



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN**

**DIFUSIÓN DE LA LEGISLACIÓN APLICABLE A LA
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA CHAPINGO (UACH), COMO
FORMADORA DE UNA CULTURA NORMATIVA EN LOS
FUNCIONARIOS UNIVERSITARIOS**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

K A R L A S O S A M E J I A



FES Aragón

MÉXICO

**ASESOR:
LIC. ROSA MARÍA VALENCIA GRANADOS**

2008



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A DIOS:

POR HABERME PERMITIDO VIVIR ESTOS MOMENTOS Y POR HABER PUESTO EN MI VIDA A TODAS LAS PERSONAS QUE DE ALGÚN MODO COLABORARON EN LA REALIZACIÓN DE ESTE TRABAJO.

A TODAS LAS PERSONAS QUE CON SU AMOR, SU PRESENCIA, SU ESFUERZO, SU APOYO Y SU CONFIANZA EN MI, COLABORARON EN LA REALIZACIÓN DE ESTE TRABAJO...
AUNQUE ALGUNAS DE ELLAS YA NO SE ENCUENTREN FÍSICAMENTE A MI LADO.

**DIFUSIÓN DE LA LEGISLACIÓN APLICABLE A LA UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA CHAPINGO (UACH), COMO FORMADORA DE UNA CULTURA
NORMATIVA EN LOS FUNCIONARIOS UNIVERSITARIOS**

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

Pág.

CAPÍTULO 1

MARCO HISTÓRICO DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA CHAPINGO

- 1.1. Creación de la Universidad Autónoma Chapingo..... 5
- 1.2. Autonomía Universitaria.....11
- 1.3. Objetivos Institucionales.....18

CAPÍTULO 2

LEGISLACIÓN UNIVERSITARIA

- 2.1. Organización Institucional.....27
- 2.2. Normatividad Interna.....42
- 2.3. Supletoriedad de la Ley.....47

CAPÍTULO 3

**PROBLEMÁTICA POR LA FALTA DE DIFUSIÓN DE UNA CULTURA
NORMATIVA EN LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA CHAPINGO**

- 3.1 Conceptos: Funcionario, Necesidad, Difusión, Cultura.....51

3.2	El desconocimiento de la normatividad por parte de los Funcionarios de la Universidad Autónoma Chapingo.....	54
3.3	Función de la Contraloría General Interna de la Universidad Autónoma Chapingo como órgano sancionador.....	64

CAPÍTULO 4

DIFUSIÓN DE LA LEGISLACIÓN UNIVERSITARIA COMO FORMADORA DE UNA CULTURA NORMATIVA EN LOS FUNCIONARIOS DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA CHAPINGO

4.1	Área encargada de difundir la legislación y la cultura normativa universitaria en la Universidad Autónoma Chapingo.....	73
4.2	Reforma al artículo 39º del Reglamento de Obligaciones, Responsabilidades y Sanciones aplicable a los Funcionarios de la Universidad Autónoma Chapingo.....	77
4.3	Creación de un Programa de difusión de la Cultura Normativa Universitaria en la Universidad Autónoma Chapingo.....	79
4.4	Ventajas y Desventajas del Programa propuesto.....	87

CONCLUSIONES.....	91
--------------------------	-----------

FUENTES

CONSULTADAS.....	93
-------------------------	-----------

INTRODUCCIÓN

La realización de este trabajo se genera ante la percepción de abundancia, desorden y falta de unidad en la normatividad, asociado a la insuficiencia de adaptación a la realidad actual, así como a la necesidad de que los funcionarios universitarios conozcan, empleen y permitan el correcto empleo de la normatividad aplicable al interior de la Universidad Autónoma Chapingo.

Lo anterior con la intención de que la universidad se vea favorecida en el cumplimiento de su misión, visión y objetivos como Institución pública de educación superior mexicana.

Resulta importante para todos y cada uno de los integrantes de los sectores de la Universidad Autónoma Chapingo, en particular, los funcionarios universitarios, y resultaría una acción benéfica, el tener la certeza y tranquilidad jurídica que el conocimiento ofrece como medio preventivo, de protección y de defensa, ante la toma de decisiones propias de las funciones que les son otorgadas al iniciar el desempeño de su encargo.

Distinguiendo que la normatividad universitaria debe evolucionar para alcanzar a cubrir todos y cada uno de los aspectos universitarios, que con la ayuda de una población universitaria conciente de la importancia de una cultura jurídica, generan progreso y armonía jurídico-social.

Asimismo, debe considerarse que el factor económico tiene una gran importancia, debido a que es a través de este medio, que pueden o no llevarse a cabo las propuestas planteadas para lograr el objetivo de difusión de la cultura normativa universitaria para alcanzar los efectos esperados, no dejando de lado que los recursos económicos deben utilizarse de la forma en que el proyecto de egresos aprobado por el H. Consejo Universitario lo autorice.

Para ello, en el primer capítulo se dará una breve reseña de la creación de la Universidad Autónoma Chapingo, la autonomía que le ha sido conferida y los objetivos institucionales bajo los cuales rige su función.

En el segundo capítulo se describirá brevemente la forma de organización institucional, la normatividad interna que la rige y la supletoriedad de la ley que tan necesaria le resulta.

En el tercer capítulo se conceptuarán los términos que permitirán entender más fácilmente la problemática que presenta la Universidad Autónoma Chapingo en torno a la falta de difusión de una cultura normativa, analizando la existencia del desconocimiento de la normatividad por parte de los funcionarios universitarios y la consecuente función de la Contraloría General Interna como órgano sancionador.

Y por último, en el capítulo cuarto, se abordará el planteamiento de la necesidad de difundir la normatividad universitaria como formadora de una cultura normativa en los funcionarios de la Universidad Autónoma Chapingo, indicando cuál puede ser el área encargada de dicha difusión; abordando una posible reforma al artículo 39º del Reglamento de Obligaciones, Responsabilidades y Sanciones aplicable a los Funcionarios de la Universidad Autónoma Chapingo, como parte de la formación de una cultura normativa universitaria; proponiendo la creación de un programa de difusión de la cultura normativa universitaria; y finalmente, señalando las probables ventajas y desventajas que se perciben respecto al programa propuesto.

CAPÍTULO 1

MARCO HISTÓRICO DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA CHAPINGO

1.1 Creación de la Universidad Autónoma Chapingo

La Institución tiene sus orígenes en la Escuela Nacional de Agricultura (ENA), la cual fue fundada en forma oficial el 22 de febrero de 1854, en el Convento de San Jacinto, D.F. bajo un sistema militarizado, respondiendo a la necesidad de contar con técnicos agrícolas que apoyaran la producción y también a satisfacer las necesidades de hacendados y latifundistas, impartándose en ese entonces, carreras como: mayordomo de fincas, mayordomo inteligente y administrador de negociaciones agrícolas, entre otras; y es hasta el año de 1908 que se plantean e implementan reformas en los planes de educación agrícola y se logra cambiar los títulos a Agrónomo e Ingeniero Agrónomo.

Posteriormente la Escuela Nacional de Agricultura se traslado a la exhacienda de Chapingo, donde inicia sus actividades el día 20 de noviembre de 1923. En este proceso de cambio la Escuela adopta el lema: “Enseñar la explotación de la tierra, no la del hombre”, mismo que se encuentra plasmado en su Acta de inauguración en Chapingo. ¹

Este cambio no solo fue de sede, sino que con ello, vino una transformación académica radical, a través de la cual se impulsaron modificaciones sustanciales en la organización y en sus planes de estudio; de esta forma se implanta la preparatoria agrícola de tres años y el curso de la especialidad elegida de cuatro años. Además de que la Escuela Nacional de Agricultura comienza a depender de la Secretaría de Agricultura², actualmente denominada Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).

¹ ANAYA PÉREZ, Marco Antonio, et al. MARTE R. GÓMEZ EN CHAPINGO. Homenaje en el centenario de su natalicio 1896-1996. PIHAAA-CIESTAAM, UACH, México, 1996.

² Historia. www.chapingo.mx, marzo de 2007.

A partir de aquí, inicia un debate que ha prevalecido, sobre el carácter y orientación que debiera tener la educación agrícola, respecto a si debía beneficiarse a los terratenientes, al Estado o a los campesinos.

En estos primeros años y hasta poco después de 1937, la Escuela Nacional de Agricultura dependía totalmente del Secretario de Agricultura y Fomento, quien tenía entre sus facultades, nombrar al Director, asignar el presupuesto y aprobar u objetar los planes de estudios.

Lo anterior, repercutió gravemente en la estabilidad de la Institución, pues debido a la poca importancia que la Secretaría de Agricultura y Fomento le daba a la educación agrícola, la reducción de presupuesto era cada vez mayor, incidiendo en el bajo nivel académico.

En 1937, algunos estudiantes de la Escuela Nacional de Agricultura se unifican y desarrollan un movimiento estudiantil en busca de la autonomía, de órganos democráticos de gobierno y una educación vinculada a campesinos y obreros, el cual es apoyado por el Presidente Lázaro Cárdenas.

De este movimiento se obtuvieron grandes beneficios como fue la implantación de un Consejo Directivo Paritario, integrado con siete profesores y siete alumnos, electos por la comunidad, quienes además, eran la máxima autoridad en la Escuela Nacional de Agricultura, que fue restringido y modificado algunos años después por Manuel Ávila Camacho.

Por parte del mencionado Consejo Directivo, entre 1938 y 1940 se reformó el plan de estudios, obteniendo una orientación mayor hacia el sector campesino y se acuerda que para ingresar a la Escuela Nacional de Agricultura, se debería ser hijo de proletario, obrero o campesino, preferentemente procedente de organizaciones campesinas.

Aunque no se logra la autonomía, se obtiene una aceptación del Gobierno para nombrar al Director de entre una terna presentada por el Consejo Directivo.

Antes de concluir el periodo cardenista, se logra una nueva reforma, exigiéndose como requisito para ingresar, la culminación de los estudios de secundaria.

En años posteriores a 1940, con Ávila Camacho, se frena definitivamente la reforma agraria, comenzando una época de explotación de los campesinos, ejidatarios y jornaleros agrícolas y un cambio en la orientación, estructura de la educación e investigación agrícolas; estableciéndose el Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas (INIA), el cual agrupa diversos organismos y técnicos agrícolas formados en el extranjero.

En la Escuela Nacional de Agricultura se reimplantan los modelos norteamericanos de enseñanza agrícola y agronómica, reconociéndose carreras como Ingeniero Agrónomo especialista en industrias agrícolas o irrigación, las cuales subsisten hasta hoy, y en su momento respondieron a políticas y necesidades del gobierno.

En 1946, a través de la Ley de Educación Agrícola, el gobierno modifica la estructura del H. Consejo Directivo, eliminando la paridad con el nombramiento de siete profesores y la reducción a cinco alumnos que ya no eran electos.

El 22 de febrero de 1959, se crea el Colegio de Posgraduados de la Escuela Nacional de Agricultura, lo que constituyó un gran impulso en el desarrollo de la educación agrícola superior del país. Originalmente se fundó como parte integrante de la ENA, pero en la práctica funcionó autónomamente.

A finales de 1962, en Chapingo se modifica la carrera de Ingeniero Agrónomo, admitiéndose solamente alumnos que hubieran terminado los estudios de preparatoria, vocacional o equivalente y se propone aumentar su capacidad de producir ingenieros y elevar su nivel académico, incorporando al sistema nuevos criterios de aceptación y además el proyecto de internado para alumnos que hasta la fecha subsiste. Algunos años después se da la reincorporación del nivel de preparatoria agrícola.

Durante los años de 1962 y 1963, la entonces Secretaría de Agricultura y Ganadería y el Director de la Escuela Nacional de Agricultura decretaron la desaparición de la Preparatoria Agrícola; reabriéndola en 1966, favoreciendo con ello el ingreso de alumnos provenientes de las áreas rurales del país; a partir de entonces se acepta el ingreso de estudiantes que han concluido el nivel secundaria para su ingreso a preparatoria y a los que han concluido el nivel preparatoria para su ingreso a la especialidad.

En 1969, bajo un ambiente completamente democrático, se inicia la desaparición de la disciplina militar y en 1973 se logra el establecimiento de la autodisciplina. En esta época se dan reformas políticas en el Gobierno de la Escuela, presentándose dos proyectos que buscan su transformación en Universidad. Uno de ellos, el plan Universidad Nacional Autónoma Chapingo, se envía al poder legislativo del país para su análisis y aprobación, lográndose que el 30 de diciembre de 1974 se publicara en el Diario Oficial de la Federación la Ley que crea la Universidad Autónoma Chapingo, misma que tiene su fundamento en los artículos 30 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Primero de la Ley General de Educación.

Desde su creación la Universidad ha sufrido procesos de expansión en cuanto a las diferentes orientaciones y aplicaciones de la agronomía, tanto a nivel licenciatura como posgrado; creándose nuevas carreras que se han incorporado a las ya existentes y que son, entre otras que se están aprobando como de nueva creación: Agroecología, Mecánica Agrícola, Estadística, Forestal Industrial, Restauración Forestal, Administración de Empresas Agropecuarias, Comercio Internacional de Productos Agropecuarios, Planeación y Manejo de los Recursos Naturales Renovables, Agrónomo especialista en Zonas Tropicales, Sistemas Pecuarios y Agrícolas de Zonas Áridas y las maestrías en Ciencias en Economía del Desarrollo Rural, Sociología Rural, Producción Animal, Protección Vegetal, Ciencias Forestales, Desarrollo Rural Regional, Horticultura y los Doctorados en Ciencias en Economía Agrícola y en Ciencias Agrarias.

Las formas de gobierno han cambiado a lo largo de la historia de la Escuela Nacional de Agricultura y su posterior conversión a Universidad Autónoma Chapingo, orientándose principalmente a una democratización y mayor participación de la comunidad universitaria en la discusión y resolución de sus propios problemas.

Desde sus orígenes hasta 1937, el Director era nombrado por el Ministerio de Fomento sin que la comunidad participara en ninguna forma.

Para 1940 la educación agrícola se modifica a causa del modelo de desarrollo económico y social que adopta el Estado. Comienza la desaparición de la educación con tendencia socialista fomentada en el sexenio de Cárdenas y además, se asigna a la agricultura la función de sostén del desarrollo industrial. Se inicia un auge para el sector privado y el desarrollo de la industria.

La política agraria consistió en desactivar el sector ejidal- campesino y fomentar la propiedad agrícola privada; afectando el funcionamiento de las instituciones ligadas a la agricultura y a otros sectores económicos.

La educación socialista en la que se incluía la educación ligada a la agricultura, no correspondía a la nueva realidad, al Estado no le interesaba incorporar a las comunidades rurales ni fomentar los ejidos. Eso explica la desaparición de algunas escuelas prácticas de agricultura y regionales campesinas.

En 1945 se inicia un programa conjunto de investigación agrícola entre el gobierno mexicano y una fundación extranjera, cuyo objetivo se centraba en el mejoramiento de uso de suelo, selección y mejoramiento de plantas, combate de plagas y enfermedades así como mejora de razas y cría de animales, dando paso a la mecanización y al abandono de la agricultura campesina.³

Sin embargo, no cesaron los esfuerzos por mejorar la educación agrícola en México, principalmente se buscó por parte de las Instituciones ligadas al

³ Vid. DE PINA GARCÍA, Juan Pablo. Diversidad, territorialidad y Búsqueda: la construcción de la Universidad Autónoma Chapingo. Universidad Autónoma Chapingo, México, 1996.

campo, el fortalecimiento y la pertinencia de sus planes y programas como una medida de apoyo al sector agrícola.

En 1946 se sienta un precedente legal para el Plan Chapingo, correspondiente a la “Ley de Educación Agrícola”.

Como parte de lo que se denominó Plan Chapingo, se iniciaron diversos proyectos, destacando de manera importante el dotar de instalaciones más amplias y adecuadas a la Institución, subsistiendo hasta la fecha la Biblioteca Central.

A partir de 1974 se dan importantes cambios generándose un proyecto educativo que logró la supresión del sistema militarizado que regía la disciplina, logrando el nombramiento de un Director General y fomentando un movimiento político muy agitado que atravesó grandes adversidades. Y no es hasta diciembre de 1977 que se reforma la Ley que Crea la UACH, estableciéndose la Universidad como la conocemos ahora y, lográndose en mayo de 1978 el Estatuto Universitario aún vigente, que da lugar a la elección democrática tanto del Rector como del H. Consejo Universitario.

La intervención del Estado ha sido permanente y aunque se consiguió formalmente la autonomía y se logró la descentralización, aún se distinguen elementos de control por parte del Estado, más perceptibles en la asignación del presupuesto y en el aspecto político.

No obstante lo anterior, cabe insistir que en todas las etapas que ha pasado la Universidad Autónoma Chapingo desde sus inicios hasta la actualidad, es posible observar que se da prioridad al aspecto político por sobre el académico, logrando algunos avances pero cediendo rápidamente a la división interna que caracteriza la vida universitaria en el presente.

1. 2 Autonomía Universitaria

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la fracción VII de su artículo 3º consagra la autonomía concedida a las Universidades públicas como a continuación se transcribe:

ARTÍCULO 3º.- “**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;...”

La autonomía consagrada en la Constitución es propia de la Universidades Públicas y de acuerdo con el Diccionario Jurídico Mexicano puede entenderse como: “...La facultad que poseen las Universidades para autogobernarse – darse sus propias normas dentro del marco de su Ley Orgánica y designar a sus autoridades-, para determinar sus planes y programas dentro de los principios de libertad de cátedra e investigación y, para administrar libremente su patrimonio.”⁴

En el sentido más habitual, la autonomía se refiere fundamentalmente como la no injerencia política ni administrativa de gobierno central en el manejo de organismos autónomos

⁴ Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, tomo A-CH, 13ª edición, Porrúa, México, 1999.

“En México, la autonomía ha representado el camino para una mayor independencia y desarrollo al interior de las Instituciones de Educación Superior, y se debe reconocer que no siempre se ha sabido utilizar con la debida responsabilidad.

Ser autónomos representa un grado superior de ejercicio de la libertad y por tanto, conlleva una responsabilidad muy seria de carácter ético que implica una gran responsabilidad de todos y cada uno de los miembros de la comunidad universitaria.”⁵

En una comunidad autónoma como lo es la Universidad Autónoma Chapingo, cada uno de sus miembros debe tomar la parte que le corresponde, es decir, compartir y corresponsabilizarse de éxitos o fracasos, pues solo así es posible alcanzar un orden superior como es la autonomía.

La preocupación de la Universidad Autónoma Chapingo debe ser, el poner la autonomía al servicio de los más elevados intereses de la comunidad universitaria, la sociedad y el país en general. Además de tomar en cuenta, que respecto a la libertad que le representa la autonomía, ningún exceso, abuso o falla de quienes disfrutan de ella, deben ser usados ni servir de pretexto para suprimirla.

La autonomía universitaria debiera ser considerada como libertad para expresarse, discernir y alcanzar la unidad de propósitos a través de la diversidad y así, conseguir que la autonomía trascienda los intereses políticos y se consagre como un derecho de la sociedad en general a disfrutar de los beneficios que esta libertad otorga a los miembros de la comunidad universitaria.

