivas, correctas, adecuadas y suficientes; ahora bien, derivado de lo ya analizado es evidente que la norma general universitaria denominada “Acuerdo por el que se establece el procedimiento de responsabilidad universitaria de la Universidad Autónoma del Estado de México, **adolece de la debida y correcta fundamentación y motivación exigidas por ministerio constitucional,**



puesto que fue emitido por una **AUTORIDAD INCOMPETENTE** (Rector) que ha **INVADIDO LA ESFERA DE COMPETENCIA DE OTRA** (Consejo Universitario), por lo que si se parte del supuesto que un **ACTO LEGISLATIVO** cumple con su fundamentación y motivación cuando es emitido por una autoridad competente, ese solo hecho lo hace estar debidamente fundado y motivado; y si en la especie el acto legislativo fue desplegado por una autoridad incompetente, luego entonces no reúne tales exigencias constitucionales y, la fundamentación que invoca NO es constitucionalmente válida y aplicable, pues no se garantiza la seguridad y la certeza jurídica en los actos de autoridad en perjuicio del gobernado hoy quejoso, aquí se trastocan los límites constitucionales a la función legislativa universitaria encomendada al Rector como máxima autoridad administrativa.

En la especie no debe perderse el hilo conductor del estudio de la inconstitucionalidad del “Acuerdo por el que se establece el Procedimiento de Responsabilidad Universitaria de la Universidad Autónoma del Estado de México”, puesto que lo que aquí es sometido a escrutinio estricto y decisión de control puramente constitucional es la **invasión de competencias** en que incurrió el Rector de la Universidad Autónoma del Estado de México, al emitir un acto materialmente legislativo de competencia exclusiva del Consejo Universitario (Máxima Autoridad universitaria), puesto que **no sólo invadió atribuciones propias de otra autoridad, sino que su inconstitucional “Acuerdo” contraviene disposiciones de orden superior** (Reglamentos tales como el de Personal y del Alumnado de cada Organismo Académico y Escuela Preparatoria, Estatuto Universitario y Ley Universitaria) que de acuerdo a la jerarquía normativa están por encima de un “Acuerdo” de conformidad con lo dispuesto por los artículos 10 y 11 del propio Estatuto Universitario de la UAEMex; es decir que, **el tema central de inconstitucionalidad no radica en que el Rector de la Máxima Casa de Estudio Mexiquense esté o no facultado para emitir Acuerdos, pues claro que está facultado,** y tan es así que con base en lo dispuesto por el artículo 10 fracción III en



relación con el artículo 11 párrafo tercero del multicitado Estatuto Universitario, dicha Autoridad Administrativa sí está facultado para erigirse como un ente materialmente legislativo; **sino que, lo que aquí interesa para escudriñar si excedió los límites a su función legislativa, es ciertamente el tipo de norma que emitió, una norma que reviste de la característica de ser de observancia general al ser una norma SANCIONADORA,** (este tipo de normas solo pueden establecer a través de un Reglamento Ordinario de acuerdo al artículo 10 fracción I inciso a) del Estatuto Universitario) cuyo contenido es contradictorio o se contrapone con un **REGLAMENTO ORDINARIO**, que es emitido por una Autoridad Superior (Consejo Universitario), de hecho la Máxima Autoridad de la Universidad Autónoma del Estado de México, resaltando que los reglamentos ordinarios son jerárquicamente superiores, que a la fecha están vigentes pues nunca han sido abrogado, y tan es inconstitucional el “Acuerdo” en estudio que éste en su Transitorio TERCERO, pretende establecer lo siguiente: “Se derogan las disposiciones de la normatividad universitaria de igual o menor jerarquía que se opongan al presente acuerdo. Lo tendrá entendido la Administración Universitaria y la comunidad universitaria”; lo anterior lleva a las siguientes interrogantes que lógica elemental y los estudios básicos de Derecho Administrativo responden: ¿Un Acuerdo emitido por el Rector de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMex), es jerárquicamente superior a un Reglamento Ordinario emitido por un órgano superior llamado Consejo Universitario que constituye la Máxima Autoridad de la UAEMex? ¿Es posible que un Acuerdo de la naturaleza del que aquí se estima inconstitucional “derogue” disposiciones superiores previstas en ordenamientos superiores llamados Reglamentos Ordinarios y Estatuto Universitario ambos de la UAEMex? Abona a la respuesta de las interrogantes anteriores, la hipótesis normativa prevista en el artículo 11 del Estatuto Universitario de la UAEMex al establecer expresamente que: **“El Consejo Universitario es el órgano facultado para expedir, modificar, derogar o abrogar el presente Estatuto, los reglamentos ordinarios** y especiales, así como los decretos.” En virtud de lo



