



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

“APLICACIÓN DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, ASPECTOS CONSTITUCIONALES”

T E S I S

Que para optar por el grado de:

Especialista en Derecho Constitucional

P R E S E N T A:

Paola Nayeli Velázquez Victoria

DIRECTOR DE TESIS

Mtro. Osmar Armando Cruz Quiroz

Facultad de Derecho

Ciudad Universitaria, Cd. Mx., Agosto 2016.



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

JURADO ASIGNADO

Presidente: DR. SERGIO R. MÁRQUEZ RÁBAGO

Primer vocal: DR. FRANCISCO CALVARIO GUZMÁN

Secretario: MTRO. OSMAR ARMANDO CRUZ QUIROZ

Dedicatorias

A mi madre, con sincero reconocimiento y amor, por darme la vida, por su amor incondicional, por ser siempre un ejemplo de honestidad y tenacidad, porque gracias su esfuerzo pude continuar con mis estudios y ambas el día de hoy hemos logrado esta meta.

A mi padre, quien me ha enseñado que cada esfuerzo realizado siempre tiene una recompensa y que jamás debes darte por vencido.

A Tania y Katia, por todo el cariño que les tengo, porque confío plenamente en su capacidad para lograr sus metas y porque me han demostrado que la constancia es la clave para vencer cualquier obstáculo.

Ana Barrera Espinoza, una mujer inflexible, que con su ejemplo me enseñó que sólo mediante el trabajo constante se logran los objetivos.

Zita Patricia Victoria Barrera, una mujer honesta y perseverante, a quien considero mi segunda madre y quien siempre ha confiado en mí brindándome todo el apoyo para lograr lo que hoy soy.

Agradecimientos

Con profundo respeto y reconocimiento a mis amigos y maestros:

Mtro. Osmar A. Cruz Quiroz, quien con su constante seguimiento, orientación y disponibilidad me ayudo a cerrar este ciclo tan importante.

Dr. Sergio R. Márquez Rábago, por todas sus enseñanzas en la especialidad y por dedicar un poco de su valioso tiempo al presente trabajo.

Dr. Francisco Calvario Guzmán, por aceptar ser parte del sínodo y por el tiempo dedicado al análisis del presente trabajo de investigación.

Lic. Miguel I. Ramos Salazar, por la oportunidad y la confianza brindada en la Dirección General de Responsabilidades, Inconformidades y Registro Patrimonial de la UNAM.

Lic. Monique F. Ortiz Aguilera, por la confianza otorgada, por todos sus consejos, apoyo incondicional y su gran amistad.

Asimismo dedico este trabajo de investigación a:

A toda mi familia, por siempre confiar en mí y apoyarme incondicionalmente.

A mis amigos, por todos los momentos compartidos, por escucharme y brindarme confianza absoluta.

ÍNDICE

Introducción.....	1
CAPÍTULO I Aspectos Generales de la Universidad Nacional Autónoma de México	
1. Antecedentes.....	4
1.1 Fines y naturaleza jurídica.....	9
1.2 Estructura Orgánica	
1.2.1 Estructura Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México.....	11
1.2.2 Estructura Orgánica y Competencia de la Contraloría de la Universidad Nacional Autónoma de México.....	16
1.3 Normatividad Universitaria relacionada con responsabilidades del personal que labora en la UNAM.....	46
CAPÍTULO II. Responsabilidades de los Servidores Públicos	
2. Fundamentos y principios constitucionales en materia de responsabilidad de servidores públicos.....	54
2.1 Facultades del Congreso de la Unión en materia de responsabilidad de servidores públicos.....	66
2.2 Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.	
2.2.1 Sujetos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas los Servidores Públicos.....	71
2.2.2 Conductas materia de responsabilidad en el contexto de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.....	75
CAPÍTULO III Motivos por los cuales es aplicable la LFRSP en la UNAM	
3. Calidad de Servidores Públicos del personal de la Universidad Nacional Autónoma de México.....	89
3.1 Autonomía de la Universidad Nacional Autónoma de México.....	92
3.2 Aplicación de recursos federales de la Universidad Nacional Autónoma de México.....	101
3.3 Autoridades competentes dentro de la Universidad Nacional Autónoma de México para aplicar la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.....	104