Aunque el Estado tiene una cierta injerencia en la dirección de la Universidades Públicas y otras Instituciones de Educación Superior, tiene la obligación de respetar la autonomía que les ha sido reconocida. Esta tarea no es fácil, dado

⁵RAMÍREZ RAMÍREZ, Marcelo, “Iniciativa de ley de autonomía”, Confluencias, órgano de difusión de la reforma democrática, nº 8, vol. II, Consejo Estatal Veracruz, México, abril, 1997. p. 3

que la función del Estado es dirigir y coordinar los grupos e individuos que integran la sociedad; sin embargo, las Universidades y otras Instituciones de Educación Superior como Órganos especializados en la difusión de educación y cultura, exigen la más completa libertad para hacerlo y por tanto, no conceden intentos de control. No obstante, por la naturaleza de su actividad, también requieren de la intervención del Estado, desde su creación y asignación de presupuesto hasta la vigilancia de la utilización del mismo.

“Al parecer, en sus orígenes, la autonomía universitaria surgió con la intención de impedir la constante injerencia del poder público en la vida académica, reconociéndose su ejercicio en las leyes y reglamentos.

Sin embargo, las relaciones entre el Estado y la Universidad no han cambiado sustancialmente; por ejemplo, es el Estado quien debe proporcionar a la Universidad los recursos económicos que se requieren para cumplir sus tareas, mientras que la Universidad debe tener en consideración las necesidades del desarrollo nacional para actualizar sus investigaciones e instruir a sus alumnos.”⁶

La Universidad Autónoma Chapingo es un organismo descentralizado del estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con sede de Gobierno en Chapingo, Estado de México. Entre sus atribuciones tiene la facultad de organizarse como lo considere necesario dentro de los lineamientos que le marca la Ley que Crea la Universidad Autónoma Chapingo así como el establecer los procedimientos para constituir los distintos cuerpos colegiados encargados de resolver, entre otras, sus cuestiones académicas y administrativas. Esta casa de estudios goza de la Autonomía que le otorga el artículo 3º fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“Existe cierta anarquía en el uso del término autonomía, la clave de su formulación está en la independencia frente al gobierno central y su capacidad

⁶ Vid. RODRÍGUEZ LAPUENTE, Manuel, “La Universidad y el Estado”, Confluencias, órgano de difusión de la reforma democrática, n° 8, vol. II, Consejo Estatal Veracruz, México, abril, 1997. p. 19

de autogobierno y administración. La Universidad es un típico órgano de este tipo; su autonomía consiste en la capacidad de formular su propia legislación, designar sus autoridades, planificar su actividad académica y disponer de sus fondos con plena libertad. Tal autonomía demanda un sentido de responsabilidad por parte de todos los sectores de la Universidad, tales como personal administrativo, profesores y estudiantes, ya que los grupos tratando de defender o lograr posiciones de poder, pueden poner en peligro la Institucionalidad”.⁷

Para que una universidad pública tenga el carácter de autónoma, se requiere que una parte considerable de su legislación aplicable, sea creada por un órgano interno facultado y surgido de un proceso de elección en el que participen los miembros de la comunidad a través de sus representantes.

Entonces, la autonomía quiere decir simplemente, la capacidad de la comunidad universitaria de establecer las reglas que deben regirla.

La autonomía significa, desde luego, la capacidad de autogobierno de los Universitarios. Pero la autonomía no se reduce a ello; “capacidad de autogobierno significa la posibilidad de ejercer y realizar el trabajo universitario a plenitud: el ejercicio del conocimiento, el análisis de lo pasado y lo porvenir, la conciencia crítica de la sociedad. Para ello y por ello, el autogobierno universitario debiera ser un ejercicio de poder y de cultura política, distinto al que ha imperado en nuestra sociedad, incluida en ella, la Universidad”⁸.

El autogobierno universitario implica, el reconocimiento de la diversidad, y los órganos donde este autogobierno se ejerce, debieran actuar como instancias de búsqueda y encuentro de consensos entre individuos, grupos, corrientes, propuestas y pensamientos diversos, pero dispuestos al ejercicio de la política en el sentido de construcción de un autogobierno productivo.

⁷ GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario, La autonomía universitaria en América Latina, mito y realidad, UNAM, México, 1977, p. 23, 27 y 28.

⁸ MARTÍNEZ MORALES, Manuel, “Reflexiones sobre autonomía”, Confluencias, órgano de difusión de la reforma democrática, n° 8, vol. II, Consejo Estatal Veracruz, México, abril, 1997. p.5

Autonomía "... expresa la facultad de "darse sus propias normas" pero dentro de un ámbito demarcado de antemano, respetando siempre principios, reglas, obligaciones y prohibiciones que derivan preceptivamente de una voluntad ajena."⁹

Y siendo más específicos, autonomía universitaria "Es la facultad que tienen o deben tener las instituciones universitarias para crear sus propias estructuras jurídico-normativas, para integrar el elemento humano que desempeñe los cargos directivos y docentes y para la administración y el manejo de su patrimonio, sin ninguna intervención ajena."¹⁰

A lo largo del tiempo, autoridades y funcionarios de la Universidad Autónoma Chapingo, han tenido la falsa creencia de que la autonomía que le es reconocida a la Institución por el artículo 3º fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la exime del cumplimiento de las diversas normas que nos rigen como sociedad y de las que en particular deben regir la vida Universitaria.

Esta situación ha contribuido a que se cometan irregularidades en el desempeño de las funciones y actividades de la Universidad y que a pesar de que la reglamentación vigente determina una sanción para esos casos, no pueda llevarse a cabo por cuestiones ajenas a los procedimientos y más bien, por la falta de aceptación de las autoridades a cumplir con lo establecido en las leyes que rigen la vida universitaria.

No es exclusivo de los funcionarios de la Universidad Autónoma Chapingo pensar que la autonomía es una palabra que consiente un poder sin límites; pese a ello, la autonomía debe considerarse una libertad limitada que ha de ejercerse por las universidades para el cumplimiento eficaz de sus objetivos institucionales. En este caso, se habla de autonomía como una libertad limitada, debido a que como ya se ha dicho no se goza de una independencia

⁹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, 8ª Edición, Porrúa, México, 2005. p. 61

¹⁰ Idem

total, es decir, al tener una asignación presupuestal por parte del Estado, no es posible ejercer una libertad absoluta ni en lo administrativo ni en lo académico.

Y en tal sentido, debe reconocerse por parte de la Universidad, que la comunidad universitaria interfiere con la autonomía, cuando con sus decisiones se falta al cumplimiento de las obligaciones o no se defiende y permite el desarrollo normal de sus actividades.

Con lo anterior, se quiere dejar claro que la Universidad no es un espacio público con propósitos de lucro, ni de contienda política y mucho menos de impunidad al amparo del reconocimiento de ser una Institución educativa, pública y autónoma.

Es necesario precisar que la autonomía "... se despliega principalmente en tres ámbitos, el académico, el financiero y el de la conducción institucional, y que en ellos, en su interacción recíproca constituyen el ejercicio real de la autonomía.

A continuación se describen brevemente esos ámbitos:

- a) Autodefinition académica. Consiste en la capacidad real que tenga cada institución, mediante sus órganos colegiados, de decidir, sin presiones externas directas o indirectas, sobre todo financieras, acerca de las carreras o posgrados que quiere abrir o cerrar, investigaciones que decide emprender, conocimientos que quiere difundir, sectores a que se quiere dirigir, características académicas que deberán tener los aspirantes para su ingreso y permanencia en la institución y para la obtención de su título profesional, características académicas de los profesores e investigadores, qué función social es la que quiere jugar y para la construcción de qué modelo de sociedad quiere colaborar con sus aportaciones académicas, entre otras.
- b) Suficiencia y autodefinition financieras. Consiste en que las instituciones cuenten con recursos suficientes, de las aportaciones fiscales que hace la sociedad en su conjunto y que las instancias gubernamentales

recaban y asignan, para aplicarlos en la operación de las funciones académicas, mantenimiento y equipo, para que puedan escoger y orientar su desempeño sin condicionamientos de ningún tipo, lo que implica: la capacidad de distribuir sus recursos de acuerdo a sus necesidades, la posibilidad de establecer los controles, condiciones y medidas de racionalidad que los órganos colegiados estimen pertinentes para su ejercicio, la capacidad de definir eficazmente criterios y formas de operación para la gestión y administración de los recursos activos con que cuente la institución, estar en la posibilidad de que la institución proporcione una información sistemática a sus miembros y a la sociedad, acerca del manejo de sus recursos.

- c) Autoconducción institucional. Se refiere a que las instituciones tengan la capacidad real de seguir las normas que ellas mismas se dicten; lo que supone la capacidad de nombrar y revocar a sus directivos en todos los niveles, así como a los responsables de conducir las distintas actividades institucionales de acuerdo con los criterios y mecanismos que se hayan establecido, la capacidad de elaborar su propia legislación y las reglamentaciones que juzgue necesarias en los tres ámbitos de la autonomía descritos, que la institución no se encuentre sometida a ningún medio de presión que pretenda encauzar su orientación, crear los mecanismos de representación para la participación de todos los miembros de la institución y tener la capacidad de determinar por medio de sus órganos respectivos, los aspectos académicos y académico-laborales respectivos a la contratación, promoción y permanencia de trabajadores académicos, administrativos y manuales, sin contravenir los derechos laborales generales y los pactos realizados con las representaciones sindicales de los trabajadores. Dejando claro que la autonomía no puede ser lo mismo que la anarquía de las instituciones”¹¹

¹¹ Vid. VILLASEÑOR GARCÍA, Guillermo. La función social de la Educación Superior en México. La que es y la que queremos que sea. 1ª reimpresión, UAM-UNAM-ESU-UV, México, 2004. pp. 301-304

En consecuencia y debido a que algunos de los funcionarios de la Universidad Autónoma Chapingo, al parecer no cuentan con la información suficiente respecto a la legislación que rige al interior de la Institución, y los que la conocen se muestran apáticos a acatarla, con este trabajo se pretende que los funcionarios de la Universidad Autónoma Chapingo conozcan y respeten la normatividad que los rige al interior de la Institución, y asimismo lograr con ello, que la Contraloría General de la Universidad Autónoma Chapingo que es la encargada de registrar, controlar y vigilar la aplicación de los recursos financieros de la Universidad Autónoma Chapingo, además de supervisar el cumplimiento de la normatividad existente, de desarrollar y consolidar sistemas de control y evaluación que permiten detectar y corregir irregularidades a fin de que se cumplan las metas y objetivos institucionales, pueda realizar plenamente su función como órgano interno de control y en los casos en que determine la aplicación de una sanción por responsabilidad administrativa, ésta sea aplicada cabalmente en cumplimiento a las funciones y normas existentes que rigen la vida universitaria, dentro de un marco de autonomía universitaria.

1.3 Objetivos Institucionales

Las Universidades y otras Instituciones de Educación Superior, tienen como esencia la libre y permanente discusión de ideas, sin dogmatismos ideológicos ni partidistas y, asimismo, con un respeto absoluto hacia la creación científica, de investigación y capacitación.

En el ámbito sociopolítico, el papel de las Universidades e Instituciones de Educación Superior, es orientar y definir los cambios que se precisan a nivel nacional e internacional, buscando conciliar la libertad de éstas Instituciones para determinar su forma de organización y de acción con la labor que realiza el Estado en las áreas de educación superior e investigación.

La Universidad debe enfocarse a la solución de los problemas sociales más urgentes del país, procurar el desarrollo cultural integral de los individuos, así como la creación y difusión del conocimiento en todos sus ámbitos.

La Universidad Autónoma Chapingo nace como tal en el año de 1977 bajo los siguientes objetivos, que se encuentran contemplados en el artículo 3º de la Ley que Crea la Universidad Autónoma Chapingo:

- I. Impartir educación de tipo superior –técnico, de licenciatura y de postgrado- para formar personal docente, investigadores y técnicos con juicio crítico, democrático, nacionalista y humanístico que los capacite para contribuir a la solución de los problemas del medio rural. Asimismo, si la Universidad lo estima conveniente, podrá prestar enseñanza a nivel medio;
- II. Desarrollar la investigación científica, básica y tecnológica, ligada a la docencia para obtener el mejor aprovechamiento económico y social de los recursos agropecuarios, forestales y otros recursos naturales del país y encontrar nuevos procedimientos que respondan a las necesidades del desarrollo nacional independiente;
- III. Preservar, difundir y acrecentar la cultura y promover la realización del hombre especialmente en el medio rural para lograr una sociedad más justa y creadora;
- IV. Propiciar la libre investigación a través de la participación de alumnos y personal académico en un proceso educativo abierto a todas las corrientes del pensamiento;
- V. Promover la formación de profesionales de alto nivel conforme a programas académicos y de investigación que colaboren al establecimiento de una estrategia viable para combatir el subdesarrollo.
- VI. Pugnar porque las innovaciones científicas y tecnológicas lleguen oportunamente al sector rural, a fin de promover el cambio social para lograr un mejor nivel económico y cultural de sus miembros;
- VII. Procurar, en coordinación con otras instituciones de carácter agrícola, una adecuada planificación de la agricultura, especialmente de la de temporal, atendiendo los aspectos ecológicos, de crédito, mecanización

agrícola, perfeccionamiento de sus técnicas de producción e industrialización, fertilizantes, sanidad vegetal, seguridad agrícola, comercialización agrícola, formas de organización, servicios asistenciales, y otros, a fin de elevar la productividad, ingresos y nivel de vida de los campesinos y otros trabajadores del campo.

Para el logro de estos objetivos, le han sido concedidas las atribuciones señaladas en el artículo 4º de la citada Ley, que dice:

- I. Organizarse como lo considere necesario, dentro de los lineamientos generales que inspiran la presente Ley;
- II. Planear y programar sus actividades conforme a los principios de libertad de cátedra y de investigación;
- III. Crear, modificar, o suprimir unidades regionales universitarias, divisiones, departamentos, programas y centros regionales;
- IV. Expedir certificados de estudio, otorgar diplomas, títulos profesionales, grados académicos y menciones honoríficas;
- V. Revalidar y establecer equivalencias de estudios de los niveles educativos que imparta;
- VI. Establecer las políticas de ingreso y permanencia de alumnos y del personal académico, atendiendo para ello lo señalado en el artículo 3º de la Constitución Política y en el artículo 5 de la Ley Federal de Educación, y demás leyes aplicables;
- VII. Prestar asistencia técnica y servicio social a comunidades rurales según sus planes académicos y cuando lo juzgue conveniente;
- VIII. Colaborar en los planes nacionales de desarrollo y con instituciones o personas ligadas al medio rural según sus planes académicos y cuando lo juzgue conveniente;
- IX. Sostener y desarrollar los servicios escolares y sociales que se presten a la comunidad universitaria;
- X. Crear las unidades administrativas que sean necesarias para su funcionamiento.

Aunado al artículo 6º que prevé: La Universidad tomará las medidas correspondientes, en base a su reglamentación respectiva, para asegurar ante cualquier circunstancia, la estabilidad y continuidad de las actividades de investigación científica, básica y tecnológica.

Y al artículo 75º del Estatuto Universitario en el que se dispone que “la unidad administrativa es una instancia de apoyo a las actividades fundamentales de la Universidad, por lo que el personal y funcionarios que trabajan directamente en el sistema administrativo, estarán al servicio de las actividades académicas; por lo que se infiere que son las actividades académicas, la primordial función de la Universidad”.

Para la consecución de sus objetivos se han elaborado de acuerdo a lo que dispone el artículo 9º de la Ley que Crea la Universidad Autónoma Chapingo y a la fracción VI del artículo 42º del Estatuto Universitario, diversos Planes Institucionales de Desarrollo, en los cuales se han dejado plasmadas políticas generales, entre las cuales, del Plan Institucional de Desarrollo 1995-2000, puede mencionarse lo siguiente:

- “Promover una cultura jurídica que considere al derecho como un elemento importante dentro de la planeación universitaria, y sea portadora de una visión distinta sobre su función como teoría y método para la ordenación de las relaciones sociales realmente existentes.
- Revalorar las actividades de informática, normatividad y planeación, como quehaceres investigativos que requieren una relación laboral distinta a la que actualmente tienen.”¹²

Proponiendo a su vez como líneas generales de acción, entre otras, las siguientes:

- “Someter a revisión y readecuación todo el conjunto de actos normativos producidos hasta la fecha para desarrollar un Sistema Normativo

¹² Plan de Desarrollo Institucional. 1995-2000. UACH, México, 1996. Pp. 31-32

(jurídico), afirmado en un procedimiento institucionalizado, que le de coherencia legalidad y funcionalidad, tanto a su quehacer interno como en sus relaciones con otras entidades públicas, sociales y privadas. Para ello se requiere elaborar un programa de trabajo permanente que aborde organizadamente las transformaciones mediatas e inmediatas del marco jurídico universitario y asesore a las dependencias en los procesos de organización y procedimientos.

- Reformar sustancialmente el Estatuto vigente y hacer congruente con él y con la Ley que Crea la UACh, el conjunto de ordenamientos internos, para hacer compatibles la norma y los procesos reales de la vida universitaria, así como sus relaciones externas.
- Elaborar y promover la aprobación de los reglamentos internos en los ámbitos académico, de administración y control escolar, relaciones laborales y administrativo.
- Crear, refuncionalizando la UPOM (Unidad de Planeación, Organización y Métodos), la Dirección General de Planeación Universitaria, como el organismo competente para la elaboración y proyección de programas generales que promuevan la normatividad y operación de procesos ligados con la informática, la normatividad organizacional y la planeación universitarias.
- Transformar el Departamento de Organización y Métodos en una dependencia universitaria responsable de la elaboración de la normatividad universitaria, que aplique la teoría, los métodos y las técnicas jurídicas para la formulación de todos y cada uno de los ordenamientos legales; que asegure se cumpla con los requisitos de fondo y forma, para tener validez jurídica y poder aplicarse imperativamente".¹³

Igualmente, en el Proyecto del Plan Institucional de Desarrollo 2006-2016 (agosto 2007) se encuentran contempladas algunas políticas generales entre las que se encuentran:

¹³ Cfr. Plan de Desarrollo Institucional 1995-2000, Universidad Autónoma Chapingo, México, 1996. Pp. 33-35

- Actualizar las bases conceptuales en las que se asienta el proyecto universitario para mejorar las prácticas y mecanismos institucionales de conducción de los asuntos académicos, financieros y administrativos que aseguren la consistencia y proyección de los objetivos institucionales y de sus tareas sustantivas.
- Asentar el modelo de desarrollo de la universidad en una gestión académico-administrativa congruente con los fines académicos y sociales que impulsa la institución mediante mecanismos que garanticen públicamente el uso eficiente, sostenible y transparente de los recursos que la sociedad le destina y que la institución resguarda y desarrolla.

Además, dentro del Proyecto de Plan Institucional de Desarrollo se señalan políticas rectoras relacionadas con el sistema normativo universitario, que dentro del Eje estratégico 1. Fortalecimiento de la cultura democrática y la autonomía universitaria, en cuya línea de desarrollo 2. Afianzamiento del proceso normativo para mejorar los niveles de institucionalidad, contempla un programa basado en el fortalecimiento de las instancias de la administración central y de las atribuciones de los órganos colegiados de gobierno relacionadas con el ámbito jurídico normativo y la revisión y actualización de la normatividad institucional. Y a su vez seis estrategias que indican:

- Reestructuración del Departamento Jurídico para instituirlo como área fundamental en el rubro de legislación y normatividad universitaria.
- Creación de la comisión permanente de legislación del H. Consejo Universitario.
- Evaluación de la situación normativa universitaria.
- Formulación de las iniciativas de reglamentos.
- Revisión y reforma del Estatuto de la Universidad Autónoma Chapingo.
- Ampliación de los mecanismos de información sobre la normatividad universitaria.