anterior es claro que el multicitado “Acuerdo” que aquí se estima inconstitucional, no se ajusta a los artículos 14 y 16 Constitucionales, y mucho menos a los requisitos mínimos de la creación de los actos legislativos, **violando con ello el principio de seguridad jurídica en su vertiente de fundamentación y motivación legislativa, entendiéndose por ello como observado con el hecho de que la autoridad que lo expide, esté facultado para ello, ya que estos requisitos, en tratándose de actos legislativos, se satisfacen cuando actúa dentro de los límites de las atribuciones que la legislación le confiere (fundamentación), y cuando las leyes o normatividad que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación)**; lo que en la especie de ninguna manera se actualiza toda vez que, por una parte el Rector de la Universidad Autónoma del Estado de México, **NO ESTÁ FACULTADO Y POR TANTO ES INCOMPETENTE** para emitir un tipo de **norma de observancia general** para toda la comunidad universitaria, como lo es una norma sancionadora (no cumple con el requisito de fundamentación); y en segundo lugar, las relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas ya lo están a través de ordenamientos superiores (Reglamentos de Personal Académico, de Alumnos, y Estatuto Universitario) emitidos por la Máxima Autoridad de la UAEMex (Consejo Universitario), y sólo ésta es la única que los puede expedir, modificar, derogar o abrogar, nadie más, ni siquiera el Rector como máxima autoridad administrativa está legitimado para hacerlo; pensar lo contrario genera un **CHOQUE COMPETENCIAL no sólo entre autoridades** (Consejo Universitario “Máxima Autoridad” y Rector de la UAEMex), **sino que provoca un choque de aplicación entre normas** (superiores vs. inferiores), dándole a una disposición jerárquicamente inferior (Acuerdo) la prevalencia sobre normas superiores, quebrantando notoriamente las normas administrativas, sus sistemas de fuentes y principalmente su jerarquía, apartándose con ello del bloque de constitucionalidad integrado principalmente por el respeto a los Derechos Humanos de los universitarios y la distribución funcional del poder, amén de los regímenes de responsabilidad de los servidores públicos,



elementos todos característicos del Estado Democrático Constitucional y Derecho derivado de las reformas constitucionales sobre la materia del 06 y 10 de Junio de 2011, donde no cobra aplicación interpretativa de forma alguna el análisis de la “perspectiva de género”.

Sin duda la línea de investigación que persigue el presente trabajo documental, versa sobre **Estudios Constitucionales - supremacía constitucional - jerarquía normativa**, que justifica la procedencia del presente juicio de amparo, en razón de los siguiente:

El Principio de Supremacía Constitucional, asentado ya en la doctrina y claramente explicado en la Jurisprudencia de nuestro Máximo Tribunal, presenta aún serias insuficiencias a nivel práctico, como aquí acontece ante la inconstitucionalidad del “Acuerdo” que aquí se ventila; en el tema particular que nos ocupa se indaga en una de las formas en que dicha insuficiencia se manifiesta, y que consiste **en el desplazamiento de la Constitución por la ley como parámetro último de la juridicidad del acto administrativo universitario que pretende justificarse en un análisis de “perspectiva de género”**, cobrando capital relevancia y aplicación la teoría epistemológica de Joseph Raz, sobre el sistema de jerarquía de fuentes y la justificación del tercer excluido; el problema puede esbozarse sucintamente diciendo que, bajo determinados supuestos, los órganos competentes para controlar la juridicidad de los actos administrativos aplican la ley prefiriendo la Constitución. En Francia la cuestión se planteó hace tiempo, y las soluciones que allí se han practicado no satisfacen nuestra concepción de la supremacía constitucional. En España el tema se presenta en términos menos dramáticos que en su vecino país, pero las soluciones que se ofrecen son también menos nítidas. En Chile y Colombia, sólo unos pocos se han referido a las dificultades teóricas y prácticas que el control de constitucionalidad de los actos administrativos supone para el principio de la supremacía constitucional; y en México, el Principio de Autonomía Universitaria parece ser un termómetro que



contrasta la constitucionalidad de los actos administrativos desplegados por las Universidades Públicas, como Organismos Públicos Descentralizados del Estado.