3.4 Facultad del Consejo Universitario de la UNAM para expedir normatividad.....	111
--	-----

CAPÍTULO IV Comparativo con otras Universidades con la misma naturaleza jurídica que la UNAM

4. Universidades descentralizadas del Estado.....	119
4.1 Universidad Autónoma Metropolitana.....	122
4.1.1 Sistema de responsabilidades administrativas en la Universidad Autónoma Metropolitana.....	124
4.2 Universidad Autónoma Chapingo.....	126
4.2.1 Sistema de responsabilidades administrativas en la Universidad Autónoma Chapingo.....	127
4.3 Otras Universidades y comparativo final.....	129

CAPÍTULO V Análisis de la problemática

5. Responsabilidades de los trabajadores de la UNAM por incurrir en infracciones administrativas.....	144
5.1 Aplicación de sanciones administrativas al personal de la UNAM.....	147
5.2 Consecuencias de la escasa aplicación de sanciones administrativas en la UNAM.....	156

CAPÍTULO VI Aplicabilidad de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en la UNAM

6. Justificación constitucional y legal de la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en la UNAM	
6.1 Supremacía Constitucional.....	165
6.2 Principio de Legalidad.....	174
6.2.1 Reserva de Ley.....	184
6.3 Principios Generales del Derecho.....	188
6.4 Beneficios de la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en la UNAM.....	191
Conclusiones.....	201
Propuestas.....	207
Bibliografía y hemerografía.....	212

Introducción

Es bien sabido que nuestro país actualmente cuenta con uno de los índices más altos de corrupción, situación que evidentemente se ve reflejada en los diferentes ámbitos de gobierno y en muchas instituciones públicas, de ahí que exista la necesidad de que toda Institución tenga un efectivo sistema de rendición de cuentas, el cual, incluye no únicamente que los servidores públicos den a conocer lo que hacen, sino también que en su momento se apliquen sanciones y se sigan procedimientos en caso de que se cometan acciones u omisiones probablemente constitutivas de responsabilidad administrativa.

Surge entonces, la responsabilidad de los servidores públicos, de la cual se tienen antecedentes desde el Derecho Romano, en nuestro país dichos antecedentes datan de la época colonial y en los diferentes momentos históricos han atendido a una sola necesidad: el hecho de que un trabajador al servicio del Estado responda en todo momento por sus actos indebidos; en el presente trabajo de investigación se analiza por qué constitucional, legal y doctrinalmente en la Universidad Nacional Autónoma de México es aplicable la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

La Universidad Nacional Autónoma de México de acuerdo a su Ley Orgánica tiene una naturaleza jurídica de organismo descentralizado del Estado, dicha figura, de conformidad con el Maestro Serra Rojas, es un régimen administrativo de un ente público que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía e independencia y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder regulador y de la tutela administrativa¹, estos aspectos y otros tales como sus antecedentes, estructura orgánica y un análisis de la normatividad universitaria relacionada con la aplicación de

¹ Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, 8ª ed., México, Porrúa, 1977, t. I, p. 470.

responsabilidades del personal que labora en la UNAM forman parte del desarrollo del primer capítulo;

Se analizan en el segundo capítulo aquellos principios constitucionales en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, a los cuales se les ha denominado código administrativo de conducta, los sujetos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y las conductas materia de responsabilidad administrativa en el contexto de la mencionada Ley;

El capítulo número tres se enfoca al análisis de aquellas circunstancias que hacen plausible la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos dentro de la UNAM, una de ellas tiene que ver con que la normatividad de la Universidad Nacional Autónoma de México le otorga facultades a sus autoridades para llevar a cabo el procedimiento disciplinario para la determinación de responsabilidades de funcionarios y empleados y, en su caso aplicar las sanciones que correspondan, sin embargo a la fecha dicha facultad no ha sido ejercida efectivamente, asimismo se enumeran otras cuatro razones que justifican la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en la UNAM;