En la línea de desarrollo 3. Institucionalización de la planeación de desarrollo universitario contemplan algunas estrategias en las que por su relación con este trabajo, se destaca la siguiente:

- Realización de un diagnóstico sobre la situación que guardan los mecanismos de información universitarios con el fin de conformar un sistema de información estandarizado.¹⁴

Sin embargo, aunque anuncia un eje estratégico denominado: Afianzamiento de la Difusión de la cultura para la creación y recreación de la identidad universitaria y la promoción del desarrollo de las culturas rurales y la sociedad en general, no se aprecia que proponga alguna política rectora, programa o estrategia, que relacione la difusión de la cultura normativa como parte integral de la vida e identidad universitaria, en el entendido de promover la participación de la comunidad de la universidad en el respeto a las leyes y a la disposición de recursos patrimoniales y humanos existentes, creados y destinados al cumplimiento de los objetivos institucionales.

Por otra parte, la Universidad, de manera informal, pero constante, adopta como políticas administrativas generales, las siguientes:

- “Establecer un marco adecuado en la relación entre ella con sus trabajadores académicos, administrativos de base y de confianza, así como con sus funcionarios, que posibilite que éstos realicen sus actividades con eficiencia, eficacia y responsabilidad.
- Propiciar que los trabajadores académicos y administrativos (de base y de confianza) realicen sus funciones en condiciones que garanticen y salvaguarden su integridad, salud y seguridad.
- Propiciar el desarrollo integral de los trabajadores académicos y administrativos que posibiliten su realización como seres humanos.

¹⁴ Vid. Proyecto del Plan de Desarrollo Institucional 2007-2016.

- Promover y propiciar que los trabajadores académicos, los trabajadores administrativos y los funcionarios asuman como propios la filosofía y objetivos de la Institución y muestren un sentido de identidad y pertenencia, que se traduzca en un trabajo responsable, honesto y de alta calidad.
- Promover y propiciar la capacitación de los trabajadores académicos, los trabajadores administrativos y las autoridades de confianza.

En su perspectiva social, tiene como política, orientar las acciones para contribuir activamente en la solución de los grandes problemas nacionales, particularmente en la problemática existente en la rama agropecuaria.

Para ello, adopta políticas particulares como son:

- Establecer los mecanismos necesarios para que en los contratos y/o nombramientos de todo el personal (de base, de confianza y funcionarios) se establezcan con claridad sus obligaciones, derechos y atribuciones, así como el inicio y el término de la materia de trabajo.
- Definir conforme a la normatividad existente, los criterios para efectuar en tiempo y forma los pagos por concepto de terminación de contrato, comisión por cargo y otros.
- Establecimiento de un sistema de racionalización en la distribución de los recursos humanos.
- Elevar la calidad docente.
- Propiciar la corresponsabilidad de los directivos y trabajadores para mantener las condiciones de seguridad en sus áreas.
- Propiciar el desarrollo integral del personal académico, administrativo y de apoyo.
- Institucionalizar la planeación participativa en la Universidad.
- Buscar mecanismos para que los profesores se capaciten en materias afines que puedan dar dentro y fuera de su departamento.

- Ampliar la cobertura y fortalecer el programa de estímulos a los profesores investigadores para elevar el nivel académico de la planta docente.

Las políticas mencionadas se han ido modificando de acuerdo a las necesidades que tiene la Institución y a la forma de trabajo de quien se encuentra al frente de la misma, pero en general estas son las que actualmente se aplican y se encuentran en proceso de revisión por la Comisión Asesora de políticas Institucionales sobre materia de Trabajo y Relaciones Laborales Universitarias”.¹⁵

Pese a que los objetivos principales de la Universidad Autónoma Chapingo se encuentran claramente establecidos en la Ley que la Crea, es necesario reconocer que dichos objetivos fueron planteados de manera general como parte del origen de la institución.

En la actualidad, las condiciones bajo las cuales surgió la Universidad se han ido modificando y con ello también debieran modificarse las formas en que deben alcanzarse los objetivos institucionales; una opción es establecer y adecuar los objetivos específicos de cada una de las áreas de trabajo, así como las políticas que coadyuvan en la orientación de sus acciones y en los mecanismos que propician el desarrollo integral de la Universidad. Labor que no se ve muy beneficiada con la adopción de medidas temporales que si acaso abarcan el período de una administración, ni con el retraso administrativo que se genera antes de la aprobación de medidas que podrían permitir su ejecución en más de una administración y que para cuando se pretenden aplicar, ya han sido nuevamente rebasadas.

¹⁵ Información proporcionada por la Unidad de Planeación, Organización y Métodos (UPOM), Universidad Autónoma Chapingo.

CAPÍTULO 2

LEGISLACIÓN UNIVERSITARIA

2.1 Organización Institucional

“Los organismos públicos descentralizados, como algunas universidades, son organismos creados por el Estado Mexicano, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, así como de autonomía y desarrollan actividades que son de interés público.

Por organismos descentralizados o con descentralización administrativa, debemos entender que el estado crea entidades encargadas del cumplimiento de determinados fines, les otorga personalidad jurídica y patrimonio propios, los desvincula en mayor o menor grado de la administración pública centralizada”¹.

Pero no se desliga totalmente de ellas, solo les delega algunas facultades de decisión limitadas como son el nombramiento de autoridades, los poderes de mando y vigilancia, las facultades de revisión y disciplinarias, así como la facultad de que atienda y resuelva de manera interna los conflictos de su competencia, además del manejo autónomo de su presupuesto y patrimonio; lo cual no significa que deje de existir una relación de jerarquía entre el estado y el organismo creado.

Algunos elementos de los órganos descentralizados, de acuerdo con la opinión de Serna de la Garza y Ríos Granados, son:

1. “Personalidad jurídica propia, lo que significa que le son inherentes derechos y deberes distintos del estado y tiene la facultad de entablar relaciones jurídicas a título propio. Esta personalidad deriva de una Ley o decreto del Congreso de la Unión.

¹ SERNA DE LA GARZA, José María y Gabriela RÍOS GRANADOS. Autonomía Universitaria y Financiamiento. Derecho de la Educación y de la Autonomía. www.bibliojuridica.org/libros, ISBN 970-32-0573-9, enero, 2007.

2. Patrimonio propio, es decir, su patrimonio es distinguible del patrimonio nacional, pero sin que salgan del régimen de la Ley General de Bienes Nacionales, la cual siempre debe ser empleada de manera supletoria a lo no previsto en las leyes especiales.
3. Autonomía técnica, lo que implica que no está sometido a las reglas de la gestión administrativa y financiera que rigen los servicios que otorga la administración centralizada. Esta característica debe encontrarse determinada en la Ley orgánica del organismo descentralizado de acuerdo con la actividad a que se dedique y las especificidades que le sean aplicables.
4. Autonomía orgánica, entendiendo que las actividades a que esté dedicado el organismo, deben ser realizadas por autoridades propias, internas, que no pertenezcan a la administración central; lo que además le otorga las facultades de autogobierno, de crear su normatividad interna, de determinar sus planes, programas, términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico y administrativo.”²

Las instancias con descentralización administrativa son percibidas como una forma de organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos en ciertas áreas, para lograr su mayor eficacia. Por lo que cuentan con un margen de autonomía más o menos amplio y se les dota de una cierta independencia frente al poder central, el cual se limita a controlar su acción.

Lo cual permite que determinados servicios y actividades no se sigan atendiendo exclusivamente por las dependencias que estructuran jerárquicamente al poder central, procurando con ello, más flexibilidad, rapidez y eficacia.

² Idem.

Estos órganos son creados por leyes emanadas del Congreso de la Unión o por decretos del Ejecutivo Federal.

La Universidad Autónoma Chapingo de acuerdo con la Ley que la crea, es un organismo descentralizado del Estado, con personalidad jurídica, patrimonio propio y sede de gobierno en Chapingo, Estado de México. Y entre sus atribuciones se encuentra, organizarse como lo considere necesario.

Para hablar de la organización institucional de la Universidad Autónoma Chapingo, es necesario indicar que existen diversas formas de organización y, la que se advierte en la Universidad, es la organización administrativa, que no es más que la relación existente entre los diferentes órganos de un todo.

Las unidades básicas que integran la organización administrativa son los órganos y la voluntad de sus titulares. Entre estos se entablan distintos tipos de relaciones entre las que destacan la jerarquía y la coordinación.

La jerarquía se entiende como un vínculo jurídico administrativo entre órganos que establece poderes de supraordinación o subordinación, para asegurar unidad de la acción administrativa. Se trata de una relación entre órganos internos de un mismo ente administrativo.

Es decir, por lo que hace a las entidades descentralizadas, no están jerárquicamente subordinadas a la administración federal centralizada, aunque en algunos casos dependan económicamente de ellas, solamente se encuentran tuteladas.

Por coordinación se entenderá “un deber importantísimo que deben mantener en vigor constantemente todos los que ocupan puestos directivos y aquellos que tienen el carácter de auxiliares, con el fin de interrelacionar las labores de trabajo dentro de una empresa, tomando en cuenta la jerarquía, el grado y la

materia laboral. Con ello se busca y se logra la armonía, la continuidad y el éxito en el trabajo”.³

De manera general se pueden identificar diversas clasificaciones de la descentralización administrativa, pero solo se abordará un rubro de la siguiente clasificación que plantea Sánchez Gómez: a) descentralización por región, b) descentralización por servicio, y c) descentralización por colaboración.

a) Descentralización por región. Consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos en una determinada circunscripción territorial.

b) La descentralización administrativa por servicio. Se caracteriza porque sus organismos son creados por una ley o decreto del Congreso de la Unión, o por un decreto del Presidente de la República, para atender asuntos específicos de carácter especializado, relacionado con la prestación de servicios públicos, y en su esencia se busca alcanzar la mayor eficacia de la administración pública, y para ese fin cuentan con personalidad jurídica, régimen jurídico y patrimonio propios; además, su relación con el poder central, es diversa a la jerárquica.

Su patrimonio puede ser constituido total o parcialmente con fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, con asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporten u otorgue el gobierno federal o con el rendimiento de contribuciones.

Debe aclararse que en la práctica, las entidades descentralizadas no cuentan con la suficiente autonomía política para el cumplimiento de sus funciones, no obstante que no está sujeta a la relación jerárquica del poder central.

Lo anterior puede ser corroborado a través de los programas de control y vigilancia que se reserva el Poder Ejecutivo, por medio de la denominada Auditoría Superior de la Federación y, programas diversos implementados por

³ Vid. SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, Primer Curso de Derecho Administrativo, 3ª edición., Porrúa, México, 2003. p. 81

la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaria de la Función Pública o la de Contraloría.

Este tipo de descentralización cuenta, entre otros, con los siguientes elementos:

1. La existencia de un servicio público de orden técnico
2. Un estatuto legal para los funcionarios encargados de dicho servicio
3. Participación de funcionarios técnicos en la Dirección del servicio
4. Control del gobierno, ejercido por medio de la revisión de la legalidad de los actos realizados por el servicio descentralizado
5. Responsabilidad personal, directa y efectiva de los funcionarios
6. No estar sujeto al régimen de jerarquía del poder central
7. Sus funciones se rigen por normas de derecho público
8. En su organización y funcionamiento se encuentran poderes de relación jerárquica como de nombramiento, vigilancia, revisión, mando, disciplina y resolución de conflictos de competencia.

Algunas de sus características son:

- a. Personalidad jurídica propia
- b. Patrimonio propio
- c. Régimen jurídico propio
- d. Denominación propia
- e. Objeto
- f. Finalidad
- g. Órganos de representación
- h. Régimen de control y vigilancia del poder central
- i. Domicilio propio
- j. Régimen de jerarquía
- k. Régimen fiscal (no pagan tributos por no realizar actividades empresariales y no tener ingresos propios al recibir un subsidio del gobierno federal)

I. Cuentan con autonomía técnica y financiera para el desarrollo de sus funciones

a) Descentralización por colaboración. Para algunos estudiosos del derecho administrativo, la descentralización por colaboración está constituida por aquellas actividades desarrolladas por la iniciativa privada, encaminada a prestar servicios públicos, con lo cual se descarga parcialmente el trabajo al Poder Ejecutivo.

Se trata de empresas privadas que dentro de la industria, el comercio o la prestación de servicios de distinta índole, colaboran con la administración pública para cumplir con un aspecto parcial de la actividad del Estado; para ese efecto actúan vía licencias, permisos, autorizaciones, concesiones o registros que les otorga el poder público, en tales condiciones, su situación se rige por normas de derecho público y privado.⁴

En la Universidad Autónoma Chapingo, por ser un organismo descentralizado, pueden observarse muchas características de la descentralización administrativa por servicio, destacando que en el caso particular, la Institución sí genera recursos propios.

Los recursos propios de la Universidad, de acuerdo con el Reglamento de la Dirección General de Patronato Universitario, se dividen en captados, generados y en custodia.

Respecto a los recursos generados, la mayoría provienen de la evaluación de proyectos, estudios, cursos, asesorías y convenios con variados sectores del país.

Los recursos en custodia proceden de convenios de colaboración con distintas instancias nacionales y se aplican generalmente en diversos proyectos de investigación.

⁴ Ibidem, pp. 210-219.

Y los recursos captados, se atribuyen a la recuperación de adeudos, ingresos de la Unidad Generadora de Recursos, más específicamente de las plantas productoras, tiendas, centro de fotocopiado y librería, entre otros.

La Institución fue creada a través de la Ley que Crea la Universidad Autónoma Chapingo en el año 1977, como un organismo descentralizado del Estado, con personalidad jurídica, patrimonio propio y sede de gobierno en Chapingo, Estado de México. Tiene objetivos institucionales y atribuciones, que fueron planteados con anterioridad.

De acuerdo con lo establecido en el Estatuto Universitario, la Universidad estará integrada por profesores, investigadores, alumnos y autoridades; en lo cual aunque podemos entender como autoridades a los funcionarios universitarios, no se contempla a los trabajadores administrativos, quienes también desempeñan una importante labor en el desarrollo de la vida universitaria.

La Universidad tiene como misión principal impartir educación a nivel medio superior y superior; para lo cual además puede organizarse como lo considere necesario.

Dentro de su organización institucional, la estructura de gobierno de la Universidad Autónoma Chapingo, de acuerdo con el artículo 19 del Estatuto Universitario, está conformada por:

- “La Comunidad Universitaria, formada por profesores, investigadores y alumnos.
- El Consejo Universitario, es el cuerpo colegiado encargado de resolver y decidir sobre los asuntos académicos y administrativos generales de la institución y está integrado paritariamente por alumnos y personal académico.
- El Rector, es el representante legal de la Universidad y Presidente del Consejo Universitario.
- Las Comunidades Regionales,

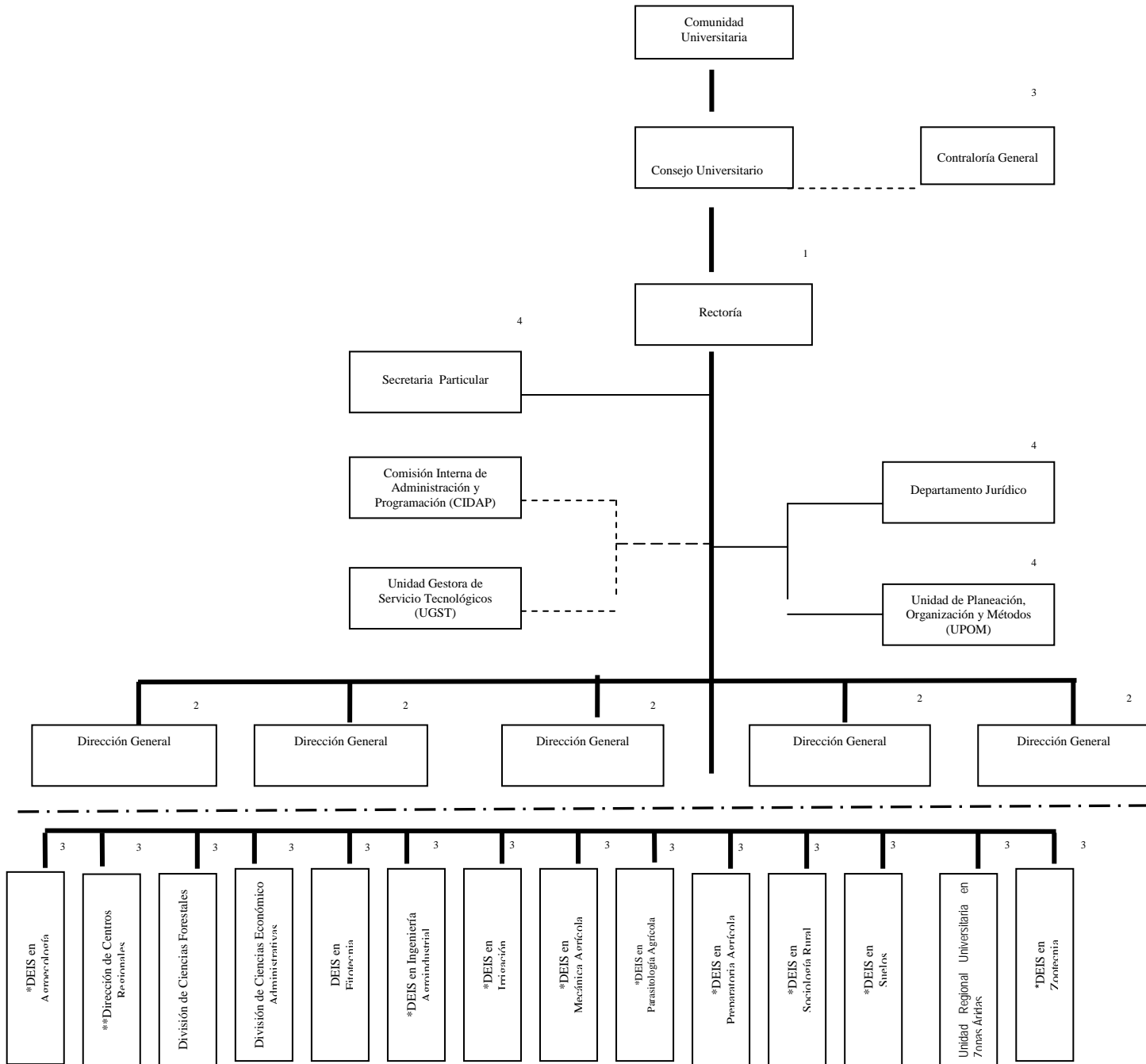
- Los Consejos Regionales
- Los Vice-rectores (en la actualidad no hay ninguno)
- Las Comunidades de División, que por atribuciones y mecanismos de discusión y decisión, se rigen por la normatividad aplicable a la comunidad universitaria en el ámbito de su actuación.
- Los Consejos de División,
- Los Directores de División, es el representante de la misma y Presidente del Consejo de División.
- Las Comunidades de Departamento, por atribuciones y mecanismos de discusión y decisión, les son aplicables la definición y artículos que rigen a la Comunidad Universitaria, adecuados a la Comunidad de Departamento.
- Los Consejos de Departamento, es el cuerpo colegiado responsable de todas las cuestiones académicas y administrativas del mismo y está constituido por Jefe de Departamento, alumnos y miembros del personal académico en forma paritaria y ,
- Los Jefes de Departamento, son el representante del mismo y Presidente del Consejo de Departamento.”