La hipótesis fundamental de inconstitucionalidad de un acto administrativo supone indirectamente la declaración de inconstitucionalidad de la ley que habilita dicho acto, el órgano de control constitucional omite la aplicación de la Constitución prefiriendo la ley, como sucede con el análisis de “perspectiva de género”; lo cual es contradictorio al principio de supremacía constitucional, plasmado en el artículo 133 del Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por los motivos sobradamente explicados. Así, la eficacia jurídica del Principio de Supremacía Constitucional está condicionada en última instancia a la aplicación que los órganos jurisdiccionales hagan de la Constitución como norma de Derecho. Dicho de otro modo, la supremacía de la Constitución se manifiesta en su directa aplicabilidad como norma decisoria de la litis. La aplicación de la Constitución en la decisión de conflictos en que se debate si la actuación jurídica de la Administración Universitaria se ajusta a Derecho es una operación compleja, porque exige al juez de amparo conjugar la directa aplicabilidad de la Constitución con la aplicación de las restantes normas infra-constitucionales válidas. El control jurídico de la actividad de la Administración Universitaria supone para el juez federal confrontar dicha actividad con las normas que la amparan, para juzgar si efectivamente se trata de una actuación conforme a la Constitución. **En la selección de las normas que le servirán para el enjuiciamiento no puede el Rector y menos del Pleno de Circuito, descartar las superiores, so pretexto que se encuentran desarrolladas por las inferiores, porque el criterio según el cual la norma especial prefiere a la general procede entre normas de igual rango, más nunca por encima de las superiores.**

Así, al aplicar el Derecho en un juicio, el juez interpreta las normas inferiores de modo que no contradigan a las superiores, en un proceso “ascendente” que no se agota en la comprobación de la adecuación de la norma con aquella inmediatamente superior, sino que culmina siempre en la Constitución, cuando no hace ello, entonces como aquí





sucede, pues la Constitución es por sí misma parámetro de control de la actividad de la Administración Pública, incluyendo por supuesto la Descentralizada, como es el caso de las Universidades Públicas y de manera particular de la Universidad Autónoma del Estado de México.

En general, la teoría de Raz cobra aplicación cuando advertimos que la interpretación es adecuada a las normas de los distintos niveles, pero hay casos en que no. Esta probabilidad no ofrece dificultad cuando implica una contradicción entre el Reglamento y la Ley, porque el ejercicio de las potestades públicas tiene su fundamento en la ley (artículos 14 y 16 de la Constitución). En cambio, sí ofrece dificultad cuando implica una contradicción entre la Ley y la Constitución (artículo 133 del texto Constitucional), es decir, cuando el juicio de un acto de la Administración es **antitético según se aplique la Ley o la Constitución. Esto último ocurre cuando el acto administrativo es conforme a la ley, pero inconstitucional.** Este conflicto entre Ley y Constitución con ocasión del juzgamiento de la actividad de la Administración se resuelve de maneras diferentes en nuestro Derecho, a las que subyacen diferentes concepciones de la supremacía constitucional y que queda consignada en la jurisprudencia de los órganos que ejercen ese control constitucional, pero jamás bajo un limitado estudio de “perspectiva de género”, en donde implican temas de asimetría de poder, más no de control constitucional de normas. Pero en el fondo la cuestión es siempre la misma: **el juicio de constitucionalidad del acto administrativo supone indirectamente un juicio de constitucionalidad de la ley que lo habilita,** atribución ésta cuya competencia y consecuencias no están claras en nuestro ordenamiento denominado “Acuerdo por el que se establece el Procedimiento de Responsabilidad Universitaria del la Universidad Autónoma del Estado de México”, que notoriamente decanta inconstitucionalidad.