Es importante mencionar que dentro del presente trabajo se llevaron a cabo diversas solicitudes de información a las Unidades de Enlace de cinco Universidades, las cuales tienen naturaleza jurídica de organismos descentralizados del Estado, lo anterior con la finalidad de determinar si consideran o no servidores públicos a sus trabajadores, el número de responsabilidades administrativas que han sancionado en los últimos tres años y la legislación o normatividad que aplican en dicho procedimiento, la mencionada información, un comparativo final y comentarios acerca de las respuestas emitidas por la Unidad de Enlace de cada Institución forman parte del capítulo cuarto;

Aunado a lo anterior, las consecuencias que se han desencadenado dentro de la Universidad Nacional por no aplicar la Ley Federal en la materia son, entre otras, las siguientes: se ha generado un mensaje de impunidad entre la comunidad universitaria, es alto el número de expedientes en materia laboral que obtienen un laudo desfavorable para la Universidad, lo anterior, ya que diversos asuntos que involucran una responsabilidad administrativa cometida por servidores públicos de la Universidad se tramita por la vía laboral y el trabajador alega de manera artificiosa la aplicación del Contrato Colectivo de Trabajo, se vulnera el Estado de Derecho, no se da una efectiva rendición de cuentas y hace que la confianza de la sociedad en la Universidad disminuya, estos temas son objeto de estudio del capítulo quinto.

Finalmente, el capítulo sexto se conforma por un análisis de los artículos constitucionales, legislación y normatividad en la materia en los que se fundamenta la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en la UNAM, haciendo énfasis en que existe una reserva de ley en dicha materia, así mismo y con la reforma constitucional del día 27 de mayo de 2015 se enumera en el artículo 73 constitucional la facultad del Congreso de la Unión expedir la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación, debido a lo anterior es evidente que la Universidad Nacional carece de competencia para emitir una reglamentación interna en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

Aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas en la Universidad Nacional Autónoma de México, Aspectos Constitucionales.

CAPÍTULO I Aspectos Generales de la Universidad Nacional Autónoma de México

1. Antecedentes.

De acuerdo al Diccionario de la Lengua Española una Universidad es una Institución de enseñanza superior que comprende diversas facultades, y que confiere los grados académicos correspondientes. Según las épocas y países puede comprender colegios, institutos, departamentos, centros de investigación escuelas profesionales,² se trata pues, de un conjunto de escuelas, facultades y entidades, en donde se reúnen profesores, investigadores, autoridades y alumnos para llevar a cabo el principal propósito de la institución, que es, en la mayoría de los casos, el de impartir educación de nivel superior y producir investigación.

En el presente capítulo me referiré a los antecedentes más sobresalientes que conforman la historia de la Universidad Nacional Autónoma de México, la cual en el año 2010 cumplió un siglo de existencia y, por lo tanto, de prestar sus servicios a nuestra sociedad, se trata como es bien sabido de una Institución que es considerada de las más importantes dentro de nuestro país debido a que las funciones que tiene a su cargo han sido fundamentales y determinantes para el desarrollo de México, entendiendo al desarrollo no como un concepto que se restrinja al ámbito del crecimiento económico, sino que se trata de la explotación de potencialidades positivas de un individuo y, en consecuencia, de una sociedad.

El antecedente directo de la Universidad Nacional Autónoma de México es la Real y Pontificia Universidad de México que surgió en nuestro país en el año 1551 por autorización de cédula real emitida por el Rey Carlos V, y que de acuerdo al Doctor Juan Ramón de la Fuente se recurrió para su creación a los expedientes

² Diccionario de la Real Academia Española, disponible en <http://lema.rae.es/drae/?val=universidad> 02 de septiembre de 2014.

de las Universidades de Salamanca, Alcalá de Henares y Sevilla,³ la mencionada cédula real estableció que la nueva fundación gozaría de tantos privilegios como la Universidad de Salamanca⁴; de la misma manera, prescribió que el virrey y la Audiencia se ocuparían de todo lo relativo a su puesta en marcha y organización,⁵ abriendo sus puertas al público el lunes 5 de junio de 1553.⁶