Su estructura a nivel nacional es la siguiente:

- “Unidad Regional Universitaria de Zonas Áridas, ubicada en Bermejillo, Durango.
- Centros regionales ubicados en: Guadalajara, Zacatecas, Sonora, Veracruz, Mérida, Tabasco, Oaxaca y Michoacán”⁵

Actualmente, el organigrama que se encuentra a disposición del público, no es muy detallado pero abarca la generalidad de la estructura universitaria y se muestra a continuación:

⁵ Información proporcionada por la Unidad de Planeación, Organización y Métodos UPOM, de la Universidad Autónoma Chapingo.



Relación de Autoridad Lineal
 Relación de Línea de Coordinación
 Línea axial de Desconcentración

Niveles Jerárquicos
 1. Rector
 2. Dirección General
 3. Dirección de Área
 4. Subdirección
 5. Coordinación
 6. Depto. Administrativo

*DEIS.- Departamento de Enseñanza, Investigación y Servicio.
 ***Centros Regionales Universitarios

(CRU)

- C.R.U. Anáhuac
- C.R.U. Occidente, Guadalajara
- C.R.U. Centro Norte, Zacatecas
- C.R.U. Noroeste, Cd. Obregón, Sonora
- C.R.U. Oriente, Huatusco, Veracruz
- C.R.U. Península De Yucatán, Mérida
- C.R.U. Sureste, Puyacatengo, Tabasco
- C.R.U. Sur, Pinotepa Nacional, Oaxaca
- C.R.U. Centro Occidente, Morelia, Mich.

6

⁶ Organigrama, proporcionado por la Unidad de Planeación Organización y Métodos de la Universidad Autónoma Chapingo.

Por cuanto hace a los puestos administrativos, operativos, técnicos y profesionales no académicos existentes actualmente en la Universidad, derivado de la revisión del catálogo de puestos administrativos de la Universidad y a los formatos autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se desprende que existen 15 niveles salariales, de los cuales, los niveles 1 a 8 ya se encuentran autorizados por la Secretaría antes mencionada y los niveles 9 a 15 aún se encuentran en revisión.⁷

Los puestos se encuentran conformados en cinco grandes grupos de los cuales a continuación se mencionan algunos:

Grupo I Administrativo

Nivel	Nombre del puesto
2	Auxiliar administrativo
2	Mensajero
2	Auxiliar de almacén
4	Almacenista
6	Gestor
7	Recepcionista
7	Taquimecanógrafa
8	Archivista
8	Clasificador de información
8	Almacenista especializado
9	Administrativo especializado
9	Secretaria en español
10	Cajera
10	Encargado de inventarios
10	Supervisor de inventario
11	Secretaria ejecutiva
11	Cotizador de precios
12	Responsable de mesa

⁷ Información proporcionada en el Área de Relaciones Laborales de la Dirección General de Administración de la Universidad Autónoma Chapingo.

12	Secretaria de Director
15	Jefe de oficina

Grupo IV Servicios

Nivel	Nombre del puesto
1	Auxiliar de intendencia
2	Ayudante de albañil
2	Vidriero
3	Carpintero
3	Intendente
3	Auxiliar mecánico automotriz
3	Auxiliar de cocina
3	Operador de tortilladora
4	Vaquero
4	Peluquero
5	Compaginador
5	Hojalatero
5	Cerrajero
5	Encuadernador
5	Vigilante de orden
5	Velador
5	Vigilante
5	Caballerango
5	Costurera
6	Oficial ordeñador
6	Técnico en teléfonos
6	Oficial pasteurizador
7	Plomero
7	Zapatero
7	Tablajero
7	Pintor
7	Pintor automotriz

7	Maestro herrero
8	Maestro jardinero
8	Maestro soldador
8	Cocinero
8	Albañil
8	Chofer
8	Maestro Talabartero
8	Técnico en mantenimiento
8	Ebanista
9	Chofer de camión
9	Jardinero especialista en viveros
9	Impresor especializado
9	Mecánico automotriz
10	Revisor de imprenta
10	Mecánico automotriz especializado
10	Chofer de autobús diesel
10	Tornero
10	Maestro de obras
11	Técnico en conmutador
11	Técnico impresor en offset
11	Mecánico diesel
11	Técnico en calderas
11	Corrector
11	Técnico electricista
11	Jefe de cocina
12	Responsable de taller
13	Responsable de taller especializado
14	Maestro de Laboratorio

Grupo V Técnico

Nivel	Nombre del puesto
2	Auxiliar de campo

3	Oficial de mantenimiento
4	Oficial de campo
4	Dependiente
4	Encargado de góndola
5	Operador de equipo no especializado
5	Operador de lavadora
5	Operador de planchado
5	Auxiliar de laboratorista
7	Auxiliar de técnico puericultor
8	Auxiliar de biblioteca
9	Codificador
9	Técnico de equipo agrícola
9	Mecánico industrial
9	Operador de equipo agrícola
9	Operador de equipo pesado
10	Fotógrafo
11	Enfermera
11	Auxiliar técnico de investigación
11	Técnico laboratorista
11	Técnico bibliotecario
12	Supervisor de captura
12	Dibujante
12	Laboratorista
12	Trabajadora social
13	Diseñador gráfico
13	Educadora
13	Técnico en silvicultura
13	Técnico visual
13	Técnico radiólogo
13	Técnico bibliotecario especializado
14	Programador

En total, el catálogo de puestos se compone de 119 puestos vigentes en la Universidad, para los cuales se aplican los profesiogramas existentes en la Subdirección de Relaciones Laborales, lo anterior a efecto de determinar las funciones que a cada uno corresponden.

Por otra parte, existen los trabajadores académicos, de acuerdo con lo que indica el Título Tercero del Contrato Colectivo de Trabajo del Sindicato de Trabajadores Académicos, estos se dividen en tres grupos que son:

1. Académicos de tiempo completo
2. Académicos de tiempo parcial que pueden ser de medio tiempo o por asignatura
3. Investigadores.

En cuanto a los flujos de mando, la Universidad aplica de acuerdo a lo autorizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo que llaman cadenas de mando y que se estructuran de acuerdo al siguiente cuadro:

Nivel	Responsabilidad
1-2	Pie de rama y/o sin mando
6-7	Le reportan puestos entre los niveles 3-5
8-10	Le reportan puestos de niveles 6-7 sin mando
11	Le reportan puestos nivel 8-10
14	Enlaces u homólogos específicos nivel 12-13
15	Jefes de departamento u homólogos le reportan puestos de enlace según la estructura ocupacional 14
	Subdirector de área u homólogos específicos le reportan jefe de departamento u homólogo según la estructura ocupacional
	Director de área u homólogos le reportan Subdirectores según la estructura ocupacional

	Director General u homólogo le reportan Directores de área según la estructura ocupacional
--	--

8

Para lograr la excelencia que se busca en esta Institución la acción primordial a realizar debería ser:

- Una reorganización de su estructura a fin de garantizar que la coordinación de actividades académico científicas se realicen con agilidad y eficiencia.

Su transformación sería el resultado del análisis realizado sobre el comportamiento de las actividades sustantivas y el arreglo correspondiente de la administración, bajo el principio de colocar la administración al servicio de las actividades de enseñanza, investigación y servicio.

La falta de políticas y objetivos claros que realmente se apliquen, la concentración de facultades administrativas y la marcada ineficiencia en el cumplimiento de funciones constituyen los elementos explicativos de la actual situación; la indefinición de responsabilidades, sin límites precisos de autoridad donde florece una administración desarticulada y resulta complicado asignar cargas de trabajo congruentes, lo que no significa que a través de una reorganización administrativa no se logre un cambio.

Diversas son las causas que favorecen una dispersión administrativa. Dirigir la administración significa ser el conductor de un proceso donde los actores son el personal administrativo. Por ello, la dirección administrativa no es ajena al dominio de sus elementos administrativos.

Las funciones que se realizan y deben realizarse en la Institución, no corresponden con la estructura que definen los puestos, categorías, profesiogramas y perfiles existentes. La realización del trabajo cotidiano con

⁸ Vid. Catálogo de puestos y profesiogramas, consultados en la Dirección General de Administración de la Universidad Autónoma Chapingo. Revisión contractual 1998.

todas las inconsistencias administrativas, académicas y laborales, afectan de manera sustantiva el quehacer y cumplimiento de los objetivos institucionales, no asumiendo con el compromiso, capacitación y responsabilidad exigidas, las actividades que respaldan la presencia de la universidad.

El proceso administrativo actual demanda la profesionalización de las funciones, esto significa reconocer las capacidades profesionales y erradicar la improvisación, estableciendo un programa de capacitación integral que contribuya a desaparecer la ineficiencia en el desempeño de la función, en el cual debe integrarse un programa de difusión de cultura normativa que permita a los profesionales ejercer adecuadamente sus funciones en un marco de legalidad.

Por otro lado, un requerimiento de profesionalización como el que se plantea, demanda una mayor y mejor distribución de los recursos económicos, que permitan satisfacer las necesidades básicas de la nueva estructura administrativa, y a la vez, permita remunerar adecuadamente al personal que contribuya a formar dicha estructura; un cambio que es necesario, pero que no es precisamente fácil ni a corto plazo.

2.2 Normatividad Interna

La base de la normatividad en la Universidad Autónoma Chapingo, se da a partir de su creación, con la Ley que Crea la Universidad Autónoma Chapingo, cuyo artículo segundo transitorio determina la elaboración de normas reglamentarias para el establecimiento de estructuras que permitan el funcionamiento de la Universidad, así como los mecanismos de elección del rector, órganos colegiados y Estatuto Universitario.

Derivado de la organización de la Universidad que se señaló en el tema que antecede, podemos observar que el H. Consejo Universitario es el cuerpo

colegiado encargado de resolver y decidir sobre los asuntos académicos y administrativos generales de la Institución, conforme se señala en el artículo 38º del Estatuto Universitario:

“Artículo 38º.- Serán atribuciones y responsabilidades del Consejo Universitario:

I.- Instrumentar las políticas generales de acción de la Universidad, de acuerdo a los objetivos y atribuciones que se establecen en la Ley que la Crea, en el presente Estatuto y demás Reglamentos.

IV.- Aprobar los reglamentos generales de las distintas dependencias universitarias.

V.- Informar a la Comunidad Universitaria de todos los acuerdos que tome y demás asuntos que competan a ella;

XI.- Reglamentar las funciones del Patronato Universitario, así como revisar y autorizar los proyectos de aquel.

XII.- Autorizar los reglamentos de operación de los distintos niveles de enseñanza que se impartan en la Universidad.

XIII.- Elaborar su propio reglamento y ponerlo a consideración de la Comunidad Universitaria.

XVI.- Aprobar los convenios de trabajo establecidos con el personal que labora en la Universidad”.

Lo anterior, apoyado en lo establecido por el artículo 84º del Estatuto Universitario que dice:

“Artículo 84º.- El Departamento Jurídico será el cuerpo asesor en lo que respecta a los asuntos legales de la Universidad y auxiliará en la vigilancia del cumplimiento de los reglamentos establecidos.”

Y se ayuda de lo establecido en los siguientes artículos del Reglamento Interno de la Contraloría General de la Universidad Autónoma Chapingo:

“Artículo 8º.- Tendrá las siguientes funciones:

XVII.- Promover la actualización de la normatividad interna y en su caso, coordinar su definición.”

“Artículo 10º.- Para el cumplimiento de sus funciones, la contraloría contará como parte de su organización con...

c). Departamento de Normatividad

2).- Área de Normas y Reglamentos

I.- Compilar y difundir el compendio normativo de la UACH.

II.- Colaborar en la reforma del Estatuto Universitario.

III.- Participar en la promoción de reglamentos internos en los cuales se requiera su participación.

IV.- Actuar como órgano de consulta de las instancias universitarias”.

No obstante lo anterior, aunque el área de normatividad está reconocida por la aprobación que dio el Consejo al Reglamento Interno de la Contraloría General, el área no existe físicamente, y por ello, no se cumplen cabalmente dichas funciones.

Para poder enunciar y explicar la normatividad existente en la Universidad Autónoma Chapingo, es necesario verificar la vigencia y el carácter oficial que alcanzan las disposiciones reglamentarias existentes.

Derivado de la consulta de archivos de la Unidad de Planeación, Organización y Métodos, se halló evidencia de la existencia de 152 (ciento cincuenta y dos) documentos de diferentes ordenamientos normativos internos, de los cuales aproximadamente 100 (cien) se encuentran aprobados por el H. Consejo Universitario o los Consejos Departamentales y, 52 (cincuenta y dos) más, no cuentan con evidencia alguna de su aprobación por el órgano competente.

De los 100 (cien) reglamentos aprobados y vigentes, 50 (cincuenta) corresponden a normatividad de cobertura general institucional y 50 (cincuenta) regulan procesos inscritos en el ámbito de las atribuciones de diferentes unidades académicas en particular.

Sin embargo, de todo esto, solamente existe un registro en el archivo muerto de la Dirección General Académica, de que entre los años dos mil uno y dos mil dos, se publicaron tres compendios de legislación universitaria con un contenido de 116 (ciento dieciséis) reglamentos, de los cuales, la Unidad de Planeación Organización y Métodos, pudo constatar que solo 46 (cuarenta y seis) cuentan con el acta de aprobación correspondiente; pero a la fecha, ya no existen ejemplares de esa publicación ni se tiene certeza de cómo fueron distribuidos o dados a conocer a la comunidad universitaria.

En el Capítulo I de este trabajo, se habla de la Autonomía Universitaria, indicando que para que una universidad pública tenga el carácter de autónoma, se requiere que una parte considerable de su legislación aplicable, sea creada por un órgano interno facultado y surgido de un proceso de elección en el que participen los miembros de la comunidad a través de sus representantes.

Por lo que hace a la Universidad Autónoma Chapingo, de acuerdo a los datos vertidos con anterioridad, es el H. Consejo Universitario y, en su caso, los Consejos Divisionales, quienes deben aprobar la normatividad correspondiente; sin embargo, se observa que de la reglamentación existente, es un porcentaje muy bajo el que se encuentra debidamente aprobado por los órganos de gobierno apropiados. Es decir, la autonomía con que cuenta, es muy limitada, y en consecuencia, insuficiente.

Al respecto, también debe señalarse que la proliferación arbitraria de reglamentos que cada administración dentro de su entorno particular ha creado, cuyo contenido y aplicación real son tan provisionales como transitorios son los períodos que duran los titulares o grupos que los generaron, provoca incertidumbre respecto al resto de la normatividad. Derivado de lo anterior, también puede percibirse que no existe mucha coherencia ni coordinación entre las diversas normas, lo que lejos de beneficiar, perjudica a la Institución.

Otra parte de la normatividad aplicable en la Universidad Autónoma Chapingo, es la constituida por circulares y manuales de organización o de procedimientos, mismos que en algún momento han sido señalados como documentos que contienen disposiciones internas, carentes de fuerza jurídica para efecto de determinar una responsabilidad administrativa, debido a que no son parte de un ordenamiento legal de carácter público y general.

“Tal normatividad no tiene la calidad de ley o reglamento, pero por ello no deja de ser obligatoria, pues en esta se encuadran los catálogos de normas o reglas obligatorias para los servidores públicos, quienes tienen la obligación ineludible de acatarlos, pues aún cuando no vinculan ni trascienden a terceros particulares, esto no es óbice para que su cumplimiento sea inexcusable, por contener normas de aplicación interna, de carácter obligatorio y general, cuya observancia no se deja al libre arbitrio de los servidores públicos a quienes van dirigidos.”⁹

En la Institución existen diversos manuales de organización y procedimientos, mismos que en su mayoría no se encuentran actualizados ni aprobados por las instancias correspondientes. Asimismo, existe una basta emisión de circulares con disposiciones de carácter general, o bien, en particular para algunos sectores de la población universitaria. Documentos que por su facilidad de difusión, han resultado un medio idóneo para hacer de conocimiento lineamientos establecidos para la eficaz y eficiente prestación de los servicios.

⁹ GÁNDARA RUIZ ESPARZA, Alberto, Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Porrúa, México, 2007, p. 146

Como puede verse, la existencia de normatividad no refleja su aplicabilidad ni su eficiencia y eficacia en torno a la regulación de las actividades de la Institución. Contrario a ello, lo único que se ha obtenido es un gran número de reglamentos que al ser elaborados al interior de las diversas dependencias internas de la Universidad, en la mayoría de los casos no cuentan con la aprobación de los órganos colegiados para la legitimación de su vigencia de la universidad y tampoco se han preocupado por buscar mecanismos para darlas a conocer al resto de la población, convirtiéndose así en una norma inútil.

De forma similar, la normatividad que sí cuenta con la aprobación de los órganos colegiados, ha sido olvidada con respecto a su actualización y difusión entre los sectores universitarios, lo que no obstante su existencia, ha permitido su olvido y consecuente trasgresión.

2.3 Supletoriedad de la Ley

Por ley supletoria se puede entender que es la que se aplica en sustitución o de forma complementaria de una ley respecto a otra.

La supletoriedad solo se aplica para "...integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones en forma que se integren con principios generales contenidos en otras leyes."¹⁰

"Aunque la supletoriedad de usos, costumbres y principios procede en cualquier instancia, siempre que no afecten el orden público, la supletoriedad de las leyes generalmente se aplica mediante referencia expresa de un texto legal que la reconoce.

¹⁰ Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Tomo I-O, 13ª edición, Porrúa, México, 1999. p. 1979

Ésta enumeración expresa de las leyes supletorias se entiende generalmente como el establecimiento de prioridad en la aplicación de otras leyes sobre la materia.”¹¹

Por lo que respecta a una ley que no se refiere expresamente a ningún texto legal como supletorio, caben las siguientes consideraciones:

- a) “la aplicación supletoria de usos, costumbres y principios generales de derecho no está impedida como un método de integración interpretativa del derecho.
- b) La aplicación de otras leyes procede cuando se trata de leyes cuyo contenido no es el objetivo de la ley primaria y no contravenga sus disposiciones.
- c) La interpretación analógica en tanto no contravenga a la ley primaria.

La supletoriedad implica un principio de economía de integración legislativa para evitar la reiteración de tales principios, así como la posibilidad de consagración de los preceptos especiales en la ley suplida.”¹²

Vista la información que antecede, debe tenerse en cuenta que se habla de supletoriedad de la norma en su interpretación, ejecución y aplicación cuando tiene lagunas o no prevé determinadas situaciones.

Por lo que respecta a la Universidad Autónoma Chapingo, sí consta evidencia de la existencia y aplicación de la supletoriedad, la cual se encuentra contemplada en el Reglamento Interno de la Contraloría General, como se refiere a continuación:

¹¹ Ibidem, p. 1980

¹² Ibidem p. 1979

“ARTÍCULO 9º.- Competencia de la Contraloría General:

II.- La Contraloría será competente para imponer sanciones por faltas administrativas a los funcionarios de la UACH de los niveles mandos medios y superiores, de acuerdo al reglamento o aplicar supletoriamente la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.”

Y en el Reglamento de Obligaciones, Responsabilidades y Sanciones aplicable a los Funcionarios de la Universidad Autónoma Chapingo, como se indica a continuación:

“Artículo 9º. Son aplicables las obligaciones y responsabilidades que les impongan a los funcionarios, las demás leyes, códigos y reglamentos.”