En este orden de ideas, el control de constitucionalidad de los actos administrativos universitarios legales no opera eficazmente, porque como en el caso que así sucede la Ley desplaza a la Constitución como parámetro último de juridicidad. Se detecta así



una insuficiencia del principio de supremacía constitucional en perjuicio de la comunidad universitaria, que debió ser reparado por el Poder Judicial de la Federación a través de la contradicción de tesis que determinara la inconstitucionalidad del “Acuerdo” en estudio, pues es inconcuso que **el Rector de la Universidad Autónoma del Estado de México ha invadido esferas competenciales que corresponden al Consejo Universitario, autoridad incluso jerárquicamente superior a él, superando los límites constitucionales de su función legislativa universitaria.**

Lo anterior es así porque en el orden jurídico mexicano es inconcusa la preeminencia e irrestricta observancia al principio de jerarquía normativa derivada de la Constitución, el cual deben respetarlo las disposiciones reglamentarias o administrativas para su validez en casos de aplicación, interpretación o integración.

Corolario a lo que he expuesto, es de hacer notar que dada la trascendencia del tema que ocupa la presente investigación doctoral y con independencia de que ya se pronunció jurisprudencia por contradicción de tesis por parte del Pleno en Materia Administrativa del Segundo Circuito; corresponderá al **Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**, haciendo uso de su competencia originaria, resolver bajo el expediente **298/2019**, lo que conforme a la Constitución proceda respecto a los límites constitucionales de la función legislativa universitaria en materia de responsabilidad administrativa de nuestra máxima casa de estudios mexiquense; esto con motivo de la denuncia de la contradicción de tesis realizada y admitida ante su potestad; lo que sin duda representará un estudio serio y responsable a nivel constitucional que justificará el acierto o desacierto de la postura del suscrito investigador, dando la seguridad y certeza jurídicas que la Universidad Autónoma del Estado de México, por dignidad merece, como muestra del fortalecimiento a la Autonomía Universitaria propia de la Universidad Pública Mexicana, a la cual profeso un absoluto respeto y gratitud eterna.



## Conclusiones

**Primera.** La Constitución es el ser de cada sociedad, es la cultura social real, la forma de conducta reconocida, los principios políticos en los que se basa toda comunidad y que se formalizan en supremacía desde el proceso legislativo, las normas que crean y otorgan competencia a los órganos de gobierno, y la serie de derechos que el ser humano puede oponer frente a los órganos de gobierno.

**Segunda.** Para Joseph Raz, debe distinguirse entre la norma moral-axiológica y la jurídica-deóntica, en un segundo sentido de razón excluyente de su creación jurídico-política, en el entendido que el propio sistema jurídico determina a la llamada “autoridad jurídica”, su validez y potestad para dictar normas jurídicas; es decir la competencia para alterar, modificar o extinguir parte o todo de un sistema jurídico; de lo contrario es una simple justificación política o ideología que se atribuye a intereses de grupos o personales sin la intención de respetar la estructura y orden interno constitucional previamente establecido; por lo que al carecer de “potestad jurídica” simplemente la norma es ilegítima desde el punto moral, legal y filosófico, justificando el autoritarismo en las intenciones de la norma, puesto que debe coexistir en la validación las reglas de creación normativa.

**Tercera.** El Derecho Administrativo como complejo de principios y normas de Derecho Público interno que regula la organización y la actividad de la administración pública frente a los particulares, presenta una vertiente sancionadora que tiene su génesis en los principios de taxatividad y tipicidad en materia penal, solo que con matices reguladores de la adecuada prestación del servicio público encomendado.

**Cuarta.** La fundamentación y la motivación de los actos de autoridad en materia legislativa que se decanta del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se actualiza sí y solo sí, el órgano legislativo que expide la norma general es legalmente competente para tal efecto; esto es, se satisfacen siempre que la función legislativa de la autoridad estatal actúe dentro de los límites de las



atribuciones que la Constitución le confiera (fundamentación) y que las normas generales respectivas que se emitan se refieran a relaciones sociales que reclamen ser jurídicamente reguladas (motivación).