Artículo que aunque no indica a que Leyes, Códigos y Reglamentos se refiere, permite observar, que para el ejercicio de todas las funciones que se realizan en la Universidad para el cumplimiento de sus objetivos, si no existe normatividad interna aplicable, debe buscarse la adecuación y aplicabilidad de normatividad externa que regule las funciones y/o actividades que carecen de regulación interna, a efecto de que se realicen al amparo de la legalidad correspondiente y no se infrinja ninguna disposición del servicio público, universitario o de carácter general en la sociedad.

Para este último artículo se debe tomar en cuenta que por cuanto hace a la supletoriedad, no sólo resultan aplicables las fuentes de derecho que sean expresamente mencionadas en un texto normativo, sino también aquellas que por su propia naturaleza y relación temática, resulte aplicables, tal como lo señala Acosta Romero al decir que “...cuando se habla de las lagunas de la ley o de que el Derecho no prevé con determinación todos los posibles supuestos; por lo tanto, serán fuentes de derecho, en ese aspecto, todas aquellas normas técnicas y jurídicas que auxilien a la administración pública o bien, a los

tribunales en la interpretación e integración del Derecho, y aquellas fuentes que la propia ley señala para su interpretación o aplicación supletoria.”¹³

Aunado a lo anterior, y como atención a lo dispuesto en el artículo 9º del Reglamento Interno de la Contraloría General, existe otro señalamiento expreso de supletoriedad aplicable a la Universidad Autónoma Chapingo, encontrado en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que indica:

“ARTÍCULO 47.- En todas las cuestiones relativas al procedimiento no revistas en los Títulos Segundo y Tercero de la Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.”

Por tanto, se puede observar que la aplicación de la supletoriedad de la ley en la Universidad Autónoma Chapingo, se lleva a cabo tanto con las fuentes de derecho expresamente señaladas, como con todas las fuentes que funcionen complementariamente para el adecuado trámite de sus procedimientos.

La aplicación supletoria de la ley, por ningún motivo debe considerarse infractora de la autonomía de la institución, dado que la propia normatividad interna le permite recurrir a legislación externa para cubrir las necesidades derivadas de la realización de sus actividades, principalmente en lo que a procedimientos administrativos se refiere.

¹³ ACOSTA ROMERO, Miguel, Op. Cit. p.p. 85 y 86

CAPÍTULO 3

PROBLEMÁTICA POR LA FALTA DE DIFUSIÓN DE UNA CULTURA NORMATIVA EN LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA CHAPINGO

3.1 Conceptos: Funcionario, Necesidad, Difusión, Cultura.

Para comenzar con el desarrollo de este capítulo, es menester, definir los términos funcionario, necesidad, difusión y cultura a efecto de conocer el contexto del tema que se aborda.

De acuerdo con el Comité Interinstitucional de Control Interno de las Universidades Públicas, Funcionario se entiende como un servidor público.¹

Se entiende por funcionario a la persona que desempeña un empleo público.

“En Francia, por su parte, son agentes públicos todas las personas que participan de manera directa en la ejecución de un servicio público, incluso si ocupan una función subalterna, tales como las de portero de una oficina pública. Sin embargo, no todos los agentes públicos son funcionarios. El término funcionario es utilizado en el lenguaje común para caracterizar a todos los empleados de la Administración Pública, pero jurídicamente tiene un alcance más restringido y no se aplica sino a cierto tipo de servidores públicos. Son funcionarios, por lo tanto, los agentes públicos que gozan del régimen particular de la función pública. Los elementos que le caracterizan están constituidos por la ocupación de un cargo permanente en la administración pública y por la titularización, un acto que le confiere la calidad de funcionario y que lo integra a la jerarquía administrativa.”²

¹ “Definición de Funcionario/ Servidor Público”. controlinterno.udea.edu.co/ciup/glosario.htm , 31 de enero de 2008

² GUERRERO, Omar, [Principios de Administración Pública](http://omega.ilce.edu.mx:3000/sites/csa/principio/leccion5.html#definicion) <http://omega.ilce.edu.mx:3000/sites/csa/principio/leccion5.html#definicion> , 31 de enero de 2008

En opinión de Sánchez Gómez, “La doctrina mexicana es muy discutible, los tratadistas distinguen entre funcionario y empleado diciendo, que el primero supone un encargo especial transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa que da al titular un carácter representativo, mientras que el segundo sólo supone una vinculación interna que hace que su titular solo concurra a la formación de la función pública.” Aclarando que función Pública “...se refiere al régimen jurídico aplicable a todas las personas físicas que desempeñan un empleo, cargo o servicio público dentro de la organización propia de los poderes del Estado...”³

Para poder distinguir entre funcionario y empleado, es necesario considerar que el funcionario tiene en algunos casos autoridad, y por lo tanto realiza actos forzosos y ejercita los poderes de nombramiento, mando, vigilancia, disciplinarios, y otros, siendo equiparados a trabajadores de confianza e identificándolos con los poderes del Estado, pues su voluntad o acciones trascienden a la colectividad, justificándose así la creación de normas especiales que regulan su responsabilidad. “Otro de los aspectos que debe tomarse en cuenta, cuando se trata de los funcionarios públicos, es la influencia que en su reclutamiento tiene el sistema político y la ausencia de un verdadero servicio civil de carrera...”⁴

Por el contrario, el empleado solo funge como un auxiliar en la preparación y ejecución de las tareas técnicas, operativas o administrativas de la oficina en que se encuentre adscrito.

“Necesidad: se aplica a las cosas de las que no se puede prescindir. A lo que hace falta para conseguir un determinado fin.”⁵

Para efectos del presente trabajo, se puede entender por necesidad, la condición de carencia que se presenta en la población de la Universidad

³ SANCHEZ GOMEZ, Op. Cit. p. 382

⁴ Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo D-H, Op. Cit. p.1502

⁵ Diccionario Kapelusz de la lengua española. Kapelusz, Buenos Aires, Argentina, 1979.

Autónoma Chapingo, respecto al conocimiento de la normatividad que aplica en la misma.

Respecto a la difusión, ésta “puede ser entendida como conjunto de acciones realizadas generalmente a través de los medios masivos enmarcadas en una estrategia de comunicación institucional, para hacer saber algo.”⁶

El concepto evolucionista de cultura se le atribuye a Tylor, quien manifiesta que la cultura o civilización, es lo que incluye el conocimiento, las creencias, el arte, la moral, el derecho, las costumbres y cualesquiera otros hábitos y capacidades adquiridas por el hombre al ser miembro de una sociedad.⁷

En el mismo tenor se puede decir que, cultura es un conjunto de formas de vida y expresiones de una sociedad determinada. Como tal, incluye costumbres, prácticas, códigos, normas y reglas de la manera de ser, vestirse, religión, rituales, normas de comportamiento y sistemas de creencias. Así como la información y habilidades que posee el ser humano.

Y la definición de cultura que mejor expone el sentido de este trabajo, es la definición clásica que aporta Linton, quien expresa: “Cultura es la configuración de la conducta aprendida y de los resultados de la conducta, cuyos elementos se comparten y transmiten los miembros de una sociedad”⁸

Es decir, la necesidad de difundir la cultura normativa entre los funcionarios de la Universidad Autónoma Chapingo, se refiere a llevar a cabo un conjunto de acciones, de las cuales ya no se puede prescindir, a efecto de que los funcionarios conozcan y transmitan la normatividad existente en la Institución.

⁶ FIOR DE LEGUIZAMÓN, Mabel, “La brecha entre difusionismo y difusión. Teoría y práctica de la comunicación”, http://www.unirevista.unisinos.br/pdf/UNIrev_Fior.PDF, marzo, 2008

⁷ Vid. FÚCITO, Felipe. Sociología General. Conceptos básicos y evolución histórica. Teoría sociológica e investigación. Sociedad y cultura. Normatividad y conducta. Editorial Universidad, Buenos Aires, 1995, P. 147

⁸ Ibidem, p. 149

3.2 El desconocimiento de la Normatividad por parte de los Funcionarios de la Universidad Autónoma Chapingo

La normatividad de que se habla en este punto, se encuentra compuesta por diversos tipos de normas y, en general de distintas disposiciones legales que le son aplicables al ámbito de la Universidad Autónoma Chapingo, lo que a continuación se aclara para poder entender su utilización en el presente trabajo.

“El término *norma* no tiene un significado preciso y unívoco; muchas veces se utilizan términos tales como *regla, reglamento, pauta, guía, precepto*, como sinónimos. La norma es la que prescribe, prohíbe, autoriza o permite realizar determinados actos; tiene múltiples aplicaciones derivadas de la práctica jurídica.

Por lo tanto para la emisión de una norma, es necesario vislumbrar la definición, propósito, apartados obligatorios y adicionales, a fin de asegurarse que se seleccionó el más adecuado de acuerdo a las necesidades específicas de que se trate.”⁹

Las normas administrativas serán entendidas como “... normas jurídicas que regulan la función administrativa del Estado. Conservan su naturaleza administrativa aunque se encuentren en cuerpos legales de distinta índole como son leyes civiles, mercantiles, laborales, penales, etc., si se ocupan de regular esa función.”¹⁰

Ante la inexistencia de un proceso normativo y la funcionalidad de las instancias responsables de su elaboración, prevalecen en la Institución, normas elaboradas por diversas instancias internas, cuya vigencia se reduce a la permanencia de sus creadores. Además son normas poco difundidas, y por ello, desconocidas para el resto de la población universitaria. Sin embargo, existe la firme convicción en la elaboración del presente trabajo, de que los

⁹ Acuerdos. www.abogadogeneral.ipn.mx/avc/Docs/Doc-57-.doc , 31 de enero de 2008

¹⁰ Diccionario Jurídico Mexicano, Op. Cit., I-O, p.2210

funcionarios universitarios, por los menos, deben de conocer tres cuerpos normativos que por su importancia son básicos para el desempeño de sus actividades:

1. La ley que Crea la Universidad Autónoma Chapingo,
2. El Estatuto Universitario, y
3. El Reglamento de Obligaciones, Responsabilidades y Sanciones aplicable a los Funcionarios de la Universidad Autónoma Chapingo.

Considerando que los funcionarios universitarios debieran conocer toda la normatividad que les concierne de acuerdo a su entorno y funciones.

El enfoque de este punto versará sobre la problemática que enfrenta la Universidad Autónoma Chapingo respecto a la detección del presunto desconocimiento de la normatividad por parte de los funcionarios universitarios; indicando que para poder detectarla y determinarla, se analizaron los datos correspondientes a la cantidad de funcionarios de mandos medios y superiores existentes en la Universidad Autónoma Chapingo, comparándolos con la cantidad de expedientes radicados en la Contraloría General Interna de la Universidad por presuntas irregularidades cometidas en el ejercicio de funciones, así como con los datos arrojados por una encuesta aplicada a una muestra de 23 (veintitrés) funcionarios de mandos medios y superiores respecto a la normatividad aplicable en dicha Institución, que incluye las siguientes preguntas:

¿Qué cargo ocupa y desde cuándo?

¿Conoce las obligaciones inherentes al cargo que ocupa como funcionario de la Universidad Autónoma Chapingo?

¿Conoce la Ley que Crea la Universidad Autónoma Chapingo, el Estatuto Universitario y el Reglamento de Obligaciones, Responsabilidades y Sanciones aplicable a los Funcionarios de la Universidad Autónoma Chapingo?

¿Cómo se enteró de su existencia?

¿Sabe qué es la supletoriedad de la ley?

Hasta el momento ¿tiene o ha tenido procedimientos administrativos por el desconocimiento o inobservancia a la normatividad aplicable a la Universidad Autónoma Chapingo?

¿Considera que hace falta difusión de la normatividad aplicable a la Universidad Autónoma Chapingo?

Por lo que se obtiene que en la Universidad Autónoma Chapingo, hay 172 (ciento setenta y dos) funcionarios; de los cuales, 63 (sesenta y tres) son Jefes de Departamento, 87 (ochenta y siete) son Subdirectores, 16 (dieciséis) son Directores de Área, 5 (cinco) son Directores Generales y 1 (uno) es Rector.

De acuerdo al Reglamento de Obligaciones Responsabilidades y Sanciones aplicable a los Funcionarios de la Universidad Autónoma Chapingo, pueden ser sujetos de responsabilidad: "... Los funcionarios designados para ocupar un puesto, cargo o comisión con categoría de mandos medios y superiores y los empleados que dentro de las funciones y actividades desempeñadas tienen a su cargo el manejo, administración, registro, control, custodia, actividades de representación, inspección, vigilancia o fiscalización de bienes y recursos que forman el patrimonio de la UACH, así como los funcionarios mencionados en el artículo 15 de la Ley que Crea la Universidad Autónoma Chapingo."

"De acuerdo con el artículo 15º de la Ley que Crea la Universidad Autónoma Chapingo: "Serán considerados empleados de confianza: el Rector, los Vicerrectores, Los Directores de División, los Jefes de Departamento, los Jefes de Centro Regional y demás personal que tenga ese carácter, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del apartado B) del artículo 123 Constitucional".

Por lo que al aproximado de 172 (ciento setenta y dos) trabajadores considerados funcionarios sujetos a responsabilidad por acción u omisión en el ejercicio de sus funciones, hay que aunarle el personal designado como:

- responsable de inventarios, que son quienes tienen bajo su resguardo los bienes muebles e inmuebles de la Universidad asignados a cada una de las áreas que la integran;
- los trabajadores que fungen o realizan funciones equivalentes a las de jefes administrativos de cada una de las áreas que integran la Universidad, que son quienes se encargan del manejo de los recursos económicos asignados a sus áreas, además de
- coordinadores de área, contadores, abogados, asesores, auditores, profesores encargados de proyectos, y demás personal que aunque ejerce las funciones de manejo, administración, registro, control, custodia, actividades de representación, inspección, vigilancia o fiscalización de bienes y recursos que forman el patrimonio de la UACH, no se encuentran clasificados por el sistema de Recursos Humanos como funcionarios, y no se tiene un control sobre su existencia y asignación particular de funciones.

De los datos obtenidos del Área de Quejas, Denuncias y Responsabilidades perteneciente a la Contraloría General Interna, se cuenta con un aproximado de 150 (ciento cincuenta) expedientes activos que abarcan un período de 2004 a 2007 en los que se percibe que la presunta responsabilidad corresponde tanto a Funcionarios que han ocupado cargos de Rector, Directores Subdirectores, Jefes de Departamento, Coordinadores de Área; como a personal encargado de inventarios, responsables de mesa con funciones de Jefes o Coordinadores y personas que sin tener un cargo específico de funcionario, manejan recursos de la Universidad.

Igualmente se obtuvo el dato de siete expedientes correspondientes al período dos mil cuatro a dos mil siete, que ya tienen un pliego de responsabilidad, con sanciones que van desde la amonestación privada, hasta la destitución del puesto, cargo o comisión, e inhabilitación hasta por siete años y medio para ocupar cargos en la administración universitaria y que son el resultado de procedimientos seguidos a funcionarios que por desconocimiento o inobservancia de la normatividad existente realizaron conductas que los

vuelven administrativamente responsables ya sea por su actuación u omisión en contravención a las disposiciones normativas correspondientes.

Quienes ocupan los cargos de funcionarios, provienen generalmente del personal de base de la Institución, ya sea académico, o en menor grado, administrativo. Esta situación, aunada a la falta de capacitación y profesionalización específica, son circunstancias que suponen inexperiencia y desconocimiento de las funciones que deben cumplir.

Una situación particular, es la cantidad de demandas que se generan por el desconocimiento o quebrantamiento de la normatividad, al advertirse la contratación sin medida ni control que se da en torno personal, para la realización de trabajos específicos y sin soporte presupuestal, incluso al margen de la Subdirección de Recursos Humanos, cuya mayoría deriva en la contratación permanente del trabajador y el pago de cuantiosos laudos condenatorios.

De la encuesta realizada, pudo observarse que un 95.6% de los funcionarios encuestados dice conocer las obligaciones inherentes al cargo que ocupan, 95.6% manifiesta conocer por lo menos la Ley que Crea la Universidad Autónoma Chapingo, el Estatuto Universitario y el Reglamento de Obligaciones, Responsabilidades y Sanciones aplicable a los Funcionarios de la Universidad Autónoma Chapingo, un 60% se enteró de su existencia por que las funciones que desempeñan así lo han permitido, otros por haber consultado publicaciones a través de las cuales la Universidad los ha dado a conocer y otros más por que lo consultaron en la página de internet de la Institución; 91.3% no sabe que es la supletoriedad de la ley, la cual es usada para subsanar las omisiones existentes en la normatividad interna y además se emplea en los procedimientos administrativos que de manera interna se les siguen a los funcionarios; 21.7% tiene o ha tenido procedimientos administrativos por el desconocimiento o inobservancia a la normatividad aplicable a la Universidad y, un 95.6% considera que hace falta difusión de la normatividad aplicable a la Universidad Autónoma Chapingo.

El conocimiento se manifiesta como el “proceso histórico-social de la actividad humana orientado a reflejar la realidad objetiva en la conciencia del hombre...”¹¹.

Conocer es tener ideas indudables acerca de algo, por tanto, de acuerdo con los datos obtenidos, se puede deducir que los funcionarios universitarios no conocen, o en su caso, no cumplen lo establecido en la normatividad que aplica en la Universidad Autónoma Chapingo. Pues al existir un aproximado de doscientos expedientes activos suscitados entre los años dos mil cuatro a dos mil siete, se aprecia que los funcionarios están actuando en contravención a la normatividad, lo cual no necesariamente implica que lo estén haciendo en contravención a los objetivos institucionales; sin embargo, si afectan la imagen y percepción de la calidad de las funciones que desempeñan.

A la par, se observa que de los funcionarios encuestados, la mayoría dicen conocer parte de la normatividad interna de la Universidad Autónoma Chapingo y sus funciones; y aunque por algunos medios sí se ha dado difusión a una mínima parte de la normatividad que se aplica a la Institución, un gran porcentaje de los funcionarios encuestados considera que hace falta difusión de la misma.

Esta observación resulta relevante si consideramos que de veintitrés funcionarios encuestados, cinco tienen o han tenido procedimientos administrativos por el desconocimiento o inobservancia a la normatividad aplicable a la Universidad Autónoma Chapingo, lo que indica que en el inicio y/o desarrollo de sus gestiones es posible que no conocieran sus funciones, o la normatividad que les es inherente, o ambas. Lo que aunado a la existencia de aproximadamente ciento cincuenta expedientes iniciados por presuntas irregularidades que pueden traducirse en responsabilidad administrativa, cuando solo hay ciento setenta y dos funcionarios reconocidos en la Universidad, nos lleva a colegir que durante su estadía como funcionarios,

¹¹ AZAROV, N. I., et. Al., Redacción de I. Blauberg, Diccionario Marxista de Filosofía, Ediciones de Cultura Popular, México, 1972.

cada uno tiene por lo menos una acción u omisión que amerita el inicio de una investigación administrativa por el desempeño irregular de sus funciones.

En cualquier caso, se supone una estricta aplicación y relación causal entre la estructura normativa y el comportamiento de los individuos. Los comportamientos indican la existencia de normas y por tanto, un reconocimiento de las prácticas nos permite develar los supuestos culturales ocultos que dirigen aquellas prácticas. Implicando que la existencia de tantas investigaciones administrativas respecto a la actuación u omisión de los funcionarios de la Universidad Autónoma Chapingo, no es más que el reflejo de la conducta que presentan como parte de la cultura que a lo largo de su vida han adquirido.

Entre los comentarios obtenidos de la encuesta aplicada, se pueden rescatar algunos comentarios realizados en torno a la pregunta ¿Considera que hace falta difusión de la normatividad aplicable a la Universidad Autónoma Chapingo?:

- 1) “Sí, y un área donde aclaren las dudas sobre conceptos, definiciones e interpretación de las normatividades.”
- 2) “Sí, en un proceso muy breve de inducción.”
- 3) “Sí, porque en ocasiones se requiere de efectuar o elaborar un procedimiento o trámite administrativo en el cual se desconocen algunos puntos en cuanto a la normatividad y ello conlleva el atraso de dichos procedimientos.”
- 4) “no.”
- 5) “Sí, porque es obligación de auditoría interna y contraloría entregar o sugerir se empape de la normatividad que en general debería aplicarse a todos y cada uno de los miembros de la comunidad universitaria, particularmente funcionarios.”
- 6) “Sí, considero que hace falta actualizar y difundir más la normatividad así como elaborar normatividad aplicable a las nuevas condiciones en que se encuentra la Institución.”
- 7) “Es obligatorio en la Universidad.”

- 8) “Sí, además de la integración en una compilación normativa universitaria.”
- 9) “Sí, por su desconocimiento se cometen errores que afectan a la institución y sus trabajadores.”

Es muy posible que la situación que se da actualmente en la Universidad Autónoma Chapingo, respecto a la aplicación de la normatividad, se vea afectada por el desconocimiento y/o negativa a respetarla. Sin embargo, cabe explicar que la normatividad interna y externa aplicable en la Universidad tiene un carácter imperativo, sin importar si los funcionarios universitarios conocen o no su existencia y/o sus alcances; por lo que de acuerdo al principio *la ignorancia de la ley no excusa de su obligación*, “La ignorancia del derecho no alude a una particular interpretación o lectura jurídica de los textos, sino a su desconocimiento. Si el error deriva de una “falsa interpretación” de la disposición jurídica, entonces no se está en presencia de una hipótesis de ignorancia”.¹²

Es decir, la falta de aplicación de la normatividad interna y externa que corresponde a la Universidad Autónoma Chapingo, no forzosamente ni en todos los casos deriva de un desconocimiento, eventualmente puede ser consecuencia de la interpretación que se da a la misma, e incluso de la negación a aceptar su existencia y aplicación. A ello se suma una visión relajada del concepto de autonomía y una práctica normativa basada más en la costumbre que en la norma escrita.

Se puede apreciar que para la dogmática (fundamentalmente constitucional), la ignorancia del derecho es injustificable, toda vez que el hombre, como miembro de una comunidad jurídicamente constituida, tiene la obligación de conocer el derecho de la comunidad a la que pertenece.

En este punto, cabe advertir que las responsabilidades en que pueden incurrir los funcionarios públicos es de carácter administrativo, penal, civil o patrimonial

¹² Diccionario Jurídico Mexicano, I-O, Op. Cit., p. 1606

y hasta política, y por su parte, a los empleados públicos en general, se les puede fincar una responsabilidad administrativa cuando no cumplen correctamente su deber, pero también se les puede acusar por responsabilidad penal al cometer un delito, o por responsabilidad civil o patrimonial por daños y perjuicios causados al patrimonio del Estado o de los particulares. No dejando de lado, que pueden presentarse consecuencias en materia laboral.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 42 del Estatuto Universitario de la Universidad Autónoma del Estado de México, “Faltas a la responsabilidad universitaria, son las acciones u omisiones que contravengan la normatividad, produzcan menoscabo a la tradición y prestigio de la Universidad o, causen daño o perjuicio a ésta o sus integrantes”. Es decir, cualquier conducta que afecte a la Institución sea en imagen, integrantes o patrimonio, puede llegar a ser causa de responsabilidad.

Debe insistirse en que el conocimiento de la ley, su obediencia y cumplimiento, son factores indispensables para el desarrollo de la democracia y el bienestar social, además de ser necesarios para alcanzar y mantener una sociedad ordenada, disciplinada y respetuosa.

El orden normativo es algo que atañe no nada más a quienes realizan las normas o a quienes pretenden aplicarlas, sino a todos los integrantes de la Universidad, es parte de la vida cotidiana y una herramienta muy poderosa en el cambio de actitud de la función universitaria. Dada su importancia, la normatividad debiera ser parte de la cultura universitaria que comprenda conocimiento y obediencia de los ordenamientos jurídicos para el buen desempeño de las funciones universitarias.

Un primer paso, es el cambio de percepción de la cultura normativa por parte de los principales agentes de difusión de la misma, los abogados adscritos a las diferentes áreas de la Universidad Autónoma Chapingo. Pues es a ellos a quienes, por las funciones que desempeñan, corresponde la trascendental labor de difundir el conocimiento jurídico, y por tanto a quienes en primera instancia se les debe exigir que cambien su forma de percibir esta cultura, que

sean quienes en su práctica profesional, conozcan, respeten y difundan la normatividad.

Aunado a todo esto, debe considerarse lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, en el que se contempla “Consolidar el esquema de trabajo de los órganos internos de control para disminuir los riesgos de corrupción y opacidad en el servicio público, ya que no han desarrollado de manera suficiente su capacidad para prevenir conductas irregulares y orientar a los servidores públicos para reducir las faltas por ignorancia”.¹³

El conocimiento y respeto a la ley debe constituir un factor trascendental en todos los sectores de la Universidad Autónoma Chapingo. La vigencia de toda la normatividad existente que le aplica, depende en gran medida de la confianza de todos los sectores universitarios en quienes la dirigen y las normas bajo las cuales lo hacen; de tal manera que estén realmente convencidos de que no debe existir desconfianza alguna en la Institución, pues la misma se encuentra plenamente garantizada en cada una de sus actividades, por la cabal aplicación y respecto a las normas que le son inherentes, ya que una cultura normativa inexistente, imposibilita la labor de la norma como base de la función universitaria.

El desconocimiento de las normas lleva a su incumplimiento y esto conlleva inseguridad jurídica, más aún cuando la mayoría de sus normas se encuentran en una categoría de desuso. Esto mismo, puede ser una consecuencia del supuesto de las personas que conocen la norma vigente, y voluntariamente la quebrantan.

¹³ Estrategia 10.4, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx>, junio 2007.

3.3 Función de la Contraloría General Interna de la Universidad Autónoma Chapingo como Órgano Sancionador.

Contraloría es “En algunos países de América, el servicio encargado de examinar la legalidad y corrección de los gastos públicos.”¹⁴

La Contraloría General Interna de la Universidad Autónoma Chapingo es la dependencia que tiene como objetivo fundamental registrar, controlar y vigilar la aplicación de recursos financieros de la UACH, supervisar el cumplimiento de la normatividad existente; desarrollar y consolidar sistemas de control y evaluación que permitan detectar y corregir irregularidades a fin de que se cumplan las metas y objetivos institucionales.

La Contraloría General es un órgano de Control Interno, dependiente del H. Consejo Universitario, que apoya las funciones administrativas de la UACH, con la finalidad de optimizar los mecanismos de control y fiscalización, para que, con un enfoque preventivo se asegure el manejo honesto y transparente de los recursos y la observancia del marco normativo que regula la función universitaria.

Para entender qué es un órgano de Control Interno, desglosaremos dos de sus elementos:

- Control, puede conceptuarse como fase de la administración por medio de la cual se establecen mecanismos para revisar el eficaz y eficiente funcionamiento de la planeación, la organización y la ejecución. Así pues el control como fase final tiene injerencia en todas las demás tareas administrativas. No hay criterios teóricos ni tampoco existe en la ley una clasificación sobre lo que pueda considerarse control externo e interno, considerándose control interno aquel que se realiza dentro de la estructura legal y jerárquica de una dependencia de la administración

¹⁴ Diccionario Kapelusz de la lengua española. Editorial Kapelusz, Buenos Aires, Argentina, 1979.

central o paraestatal y externo aquel que se realiza por otra dependencia o por encargo de esta.

- Evaluación, puede considerarse como el control de obra, de gestión y de eficacia. Es la revisión de todas las acciones de un determinado órgano o dependencia, realizadas en un plazo determinado para comprobar si se ajustaron a los tiempos, a los objetivos de la planeación y si sus resultados pueden considerarse favorables o no.¹⁵

Actualmente en la Universidad, se ejerce, a través de la Contraloría General y sus Departamentos de Auditoría Interna, Auditoría Académica y Área de Quejas, Denuncias y Responsabilidades, un control y evaluación, conforme se establece en el Reglamento Interno de la Contraloría General. Es de destacarse, que por lo que hace a los funcionarios universitarios, también se ha buscado ejercer un control respecto a sus acciones y omisiones; para ello, se hace uso del Reglamento de Obligaciones, Responsabilidades y Sanciones aplicable a los Funcionarios de la Universidad Autónoma Chapingo y de la normatividad interna y externa que le resulta aplicable a la Institución.

Como anteriormente se mencionó, en el Área de Quejas, Denuncias y Responsabilidades perteneciente a la Contraloría General Interna, se cuenta con un aproximado de 150 (ciento cincuenta) expedientes activos, y siete expedientes correspondientes al período dos mil cuatro a dos mil siete, que ya tienen un pliego de responsabilidad, cuyas sanciones van desde la amonestación privada, hasta la destitución del puesto, cargo o comisión, e inhabilitación hasta por siete años y medio para ocupar cargos en la administración universitaria. A continuación se enunciarán las funciones, competencias y objetivos de la Contraloría General, para poder explicar su función como órgano sancionador.

La Contraloría General tiene entre otras funciones, competencias y objetivos, las siguientes:

¹⁵ Vid. ACOSTA ROMERO, Miguel, Op Cit. pp. 629- 635

- Cumplir y hacer cumplir las disposiciones emanadas del Reglamento Interno de la Contraloría General de la Universidad Autónoma Chapingo, así como la normatividad interna dentro del ámbito de su competencia.
- Atender las quejas y denuncias que se presenten ante la Contraloría, dictaminar sobre la procedencia de las mismas y actuar en consecuencia.
- Proceder al cumplimiento de los dictámenes emitidos por el Departamento Jurídico.
- Sugerir medidas preventivas y/o correctivas para evitar faltas administrativas recurrentes.
- Hacer del conocimiento del Departamento Jurídico sobre aquellas faltas que presuntamente impliquen otras responsabilidades de los funcionarios de la Universidad (mandos medios y superiores).
- Vigilar que se de la presentación anual de declaraciones patrimoniales y de ingresos de los funcionarios de la Universidad.
- Promover la actualización de la normatividad interna y en su caso, coordinar su definición.
- Promover las acciones que sean necesarias para el cumplimiento de su objetivo; así como mecanismos que permitan prevenir la comisión de actos y operaciones ilícitas por parte de los funcionarios de la Universidad.
- La Contraloría será competente para imponer sanciones por FALTAS ADMINISTRATIVAS de los FUNCIONARIOS de la Universidad de los niveles mandos medios y superiores, de acuerdo al reglamento o aplicando supletoriamente la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
- Revisar la eficiencia obtenida por las diferentes áreas de la institución en la asignación y utilización de sus recursos.
- Revisar si se cumple con las disposiciones legales, normas y políticas internas y externas.
- Aplicar leyes, políticas, normas y reglamentos en la Institución.
- Verificar que la planeación de las actividades académicas se realicen con criterios de calidad, eficiencia y eficacia para atender el

cumplimiento de los objetivos y normas departamentales y/o divisionales así como institucionales.

- Verificar que la unidad académica de debido cumplimiento a las leyes, estatutos, reglamentos, normas y acuerdos relacionados con la actividad académica que se emitan al interior de forma institucional.
- Atender quejas, denuncias e inconformidades que se presenten por las acciones u omisiones de los funcionarios de la Institución que impliquen incumplimiento a las leyes internas y externas.
- Requerir el pago a los deudores diversos que dictaminen como tales el Departamento Jurídico.
- Levantar las actas administrativas en la competencia de la Contraloría y pliegos de responsabilidad.
- Turnar a las autoridades competentes los hechos que impliquen otras responsabilidades.
- Compilar y difundir el compendio normativo de la Universidad Autónoma Chapingo.
- Participar en la promoción de reglamentos internos en los cuales se requiera su participación.
- Actuar como órgano de consulta de las instancias universitarias.

Asimismo, se contempla a la Contraloría General como autoridad competente para aplicar el Reglamento de Obligaciones, Responsabilidades y Sanciones aplicable a los Funcionarios de la Universidad Autónoma Chapingo, pudiendo sancionar conforme al Título Cuarto del citado reglamento, a los Funcionarios de la Universidad que incurran en responsabilidad por incumplimiento o inobservancia de las obligaciones y responsabilidades establecidas en el mismo.

Las sanciones que pueden ser impuestas por falta administrativa pueden consistir en:

- Amonestación privada. Medida de corrección disciplinaria que mediante su aplicación pretende encauzar la conducta del funcionario, para mantener el orden, la disciplina y el buen

desempeño en el servicio universitario, se considera una sanción de carácter interno y personal, pero en su ejecución implicará dejar constancia de ella en el expediente del funcionario amonestado, será impuesta por el H. Consejo Universitario, la Comisión de Contraloría del H. Consejo Universitario o la Contraloría General y ejecutada por la Comisión de Contraloría del H. Consejo Universitario, el Titular de la Contraloría General o el Titular del Departamento Jurídico, conforme a sus facultades y ámbito de competencia.

- **Amonestación Pública.** Medida de corrección disciplinaria que pretende encauzar la conducta del funcionario, para mantener el orden, la disciplina y el buen desempeño en el servicio universitario, se considera de carácter interno y con copia al expediente del funcionario amonestado, además podrá hacerse de conocimiento público. Será impuesta por el H. Consejo Universitario, la Comisión de Contraloría del H. Consejo Universitario o la Contraloría General y ejecutada por el Presidente del H. Consejo Universitario, Coordinador de la Comisión de Contraloría, Titular de la Contraloría General o Titular del Departamento Jurídico conforme a sus facultades y ámbito de competencia.
- **Suspensión.** La suspensión en el puesto, cargo o comisión, cuando es considerada con carácter de sanción, consiste en prohibirle a un funcionario o empleado que realice sus funciones y actividades por un tiempo determinado, será impuesta de manera expedita por el H. Consejo Universitario, con base en solicitud, recomendación o dictamen formulado por la Contraloría General o el Departamento Jurídico, debiendo realizarse un acuerdo que en los términos del Dictamen formulado por el H. Consejo Universitario, será ejecutado por el rector de la Universidad o por el Director General de Administración, conforme a las causales y procedimientos previstos en la legislación aplicable. No podrá ser menor a tres días ni mayor a un año.

Cuando es impuesta como medida de procedimiento por así convenir a la conducción o continuación de las investigaciones, será impuesta por las autoridades indicadas en el párrafo anterior, y su aplicación, si hubiere necesidad, no prejuzga sobre la responsabilidad que se le imputa al funcionario, lo que se hará constar expresamente cuando se proceda a su ejecución. No podrá ser menor de tres días ni mayor a seis meses y cesará cuando así lo determine y resuelva la autoridad competente.

- Destitución del puesto e inhabilitación del funcionario para desempeñar puesto, cargo o comisión. Será impuesta por el H. Consejo Universitario, y por acuerdo de este mismo, ejecutada por el Rector de la Universidad o por el Director General de Administración, conforme a las causales de cesación del cargo o comisión o rescisión de la relación laboral, de acuerdo a los procedimientos previstos en la legislación aplicable.
- Restitución del daño o perjuicio causado a la Institución. Serán aplicables al funcionario cuando por incumplimiento o inobservancia de obligaciones o por incurrir en responsabilidad, se produzcan beneficios o lucro, o se causen daños o perjuicios. Cuando se genere beneficio o lucro, podrán ser hasta tres tantos del valor de los beneficios o lucro obtenidos por el funcionario. Cuando se trate de daños o perjuicios, las sanciones podrán ser en términos de reposición física total o parcial de los bienes patrimoniales de la Universidad dañados o perdidos, o restitución económica del valor de los bienes físicos o financieros a precio de mercado al momento de aplicar la sanción correspondiente, además de que a juicio de la Contraloría podrá imponerse un cargo por indemnización de hasta tres tantos el valor de los daños o perjuicios determinados. Serán impuestas por acuerdo o resolución dictadas por la Contraloría General o el Departamento Jurídico conforme a sus facultades y ámbito de competencia o por acuerdo del H. Consejo Universitario según la naturaleza y exigencia del caso y ejecutadas por las dos primeras conforme a los términos de la resolución dictada. Se harán efectivas conforme al procedimiento

interno previsto en materia de recuperación de adeudos de la Contraloría General y a través de la Tesorería, o bien, a través del procedimiento a cargo de la Subdirección de Patrimonio de la Universidad.

No procederá la aplicación de sanciones para restitución del daño o perjuicio por parte de las autoridades mencionadas, cuando la naturaleza de los hechos denunciados o la gravedad de las presuntas infracciones derivadas de investigación, dictamen o acuerdo de resolución en primera instancia, adviertan responsabilidad civil, penal o laboral del funcionario, debiendo hacerse las denuncias correspondientes ante el Departamento Jurídico de la Universidad, y este a su vez a la instancia que corresponda. Consecuentemente las sanciones serán determinadas por la autoridad competente.

Sin embargo, aunque le han sido asignados diferentes e importantes funciones, competencias y objetivos, su ámbito de actuación es muy limitado y más aún por cuanto hace a su calidad de órgano sancionador.

La Contraloría de acuerdo con lo que le establece el Reglamento de Obligaciones, Responsabilidades y Sanciones aplicable a los Funcionarios de la Universidad Autónoma Chapingo, puede realizar investigación administrativa y en su caso, desarrollar el procedimiento establecido para la aplicación de sanciones; en el cual una vez concluido el desahogo y análisis de pruebas, la Contraloría procederá dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes, a emitir dictamen, acuerdo de trámite o resolutivo respecto a la existencia o no de responsabilidad o faltas administrativas imputables al funcionario, indicando las sanciones administrativas correspondientes.

Para la imposición de sanciones administrativas, se deben tomar en cuenta los siguientes elementos:

- La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones

del Reglamento de Obligaciones Responsabilidades y Sanciones aplicable a los Funcionarios de la Universidad Autónoma Chapingo o las que se dicten con base en él.

- Las circunstancias socioeconómicas del funcionario
- El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio a la institución
- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución
- La reincidencia en el cumplimiento de obligaciones. Considerando como reincidente al funcionario que habiendo sido declarado como responsable del incumplimiento o inobservancia de obligaciones, incurra nuevamente en una o varias de estas conductas.
- El monto del beneficio, lucro, o daño o perjuicio en lo general, o bien al patrimonio de la institución en lo particular, ambos derivados del incumplimiento o inobservancia de las obligaciones.

En el caso de que sea el Contralor General de la Universidad, quien incurra en actos u omisiones que impliquen responsabilidad administrativa, será el H. Consejo Universitario quien dicte las sanciones correspondientes.

Las faltas en que se incurre y la sanción correspondiente deberá notificarse al funcionario implicado dentro de los tres días siguientes a su emisión, haciendo de conocimiento de esta notificación al H. Consejo Universitario a través de la Comisión de Contraloría, así como al funcionario o jefe inmediato y superior jerárquico para su conocimiento y atención.

La Comisión de Contraloría del H. Consejo Universitario, mediante el dictamen o acuerdo de resolución emitido por la Contraloría General, determinará si existe o no de manera fundada, responsabilidad administrativa por el incumplimiento o inobservancia de las obligaciones de los funcionarios y emitirá las recomendaciones que procedan, presentándolas al H. Consejo Universitario para que se dicten las sanciones aplicables. Ante el H. Consejo Universitario no podrán alegarse nuevos hechos ni aportarse nuevas pruebas, limitándose el Consejo a fallar sobre el expediente formado.