**Quinta.** La potestad que la Universidad Pública adquiere a través de la “Autonomía Universitaria” le brinda la facultad de autonormación y autogobierno, que implica la creación de sus propias leyes orgánicas o reglamentos, es decir, actualiza una función legislativa universitaria; sin embargo, aún autónomas, las funciones legislativas universitarias deben desplegarse dentro de los límites constitucionales, pues si bien la autonomía le confiere independencia académica y patrimonial para auto-determinarse, debe siempre sujetarse a lo dispuesto en la Constitución General de la República, es decir, no puede disgregarse de la estructura estatal, del pacto federal.

**Sexta.** El “Acuerdo por el que se establece el procedimiento de responsabilidad universitaria de la Universidad Autónoma del Estado de México”, emitido por su rector y publicado en la Gaceta Universitaria Núm. 273, correspondiente a marzo de 2018, viola el sistema de distribución de competencia normativa fijado en el Estatuto Universitario y, en consecuencia, el precepto 3o., fracción VII, en relación con los diversos 14 y 16 constitucionales, puesto que no se enfoca exclusivamente a detallar lineamientos específicos de carácter interno, sino que vincula a sujetos extraños a la estructura interna de la institución (docentes y alumnos); por lo que rebasa los límites de la función legislativa universitaria en materia de responsabilidad administrativa trastocando el principio de reserva de ley y el principio de subordinación jerárquica normativa. Lo cual constituye un tema de naturaleza puramente constitucional que no encuentra justificación sobre un estudio de “perspectiva de género” de enfoque moral-axiológico, puesto que en un segundo sentido de razón excluyente jurídico deóntico, la emisión de una norma debe sujetarse siempre al parámetro de control de regularidad de validez constitucional, comenzando con la seguridad y certeza jurídicas de la norma general universitaria que, desde su génesis legislativa debe provenir de órgano competente, en el caso del Consejo Universitario.



## Referencias y Fuentes de Información

### Bibliográficas.

- A. Delgadillo, L. (2010). *Elementos del Derecho Administrativo*, España: Editorial Limusa.
- Anónimo, (2011). *Teoría de la Constitución*, pág. 129.
- Arango. V. (2004). *Análisis bloque de constitucional latinoamericano*.
- Basavilbaso, V. (2014). *Derecho administrativo*. Argentina: Ley derecho.
- Bidart, G. (2003), *El derecho de la Constitución y su fuerza normativa*. México: IJ-UNAM.
- Caracciolo, R. (1994). *La noción de sistema en la teoría del derecho*. México: Editorial Fontamara.
- Carpizo, J. (1980). *Estudios constitucionales*. México: UNAM.
- Carrillo. A. (1992) *Derecho Administrativo*, México, Editorial Porrúa.
- De la Cueva, M. (2008). *Teoría de la Constitución*. México: Editorial Porrúa.
- De Pina, R. (2019). *Diccionario de Derecho*. México: Porrúa.
- Del Rosario, M. (2011). *La supremacía constitucional: naturaleza y alcances*. México: Dikaion.
- Díaz, A. (2004, marzo). *Autonomía Universitaria: Orígenes y Futuro en la realidad mexicana*. México: Educación Superior.
- Fernández, J. (2001). *Derecho Administrativo y Administración Pública*. México: Porrúa.
- Ferrada, J. (2005). *El sistema de derecho administrativo chileno*. Chile: Jurídica de Chile.
- Fix-Zamudio H., y Valencia Carmona, S. (2007). *Derecho constitucional mexicano y comparado*. México: Editorial Porrúa.