Una vez hecho lo anterior, el H. Consejo Universitario, con vista del expediente formado, y ateniéndose a las pruebas rendidas, resolverá lo procedente en un término de veinte días hábiles, asignándose para su ejecución a la autoridad correspondiente, de acuerdo a lo antes descrito.

Por lo antes señalado, la Contraloría General es solamente el órgano encargado de investigar, sustentar y emitir el acuerdo correspondiente a los expedientes administrativos que se forman con motivo de presuntas faltas administrativas derivadas del incumplimiento o inobservancia a la normatividad aplicable en la Universidad Autónoma Chapingo, y en algunos casos es la instancia encargada de ejecutar las sanciones correspondientes conforme a lo acordado por el H. Consejo Universitario.

Se puede advertir que aún cuando un funcionario sea declarado responsable por la Contraloría General de la Universidad, como consecuencia de una falta administrativa derivada del incumplimiento o inobservancia de la normatividad aplicable a la Universidad Autónoma Chapingo, en seguimiento al procedimiento para ello establecido; el criterio de la falta o faltas cometidas y consecuentemente las sanciones, pueden ser modificadas o anuladas, si a juicio del H. Consejo Universitario, las pruebas aportadas y el dictamen o acuerdo de resolución emitido por la Contraloría, no le parecen suficientes para que se le determine responsable y/o se le aplique la sanción previamente establecida por la Contraloría General.

La Contraloría General en esos términos, no es de manera general el Órgano sancionador al interior de la Universidad, más bien, es la instancia que coadyuva en la determinación de la responsabilidad administrativa o no de un funcionario, y en algunos casos, encargada de aplicar medidas disciplinarias como es una amonestación; pero siempre en el marco de la responsabilidad administrativa, sin posibilidades a invadir esferas de competencia de otras instancias como es el caso de asuntos académicos que corresponden al H. Consejo Universitario, o responsabilidades de carácter civil, penal o laboral que deben ser tratados en las instancias correspondientes.

CAPÍTULO 4

LA DIFUSIÓN DE LA LEGISLACIÓN UNIVERSITARIA COMO FORMADORA DE UNA CULTURA NORMATIVA EN LOS FUNCIONARIOS DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA CHAPINGO

4.1 Área Encargada de Difundir la normatividad y la Cultura Normativa Universitaria en la Universidad Autónoma Chapingo

Una vez que ya se tiene una idea clara de la forma en que está estructurada la Universidad Autónoma Chapingo, se puede enfocar este capítulo a determinar cuál es el área o las áreas, encargadas de difundir la cultura normativa en la Universidad Autónoma Chapingo.

Se puede iniciar comentando que en el año de 1980 se reformó la fracción VII del artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el propósito de garantizar la autonomía de las universidades e instituciones de educación superior, y se precisaron entre sus fines los de investigar y difundir la cultura, entendida esta en su más amplio y universal concepto y no solo en una materia o ámbito específico.

De acuerdo con lo establecido por la Ley que Crea la Universidad Autónoma Chapingo en su artículo "11.-Serán facultades y obligaciones del Rector: I.- Cumplir y hacer cumplir las disposiciones de esta ley y las reglamentarias de la Universidad."

Lo que se corrobora con lo dispuesto por el Estatuto Universitario que en su artículo 42º que indica que serán facultades y obligaciones del Rector:

I.- Cumplir y hacer cumplir las disposiciones de la Ley que Crea la Universidad, el Estatuto General y sus Reglamentos.

Y se robustece con lo dispuesto por el artículo 38º que indica que serán: Atribuciones y responsabilidades del Consejo Universitario:

II.- Establecer y dar a conocer los lineamientos generales para el desarrollo de los programas de la Universidad, en sus modalidades de enseñanza, investigación, servicio y difusión cultural,

IV.- Aprobar los reglamentos generales de las distintas dependencias universitarias.

Y el artículo 84^o que dice: El Departamento Jurídico será el cuerpo asesor en lo que respecta a los asuntos legales de la Universidad y auxiliará en la vigilancia del cumplimiento de los reglamentos establecidos.

Derivado de esas disposiciones, han surgido diversas normas que rigen a la Universidad, como son el Reglamento Interno de la Contraloría General y Reglamento de Obligaciones, Responsabilidades y Sanciones aplicable a los Funcionarios de la Universidad Autónoma Chapingo; asimismo se han creado políticas generales que permiten regular las distintas actividades de la vida universitaria, e incluso pueden encontrarse documentos que establecen las actividades que debe realizar cada una de las áreas que componen la Universidad.

El Reglamento Interno de la Contraloría General en su Título segundo indica las funciones y competencia de la Contraloría. En el artículo 8^o fracciones II y XVII, respectivamente, podemos encontrar que la contraloría es competente para cumplir y hacer cumplir las disposiciones emanadas del presente reglamento así como la normatividad interna dentro del ámbito de competencia de la Contraloría, y para promover la actualización de la normatividad interna y en su caso, coordinar su definición.

El artículo 10^o del reglamento en cita, establece que para el cumplimiento de sus funciones, la Contraloría contará con los Departamentos de Auditoría Interna, Auditoría Académica y Normatividad.

El artículo 10º inciso a), fracción IV del mismo reglamento, establece que entre las funciones genéricas de Auditoría interna se encuentra Revisar si se cumple con las disposiciones legales, normas y políticas internas y externas.

En el artículo 10º inciso b) fracción IV del ordenamiento legal en cita, se indica que entre las funciones del Departamento de auditoría académica se encuentra: verificar que la unidad académica de debido cumplimiento a las leyes, estatutos, reglamentos, normas y acuerdos relacionados con la actividad académica que se emitan al interior de forma institucional.

En el artículo 10º inciso c) numeral 2) fracciones I y III del Reglamento de Obligaciones, Responsabilidades y Sanciones, respectivamente se establece respecto al Área de Normas y Reglamentos del Departamento de Normatividad que debe: compilar y difundir el compendio normativo de la UACH, así como Participar en la promoción de reglamentos internos en los cuales se requiera su participación.

En tal sentido, el Manual General de Organización, no contempla un área que se encargue exclusivamente de esa función; pero al margen, existe en la Dirección de Administración, un área denominada “Capacitación”, que pertenece al Departamento de Relaciones Laborales.

La función genérica de esta área es desarrollar programas de capacitación, de acuerdo con las necesidades de la Institución respecto a los trabajadores que contrata para la realización de funciones determinadas. Para ello, cada año elabora un programa de cursos a impartir.

La difusión de la cultura normativa a que nos referimos, para efectos de este trabajo, “será considerada como el acto de informar, visto desde dos perspectivas, en la primera, el acto de informar será poner al alcance de los funcionarios universitarios los elementos suficientes para orientar su acción y desarrollo. En la segunda, implicará manejar la información de la normatividad, como un medio educativo, como proceso de desarrollo humano de culturización y concientización individual y social. Considerando que la información respecto

a la normatividad aplicable a la Universidad Autónoma Chapingo, será proporcionada como una serie de datos que permitirán la toma de decisiones”.¹

En colaboración, el área de capacitación, el Departamento de Normatividad (aún no existente en la práctica), el Departamento Jurídico, la Unidad de Planeación, Organización y Métodos y el Departamento de Administración de Personal; de acuerdo a sus funciones y ámbitos de aplicación, podrían ser los encargados de instrumentar los mecanismos necesarios para elaborar y desarrollar un programa de difusión de la normatividad existente al interior de la Universidad Autónoma Chapingo, vinculándola en lo necesario con la normatividad externa aplicable.

Se requiere una Universidad autónoma, pero no como un tipo de soberanía y extraterritorialidad a donde no lleguen las leyes, sino una Universidad, cuya autonomía encaje dentro del ordenamiento jurídico fundamental que tiene la república

Lo anterior permitiría que cada uno de los sectores que integran la administración central, participen y concedan la importancia necesaria a generar una cultura normativa entre los funcionarios encargados de facilitar el cumplimiento de los objetivos institucionales, con la intención de que estos se desarrollen en completa armonía con su aspecto legal.

Visto desde un punto de vista práctico, lo más ideal sería funcionalizar el área de normatividad que ya existe. Resulta más pertinente poner en marcha un departamento que ya se encuentra reconocido mediante un reglamento, aunque físicamente aún no se encuentra funcionando por falta de recursos; que elaborar un proyecto, crear un nuevo departamento, duplicar funciones y en caso de ser aprobado, destinar recursos extras a todo este trabajo.

¹ RIOS ESTAVILLO, Juan José, Derecho a la información en México, Porrúa, México, 2005. p. 7-9.

4.2 Reforma al Artículo 39º del Reglamento de Obligaciones, Responsabilidades y Sanciones aplicable a los Funcionarios de la Universidad Autónoma Chapingo

Cómo ya se ha visto, la ignorancia del derecho es injustificable, toda vez que el sujeto, al pertenecer a una comunidad jurídicamente constituida, tiene la obligación de conocer el derecho de la comunidad a la que pertenece

El derecho a la información es la “rama del derecho público que tiene por objeto el estudio de normas jurídicas que regulan las relaciones entre Estado, medios y sociedad, así como los alcances y límites del ejercicio de las libertades de expresión y de información y el derecho a la información por cualquier medio”.²

El conocimiento de la normatividad existente contribuye a impulsar su aplicación y aceptación, pero sobre todo permite garantizar un control de las actividades que se desarrollan al amparo de la misma. Significa una regulación respecto a los procedimientos tanto académicos como administrativos que permiten medir el cumplimiento a los objetivos institucionales y consecuentemente la satisfacción del interés social por el cual la Universidad Autónoma Chapingo fue creada.

Conocer, aplicar y respetar la normatividad de la Universidad Autónoma Chapingo, constituye un refuerzo para vigilar los logros obtenidos, permitiendo que la rendición de cuentas a los integrantes de la Institución y a la sociedad en general, sea transparente y confiable. Y asimismo constituye una seguridad jurídica, en torno a la existencia y desempeño de los funcionarios universitarios como encargados del buen destino de una Institución de Educación Pública al servicio de la sociedad. Es decir, la seguridad jurídica de la que hablamos presupone que es necesaria la presencia de un orden que regule las conductas de los individuos en las sociedades y que ese orden se cumpla y sea eficaz.

² VILLANUEVA, Ernesto, Derecho Mexicano de la Información, Oxford, México, 2000. p. 298

Es por ello que la publicidad y fácil acceso a la información se vuelven aspectos muy importantes en cuanto al conocimiento de la normatividad que rige a la Universidad Autónoma Chapingo.

Lo anterior, se ve fortalecido con lo indicado en el artículo 39º del Reglamento de Obligaciones, Responsabilidades y Sanciones aplicable a los Funcionarios de la Universidad Autónoma Chapingo, que a la letra dice:

“TODOS LOS FUNCIONARIOS A LOS DOS MESES SIGUIENTES DE HABER TOMADO POSESIÓN COMO TITULARES DE UN PUESTO O CARGO, ESTÁN OBLIGADOS A TOMAR CURSOS SOBRE ASPECTOS DE LEGISLACIÓN UNIVERSITARIA, LABORAL Y RESPECTO A LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA”.

No obstante, como se ha expuesto, el contenido de esta norma no ha sido suficiente para que los funcionarios universitarios conozcan, acepten y respeten la normatividad que los rige. Razón por la que se considera pertinente proponer una reforma al mencionado artículo. Dicha reforma, obedece al hecho de que cuando un funcionario toma posesión del cargo, inmediatamente comienza a ejercer las funciones que le han sido designadas, mismas que están sujetas a diversos ordenes normativos; por lo que es posible que en muchos de los casos, en el lapso de dos meses ya habrán incumplido por lo menos alguna disposición, lo que puede conllevar a no conseguir el logro de los objetivos institucionales o lograrlos de manera deficiente.

En consecuencia, tener funcionarios universitarios que conozcan sus obligaciones y las normas que les sean inherentes, debe ser una prioridad como parte de las acciones a emprender para alcanzar los objetivos institucionales.

Como parte de esas acciones, en el presente trabajo se propone modificar el contenido del artículo 39º del Reglamento de Obligaciones, Responsabilidades

y Sanciones aplicable a los Funcionarios de la Universidad Autónoma Chapingo, quedando de la siguiente manera:

Artículo 39º.- Todos los funcionarios al tomar posesión como titulares de un puesto o cargo en la Universidad Autónoma Chapingo, están obligados a conocer sus funciones y la normatividad interna inherente a las mismas; además, están obligados a tomar cursos y actualizaciones, respecto a la normatividad interna y externa aplicable a la UACH, a efecto de coadyuvar en el logro de los objetivos Institucionales.

La cultura de la normatividad que se pretende generar, tiene que ver con la idea de difundir la normatividad, de que todos conozcan sus obligaciones tanto en el entorno institucional como en la sociedad misma, con el compromiso de fortalecer a la Universidad a través de la legalidad, de asumir responsablemente el papel que a cada uno le corresponde.

4.3 Creación de un Programa de Difusión de la Cultura Normativa Universitaria en la Universidad Autónoma Chapingo

Dado que para estar en posibilidad de conocer el verdadero alcance de cualquier disposición jurídica se necesita comprender su contenido a través de una lectura jurídica y relacionarla con todas aquellas disposiciones (legales, reglamentarias, judiciales, consuetudinarias) con las cuales está concordada; a manera de una posible solución y prevención, debe evitarse la existencia de justificaciones para el desconocimiento, interpretación y/o negativa a respetar el uso de la normatividad tanto interna como externa que aplica en la Universidad Autónoma Chapingo.

Con base en el sistema jurídico mexicano, podemos considerar que información jurídica es aquella que se conforma de la determinación de las fuentes formales del derecho, estableciendo que en toda sociedad debe existir un orden jurídico que regule su convivencia y que la sociedad como tal pueda

utilizar esa información, conformando entonces, un reconocimiento del ordenamiento jurídico que puede estar basado en los siguientes aspectos:

- a. “La información jurídica está conformada con base en un nivel protector, restrictivo y coactivo del individuo en sociedad;
- b. La información jurídica, conforma un conjunto de medios para ejercer el poder;
- c. El valor de la información jurídica se basa no solamente en un conjunto de disposiciones que norman la vida del hombre en sociedad como poder político, sino que también involucran aspectos individuales;
- d. La información jurídica es, por su propia naturaleza, necesaria para gobernantes y gobernados;
- e. La información jurídica implica la necesidad de una adecuada estructuración, organización y sistematización para su conocimiento.”³

Consecuentemente, se propone la creación de un programa de difusión de la cultura normativa universitaria en la Universidad Autónoma Chapingo, el cual deberá operar de manera constante a efecto de que todos y cada uno de los funcionarios que laboran en la Institución tengan acceso a la información básica respecto a la normatividad relacionada con el desempeño de sus funciones.

La existencia de información y acceso a la normatividad aplicable en la Universidad Autónoma Chapingo, como generadora de una cultura normativa, enriquece el conocimiento que los funcionarios universitarios requieren para tener un adecuado desempeño, participación y toma de decisiones respecto a las actividades de su encargo.

Se puede asegurar que existe una cultura de la legalidad difundida entre los miembros de la colectividad, cuando más allá del contenido de las normas vigentes, de la tradición o familia jurídica a la que pertenecen, e incluso de si se respetan o no los contenidos característicos de un estado de derecho, éstos

³ Vid. RIOS ESTAVILLO, Op. Cit., P. 19.

adaptan su comportamiento a las normas por la simple razón de que les reconocen un nivel aceptable de legitimidad.

La cultura normativa de la que se habla, debe ser una forma de vida para los funcionarios de la Universidad Autónoma Chapingo; deben ser las normas, las bases de convivencia social en torno a las cuales interactúen los distintos miembros de la universidad, para satisfacer sus necesidades y principalmente, para alcanzar de manera óptima los objetivos institucionales.

Enseguida se describen algunos elementos que favorecen la comprensión de cómo puede darse el proceso de difusión de la cultura normativa en la Universidad Autónoma Chapingo:

- “Conducta. Comprende todas las actividades de la persona social, manifiestas o encubiertas, siempre que se expresen de algún modo sensorialmente perceptible.
- Conductas aprendidas. Todo lo que es posible conocer a través de la participación en la vida social.
- Resultados de la conducta. Se refiere al conocimiento que la comunidad comparte total o parcialmente en cuanto a estados de conciencia, normas, valores e incluso los resultados materiales o productos de la cultura.
- Compartir y transmitir contenidos culturales. Compartir se refiere a que la idea, conocimiento, técnica o norma son participadas por dos o más miembros de la sociedad. Y no se considera cultural si ésta no es comunicada a ningún miembro de la comunidad a que se pertenece. Transmitir se refiere a la interacción social que permiten los procesos de socialización y educación, por ejemplo, heredar conocimientos de una generación a otra”.⁴

Elementos que se encuentran en la definición de cultura que anteriormente señalamos y que esencialmente contempla, que es la configuración de la

⁴ Vid. FÚCITO, Felipe, Op. Cit., pp.149-150

conducta aprendida y de los resultados de la conducta, que se comparten y transmiten los miembros de una sociedad.

Dentro de los elementos que constituyen la cultura, las normas sociales son fundamentales, determinan los cursos de acción de las personas, ya que establecen los modelos de conducta a los que deben ajustarse. Su conocimiento por parte de las personas les permite prever como serán juzgadas sus acciones por los otros.

Al generarse un cuerpo normativo como el existente en la Universidad Autónoma Chapingo, no basta con que lo conozcan quienes lo han elaborado, sino que es necesario que lo compartan y transmitan a los demás miembros de la comunidad a la que pertenecen, pues su existencia como tal, no significa efectividad concreta en su aplicación y sanciones por su incumplimiento.

Las normas proporcionan cohesión a la sociedad, y también son las generadoras de conflicto; pero, en un sentido o en el otro; son insustituibles para los seres humanos, ya que forman un sistema de control social necesario para el mantenimiento de la vida en común.

Los conocimientos en México, aún se transmiten por la vía tradicional, principalmente por la familia, las Instituciones educativas y los medios masivos de comunicación; es por ello que debe aceptarse que a nivel Institución, no se ha logrado inculcar una cultura normativa, y por tanto, reconocer que aún hay desconocimiento de las normas existentes en la Universidad Autónoma Chapingo, y el respeto por las normas mismas no se encuentre arraigado, ejemplo que ello es que constan aproximadamente ciento cincuenta expedientes administrativos iniciados por posibles incumplimientos o inobservancias a las normas que rigen la Institución.

La problemática del desconocimiento de la normatividad por parte de los Funcionarios de la Universidad Autónoma Chapingo, es una conducta que se ha extendido al interior de los demás miembros que integran la Universidad.

Lo anterior representa una razón suficiente para proponer la creación de un programa de difusión de Cultura normativa universitaria, basado en un sistema de valores, normas y acciones que promueva que los funcionarios de la Universidad Autónoma Chapingo crean en el respeto a la normatividad, la defiendan y como parte de su nueva cultura, no admitan ni fomenten su trasgresión.

El programa de difusión de la cultura normativa universitaria propuesto, tiene como propósito principal, que todos los funcionarios de la Universidad Autónoma Chapingo, asuman el compromiso de conocer y respetar las normas existentes tanto al interior como al exterior de la Institución y que por su competencia, rigen la vida universitaria, involucrándose en el logro de una cultura normativa.