- Fraga, G. (2000). *Derecho Administrativo*, México, Editorial: Porrúa.
- González, L.R. y Guadarrama, E. (2009). *Autonomía Universitaria y Universidad Pública*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- González-Pérez, J. (1988). *Derecho Procesal Administrativo Mexicano*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Porrúa.
- Guastini, R. (1999). *Sobre el concepto de Constitución*. México: Cuestiones Constitucionales.
- Guerrero Zazueta, A. (2015). *Posicionamiento de la Suprema Corte: La Contradicción de Tesis 293/2011*. México: UNAM.
- Hans, K., (1993), *Teoría pura del derecho*. México: Editorial Porrúa.
- Heller, H. (1977). *Teoría del estado*. México: Fondo de Cultura de Económica.
- Hernández, H. (2011): “Comentario artículo 20 del Código Penal”, en: Couso Salas, Jaime; Hernández Basualto, Héctor; Mera Figueroa, Jorge, y Cillero Bruñol, Miguel, Código Penal Comentado Parte General (Santiago, LegalPublishing), pp. 444-450.
- Hurtado-Cisneros, A. (2015). *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos en México*. México: Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.
- Javier, F. (2008). *Derecho Administrativo*. Bogotá, Colombia: Escuela Superior
- Juárez, H. (2002) *La constitución del sistema de responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos Federales*. México, Editorial Porrúa.
- Lassalle, F. (2013). *¿Qué es una constitución?* Bogotá, D.C.: Editorial Temis.
- Loewenstein, K. (1970). *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Luhmann, N. (2002), *El derecho de la sociedad*. México: Editorial Universidad Iberoamericana.
- Madrazo, J. (1980) *El sistema disciplinario de la Universidad Nacional Autónoma de México*. México: UNAM.
- Moreno D. (1972). *Derecho Constitucional Mexicano*. México: Pax.



- Muñoz, L. (2013). *Autonomía Universitaria hoy: anotaciones para la discusión*. México: Humanidades.
- Negri, A. (2006). *La forma-Estado*, Madrid: Editorial Akal.
- Olvera, J., Piña, R., y Mercado, A. (2009). *La universidad pública: autonomía y democracia*. México.
- Olvera, J. (2014). *La Universidad y su expresión jurídica. Operadores jurídicos universitarios en el Estado Constitucional de Derecho*. México: Universidad Autónoma del Estado de México – MAPorrúa.
- Peña Freire, A. M. (1997). *La garantía en el Estado constitucional*. Madrid: Editorial Trotta.
- Quisbert, E. (2007). *¿Qué es una Constitución política del Estado?* La Paz, Bolivia: Editorial CED.
- Raz, J. (1991) *Razón Práctica y Normas*. Madrid, España: Centro de Estudios Constitucionales.
- Rodríguez, J. (2009). *Derecho administrativo español*. Madrid, España: Netbiblo.
- Román, C. (2006). *Los principios del Derecho Administrativo sancionador*. México: Revista de Derecho Público (Nº 69), pp. 25-35.
- Salazar, P. (2013). *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sanchís, L. (2007). *Apuntes de teoría del Derecho*. Madrid: Editorial Trotta.
- Schmitt, C., (1998). *Teoría de la Constitución*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Serra, A. (2000). *Derecho administrativo*, México: Porrúa
- (2016). *Derecho Administrativo*, México: Editorial Porrúa
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2004). *Fallos históricos de la Suprema Corte de los Estados Unidos de América*. México: Editorial SCJN.
- Tamayo y Salmorán, R. (2002). *Introducción al estudio de la Constitución*. México: Editorial Fontamara.



Uribe A., E. (2002). *El Tribunal Constitucional*. Estado de México: Editorial Universidad Autónoma del Estado de México.

Uribe, O. (2009). *Supremacía Constitucional*. México: CEDIP.

Zagrebelsky, G. (2002). *El derecho dúctil*, Madrid: Editorial Trotta.

Zaldívar, A. (2010). *El Poder Judicial de la Federación*. Ciudad de México, México, SCJN: Dirección General de Difusión.

### **Electrónicas**

<https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv>

<https://www.redalyc.org/pais.oa?id=73>

<https://sjf2.scjn.gob.mx/busqueda-principal-tesis>

<http://www.scielo.org.mx/scielo.php>

<https://www.uaemex.mx/mi-universidad/abogado-general.html>

### **Legislativas:**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Ley de Amparo.

Ley General de Responsabilidad Administrativa.

Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México.

Estatuto Universitario de la Universidad Autónoma del Estado de México.





Reglamento de Personal Académico de la Universidad Autónoma del Estado de México.

**Poligráficas.**

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, 2001.

Diccionario Jurídico Mexicano, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2004.

Diccionario de términos jurídico–universitarios. México: Universidad Autónoma del Estado de México, 2010.

Enciclopedia Jurídica Mexicana, México, Porrúa, 2002.