Este programa puede encargarse de proporcionar de manera general, la información respecto a la normatividad básica existente al interior de la Universidad y lograr la conciencia necesaria en los funcionarios para que se interesen en buscar y conocer las leyes, normas, reglamentos, circulares, etcétera, que se relacionen con su vida universitaria y las funciones que desempeñan. Interés que a largo plazo puede ser extendido al resto de la población de la Universidad y lograr así una verdadera cultura normativa de todos los universitarios.

El programa propuesto es exclusivamente de carácter preventivo, más no un programa dedicado a combatir los actos ilícitos ya existentes. Un instrumento para orientar las actividades que permitan el logro de los objetivos y las políticas institucionales.

Los aspectos prioritarios sobre los que debe basarse la difusión de la normatividad entre los funcionarios de la Universidad Autónoma Chapingo son: la concientización, el fortalecimiento de la Institución y el reconocimiento e influencia social. Subrayando que la Universidad es un pequeño sector de la población que se dedica a impartir educación y que entre sus principales funciones está la formación de ciudadanos que a la conclusión de sus estudios

serán insertados en la sociedad y gran parte de sus conductas aprendidas, son responsabilidad de la Institución.

Es ineludible fomentar la cultura de la normatividad entre la población universitaria, garantizar el apego de los funcionarios universitarios a la ley y sancionar a quienes no lo hagan.

Para ello es pertinente trabajar intensamente en lograr un cambio de actitud que conlleve un cambio cultural entre los funcionarios universitarios y por extensión, al resto de la población.

A manera de objetivos, con el programa planteado se pretende describir y explicar a los funcionarios:

- Por qué la población universitaria, y en particular los funcionarios universitarios, necesitan desarrollar y mantener una cultura de normas y legalidad.
- Como es que las acciones u omisiones tomadas en desacato a la normatividad, amenazan la estabilidad y consecución de los fines de la Institución, y
- La importancia de adoptar medidas para promover la cultura de la normatividad universitaria.

Se requiere:

- Favorecer la promoción y adopción de comportamientos acordes a la normatividad de la Institución, y
- Asumir una actitud responsable como funcionario universitario.

La manera de lograrlo puede ser:

- Involucrar a todas los mandos medios y superiores que conforman la administración de la Universidad Autónoma Chapingo.

- Apoyarse de la Contraloría General Universitaria y las áreas que la componen, así como del área de capacitación de la Dirección de Administración.
- Crear espacios de consulta.

Y en consecuencia se pretende:

- Formar funcionarios concientes de la existencia y respeto a la normatividad que rigen su desempeño en la Institución y de la importancia de la difusión de la misma, como formadora de una cultura normativa.

Se propone que se de inicio al programa con la elaboración de un tríptico que incluya:

- La presentación del programa
- El artículo 3 Constitucional
- Las principales obligaciones de los funcionarios universitarios al inicio de su encargo
- Listado de las normas aprobadas por los órganos competentes al Interior de la Universidad
- Una breve explicación de la aplicación supletoria de ordenamientos jurídicos externos en el desempeño de las tareas asignadas a la Universidad Autónoma Chapingo

El cual puede ser entregado al momento en que los funcionarios acuden a firmar su nombramiento, o bien, al momento en que se realiza la entrega-recepción del área correspondiente, a través del Departamento de Auditoría Interna.

Otra etapa se propone que sea la elaboración de un vínculo en la página de la Institución, en la cual se contengan las diversas disposiciones normativas aplicables en la Universidad Autónoma Chapingo; lo cual facilitaría el acceso y

consulta de la normatividad por parte de los funcionarios y el resto la población universitaria.

Una etapa más, corresponde a la organización de cursos, talleres, conferencias, relacionadas con la difusión de la normatividad y actualización jurídica, enfocada a los funcionarios universitarios, para que comiencen a capacitarse respecto a cada una de las ramas que les correspondan, accediendo con ello, a otro espacio de consulta.

Estos cursos, talleres y conferencias pueden enfocarse a exponer diversos temas, entre los cuales se pueden contemplar los siguientes:

- Requisitos que se deben cubrir para poder ser funcionario en la Universidad Autónoma Chapingo y la compatibilidad del encargo con otras actividades.
- Formalidades, elementos y características esenciales que se deben cumplir por los funcionarios universitarios, para realizar trámites administrativos ante las dependencias internas.
- Procedimiento, formalidades y requisitos que se deben cubrir para realizar trámites administrativos ante los Departamentos Jurídico, Contraloría Interna y sus áreas
- Importancia de respetar los tiempos, montos, partidas y calendarización establecidos para el ejercicio presupuestal.

4.4. VENTAJAS Y DESVENTAJAS DEL PROGRAMA PROPUESTO

Dado que la única forma de dar vigencia a la normatividad aplicable a la Universidad Autónoma Chapingo, es su reconocimiento por parte de todos los sectores que la integran, la formación de la cultura normativa en la Universidad, no debe ser vista como una estrategia de vigilancia jerárquica que controla las actividades de los funcionarios, sino como una forma de fomentar y favorecer el perfeccionamiento de su actuación, que permita comprobar y valorar el efecto

que cada una de las actividades generadas dentro de la Universidad provocan en la calidad del producto ofrecido, que es la educación.

El objetivo es que los folletos elaborados se encuentren siempre disponibles para que tanto los funcionarios que inician sus labores, como los ya existentes y la población en general, tengan fácil acceso y comprensión de ellos.

Que el vínculo de la página de Internet sea de fácil acceso y se encuentre actualizado de manera permanente, ofreciéndose con ello una opción para la consulta de la normatividad que sea un material de apoyo a todos los funcionarios y a la población en general con acceso a Internet.

Los cursos, talleres y conferencias, deberán realizarse con el apoyo y colaboración de las diversas áreas involucradas en la difusión de la cultura normativa; buscando que se elaboren calendarios, que contengan las fechas, sedes y cantidad de personas que pueden tener acceso a los mismos. No dejando de lado que la Universidad Autónoma Chapingo, cuenta con diversas extensiones de sus instalaciones en todo el país, por lo que deben ser incluidos para que tengan acceso a la capacitación propuesta.

Para la realización de los cursos, talleres y conferencias se recomienda:

- Se cuente con personal capacitado para impartirlos
- Se elaboren listas de inscripción de los posibles asistentes, para mantener un control y poder agilizar la preparación del material correspondiente
- Buscar un espacio adecuado, que reúna las condiciones de recursos didácticos y comodidad para impartir y permanecer en el curso durante el tiempo que se tenga programado
- Formar grupos reducidos, a efecto de no ofrecer un servicio impersonal. Los grupos pueden ser conformados o convocados por áreas, departamentos o niveles jerárquicos; pudiendo así ser integrados, por funciones o niveles de mando.

- Tratar de hacer extensivos los programas a los demás sectores de la población universitaria, comenzando por el personal que cada Funcionario considere que es prioritario capacitar en sus respectivas áreas de labores.

Entre las ventajas que ofrece tener un programa permanente de difusión de la cultura normativa en la Universidad Autónoma Chapingo, se encuentran las siguientes:

Económicas

- Protección, conservación y buen uso del patrimonio universitario

Sociales:

- Cumplimiento de los objetivos Institucionales
- Credibilidad en la protección, conservación y buen uso del patrimonio universitario
- Adquisición personal e Institucional de una cultura normativa
- Alternativa al conductismo existente en los funcionarios universitarios
- Fortalecimiento del buen ejercicio de la función pública

Jurídicas

- Comprensión de las consecuencias de las acciones u omisiones adoptadas por los funcionarios universitarios
- Reducción de la incidencia de incumplimiento a la normatividad interna y externa, así como de la comisión de delitos.

Toda actuación de las autoridades fuera del orden normativo que les rige, lesiona los derechos de la población, ya sea por el abuso en el ejercicio del poder público, o bien, por la omisión en la aplicación de la ley. Por consiguiente es necesario fortalecer la profesionalización de los funcionarios universitarios y demás servidores públicos para que además de los conocimientos y la ética necesarios, tengan un claro compromiso institucional.

Por el contrario, existen desventajas por la implantación del programa propuesto, entre las que se encuentran las siguientes:

Económicas:

- Falta de aprobación de la inversión económica para la implantación programa propuesto
- Falta de tiempo y espacios para la actualización constante, derivadas de las actividades propias de la Institución.

Sociales

- Apatía por parte de los funcionarios universitarios
- Hábitos y comportamientos adquiridos con anterioridad por los funcionarios universitarios y la comunidad universitaria
- Falta de tiempo y espacios para la actualización constante

Jurídicas

- Diferencias en los procesos administrativos para la debida aprobación del programa

Existen otros aspectos a considerar, como es el hecho de que no existe contemplado un presupuesto específico para un programa como el que se propone. Sin embargo, puede existir la posibilidad de insertarse como parte de la capacitación que debe brindarse a los trabajadores de la Universidad, y buscar la manera de financiar esta propuesta, como parte de un proyecto que contribuye al desarrollo universitario y a la disminución de demandas entabladas como resultado de incumplimiento a los Aspectos Básicos que deben conocer los Funcionarios para evitar demandas, al proyecto de egresos y aplicación del presupuesto, y a tantas otras normas que de algún modo, con su difusión y consecuente cumplimiento pueden favorecer el fortalecimiento de la Institución.

“Un sistema moderno de normativa social, concebido con audacia e imaginación, implicaría una reformulación de todas las reglas socialmente obligatorias para alcanzar como metas mínimas las siguientes:

- 1] sistema legal nuevo, que exprese adecuadamente las necesidades sociales del momento;
- 2] integración de todos sus preceptos en un ordenamiento sistemático único, bien articulado y coherente;
- 3] flexibilidad de sus preceptos para que puedan irse poniendo a tono con nuevas necesidades sociales tan pronto como éstas se vayan presentando;
- 4] estar compuesto por un número reducido de preceptos claros, ordenados y precisos.

Seguramente no estaría constituido por extensos códigos, sino que se formaría a base de módulos reducidos, destinados a cada uno de los aspectos que deben ser reglados, sistematizados y armonizados entre sí y fácilmente reemplazables aisladamente sin deterioro del conjunto.

Quede claro que tan grandioso proyecto no sería, en caso alguno, la obra exclusiva de juristas, sino el resultado conjunto del aporte de muchas ramas científicas, no solamente sociales sino también naturales y exactas. Supondría un gran desarrollo de la informática y no podría prescindir de la cibernética ni de los instrumentos técnicos que ésta pone a su servicio.”⁵

Sin embargo, mientras no se logre que la cultura de la normatividad esté presente en la vida universitaria, de nada servirán las normas. Se trata de una cuestión formativa, de convivencia, de cultura; necesitamos aprender a respetar las normas aunque nos parezcan injustas, además de respetar a los otros, a pesar de no coincidir con nosotros.

⁵ NOVOA MONREAL, Eduardo, El derecho como obstáculo al cambio social, 16ª edición, Siglo XXI editores, México, 2007. pp. 66-67.

CONCLUSIONES

1. La Universidad Autónoma Chapingo es un espacio social abierto, y en tanto que no es una Institución aislada del resto de la sociedad, actúa dentro del orden normativo federal y dentro de las normas que por razones de la naturaleza de sus actos le sean aplicables, debiendo cumplir con sus propias normas y una gran cantidad de cuerpos normativos externos.
2. La comunidad universitaria se ha dado a lo largo del tiempo sus propias normas, que dentro del marco jurídico nacional, han respondido a las necesidades y características institucionales, aunque en la actualidad se precisa una reforma íntegra.
3. La universidad tiene la facultad de expedir todas las normas, reglamentos y acuerdos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, dentro del orden jurídico nacional, atendiendo a sus objetivos institucionales, y respetando las garantías individuales y los derechos humanos de sus integrantes, sin más limitaciones que el respeto al orden jurídico nacional.

Eso es precisamente el toque distintivo de la autonomía universitaria, la capacidad de darse su propio orden normativo, y por ende, la necesidad de generar una cultura normativa que trascienda la vida universitaria y se inserte en toda la sociedad.

4. Resultado de la elaboración del presente trabajo, existe la convicción de que en la medida en que se difundan, divulguen y conozcan las normas, reglamentos, leyes, etcétera, al interior de la universidad, es muy probable que se consolide una cultura de su cumplimiento.

Para ello, se considera inminente la elaboración de una compilación normativa universitaria, y un área que se encargue de su distribución y la difusión de los beneficios de su cumplimiento, en el sentido de que el

cumplimiento a la normatividad es un ejercicio de la autonomía y autorregulación jurídica que proporciona a la Universidad la posibilidad de cumplir efectivamente sus objetivos.

5. Indudablemente esto amerita una exhaustiva revisión y depuración de la normatividad existente, aprobada o no.

La consolidación de una cultura normativa universitaria que garantice, respete y proteja los derechos universitarios, sin dejar de lado los humanos y sociales, es una tarea inaplazable en la Institución, que debe agregarse a las funciones sustantivas de docencia, investigación, servicio, extensión y difusión de la cultura, como un objetivo institucional más.

6. Un factor importante a considerar en la formación y defensa de una cultura normativa en la Universidad Autónoma Chapingo, es la relación que se establece entre los alumnos y los demás agentes de la población universitaria, como parte de una Institución generadora de cultura, de origen en los estudiantes y como resultado de su formación, en el resto de la sociedad.

La influencia de este proceso de vinculación entre los estudiantes y los demás sectores de la población universitaria, distingue su trascendencia en que un gran porcentaje de los funcionarios universitarios también son los profesores encargados de la formación integral de los universitarios; debiendo ser, como los principales agentes de transmisión del conocimiento, los primeros en asumir una cultura normativa que puedan propagar a los estudiantes como parte de la formación integral que Institución ofrece a la sociedad al colaborar en la formación de futuros profesionistas que en menor o mayor grado contribuirán responsablemente al desarrollo de su país. Y en el firme sustento de una institución educativa tan relevante como en la Universidad Autónoma Chapingo.

FUENTES CONSULTADAS

ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Porrúa, México, 1973.

ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Primer curso. 14ª edición, Porrúa, México, 1999

ANAYA PÉREZ, Marco Antonio, et al. MARTE R. GÓMEZ EN CHAPINGO. Homenaje en el centenario de su natalicio 1896-1996. PIHAAA-CIESTAAM, UACH, México, 1996

AZAROV, N. I., et al. Redacción de I. Blauberg. Diccionario Marxista de Filosofía, Ediciones de Cultura Popular, México, 1972

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, 8ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2005

DE PINA GARCÍA, Juan Pablo. Diversidad, territorialidad y Búsqueda: la construcción de la Universidad Autónoma Chapingo. Universidad Autónoma Chapingo, México, 1996

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, tomo A-CH, 13ª edición, Porrúa, UNAM, México, 1999

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, tomo D-H, 13ª ed., Editorial Porrúa, UNAM, México, 1999

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, tomo I-O, 13ª ed., Editorial Porrúa, UNAM, México, 1999

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, tomo P-Z, 13ª ed., Editorial Porrúa, UNAM, México, 1999

Diccionario Kapelusz de la lengua española. Editorial Kapelusz, Buenos Aires, Argentina, 1979

FAYA BIESCA, Jacinto, Finanzas Públicas, Porrúa, México, 2003.

FÚCITO, Felipe. Sociología General, Conceptos básicos y evolución histórica. Teoría sociológica e investigación. Sociedad y cultura. Normatividad y conducta. Universidad, Buenos Aires, 1995

GÁNDARA RUIZ ESPARZA, Alberto, Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Porrúa, México, 2007

GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario, La autonomía universitaria en América Latina, mito y realidad, UNAM, México, 1977

NOVOA MONREAL, Eduardo, El derecho como obstáculo al cambio social, 16ª edición, Siglo XXI editores, México, 2007.

PALLÁN FIGUEROA, Carlos, Bases para la administración de la educación superior en América Latina: el caso de México, INAP, México, 1977.

RIOS ESTAVILLO, Juan José, Derecho a la información en México, Porrúa, México, 2005

SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, Primer curso de derecho administrativo, Porrúa, México, 2003.

VALLS HERNÁNDEZ, Sergio, et. al., Nuevo Derecho Administrativo, Porrúa, México, 2003.

VILLANUEVA, Ernesto, Derecho mexicano de la información, Colección de estudios jurídicos, Oxford, México, 2000.

VILLASEÑOR GARCÍA, Guillermo. La función social de la Educación Superior en México. La que es y la que queremos que sea. UAM-UNAM-ESU-UV, México, 2004

Revistas y cuadernos de divulgación

Confluencias, órgano de difusión de la reforma democrática, nº 8, vol. II, Consejo Estatal Veracruz, México, abril, 1997

SALAZAR UGARTE, Pedro, Democracia y (cultura de la legalidad), nº 25, Cuadernos de divulgación de la Cultura Democrática, Instituto Federal Electoral, México, 2006

Fuentes legislativas

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley que Crea la Universidad Autónoma Chapingo.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

Estatuto Universitario de la Universidad Autónoma Chapingo

Estatuto Universitario de la Universidad Autónoma del Estado de México

Reglamento Interno de la Contraloría General de la Universidad Autónoma Chapingo

Reglamento de Obligaciones, Responsabilidades y Sanciones aplicable a los Funcionarios de la Universidad Autónoma Chapingo

Plan de Desarrollo Institucional. 1995-2000

Catálogo de puestos y profesiogramas consultados en la Dirección General de Administración de la Universidad Autónoma Chapingo. Revisión contractual 1998. Enero 2007

Internet y Documentos digitalizados

CERVINI, R (2003) “Relaciones entre composición estudiantil, proceso escolar y el logro en matemáticas en la educación secundaria en Argentina”. Revista electrónica de Investigación educativa, 5. <http://redie.uabc.mx/vol5no1/contenido-cervini2.html>, 01 de abril, 2007

D. SALÓM, Genaro, La ley y el orden: su relación con la sociedad, www.eclac.cl/drni/proyectos/walir/doc/walir58.pdf, 10 de marzo, 2007

FIOR DE LEGUIZAMÓN, Mabel, “La brecha entre difusionismo y difusión”. Teoría y práctica de la comunicación http://www.unirevista.unisinos.br/pdf/UNIrev_Fior.PDF, 01 de marzo, 2008

GUERRERO, Omar, Principios de Administración Pública <http://omega.ilce.edu.mx:3000/sites/csa/principio/leccion5.html#definicion>, 31 de enero de 2008

SERNA DE LA GARZA, José María, et. al., Autonomía Universitaria y Financiamiento. Derecho de la Educación y de la Autonomía. www.bibliojuridica.org/libros, ISBN 970-32-0573-9, 23 de enero, 2007

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx>, 30 de junio 2007

Proyecto de Plan de Desarrollo Institucional. www.chapingo.mx, 31 de agosto, 2007

www.abogadogeneral.ipn.mx/avc/Docs/Doc-57-.doc , 31 de enero de 2008

www.controlinterno.udea.edu.co/ciup/glosario.htm , 31 de enero de 2008

www.definicion.org/funcionario , 31 de enero de 2008.

<http://es.wikipedia.org/wiki/Cultura> , 31 de enero de 2008

“Carecemos de cultura de legalidad: Reyes Heróles”, Banco de Boletines, UNAM-DGCS, www.dgi.unam.mx/boletin/bdboletin/2002_0543fff.html , 12 de febrero, 2008

Dependencias

Unidad de Planeación, Organización y Métodos (UPOM), Universidad Autónoma Chapingo

Contraloría General de la Universidad Autónoma Chapingo