La Real y Pontificia Universidad de México es una universidad que se desarrolló en el contexto de la Edad Media, por lo que las características que en su momento tuvo son las que pertenecían a las universidades medievales, entre las cuales destacan que las autoridades que las crean y reconocen son invariablemente el emperador o el papa, de conformidad con Francisco Larroyo dichas universidades tenían un jefe común, elegido periódicamente, el cual llevaba el título de rector. Le asistían dos cancilleres, encargados de la administración de la universidad y de otorgar los grados académicos. Por su parte, cada facultad se hallaba representada por un decano.⁷

El siguiente acontecimiento significativo dentro de la Universidad se suscitó durante la presidencia del General Porfirio Díaz, ya que en su mandato se llevó a cabo la inauguración de la Universidad con el carácter de Nacional como un acto conmemorativo del primer centenario de la independencia, expidiéndose para tal efecto su Ley Constitutiva según Jiménez Rueda el 26 de mayo de 1910,⁸ en la cual se estableció que la Universidad dependería del ministro de Instrucción Pública y Bellas Artes, que su gobierno estaría a cargo de un rector (nombrado

³ De la Fuente, Juan Ramón, *Para entender a la Universidad Nacional Autónoma de México* (UNAM), México, Nostra ediciones, 2010, p. 45.

⁴ De la Plaza y Jaén, Cristóbal Bernardo, *Crónica de la Real y Pontificia Universidad de México*, México, Rangel, 1937, p. 357.

⁵ Renate, Marsiske(coord.), *La Universidad de México, un recorrido histórico de la época colonial al presente*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001, p. 19.

⁶ Martínez del Río, Pablo, *et al., Ensayos sobre la Universidad de México*, México, Consejos Técnicos de Investigaciones Científicas y Humanidades, 1951, p. 11.

⁷ Citado por Sánchez Vázquez Rafael, *Síntesis sobre la Real y Pontificia Universidad de México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 11, consultado en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/hisder/cont/14/cnt/cnt10.pdf>. 10 de abril de 2014.

⁸ Jiménez Rueda, Julio, *Ensayos sobre la Universidad de México*, México, Consejos Técnicos de Investigaciones Científicas y Humanidades, 1951, p. 48.

por el presidente de la República) y de un consejo universitario; pero no estipulaba de qué manera se integraría éste.⁹

Cabe señalar que la Universidad Nacional fue un proyecto que promovió Don Justo Sierra y que dicha Universidad de acuerdo a la opinión del Maestro no podía ser la misma que se había creado por cédula real en 1551 ya que, tal y como lo mencionó en su discurso de inauguración de la Universidad Nacional, la Real y Pontificia Universidad de México fue extraña casi por completo a la formidable remoción de corrientes intelectuales que fue el Renacimiento, ignorante del magno sismo religioso y social que fue la Reforma, seguía su vida en el estado en que se hallaban un siglo antes las Universidades cuatrocentistas,¹⁰ situación que dificultaba realizar la obra de cultura y atracción de todas las energías de la República aptas para la labor científica¹¹.

Posteriormente, en el año de 1929 la Universidad Nacional adquiere su autonomía, ante lo cual, es importante mencionar que no fue nuestra Universidad la primera que logró tener la característica de autónoma, lo hicieron primero la Universidad de San Luis Potosí y la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo también llamada Universidad Nicolaita de Michoacán, pero el impacto no fue el mismo toda vez que las mencionadas universidades carecían del carácter de nacional.

La Universidad Nacional en el año 2014 cumplió 85 años teniendo la característica de autónoma, por lo que fue en el año de 1929, en la Presidencia del Licenciado Emilio Portes Gil que se expidió la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, dicha ley se integraba por 55 artículos permanentes y 12 artículos transitorios; en el mencionado ordenamiento no se le concedía a la UNAM una autonomía con los alcances que hoy en día tiene, sin embargo se dio la pauta para que se lograra lo que a la fecha se ha conseguido;

⁹ Coordinación de Difusión Cultural, *Materiales de extensión universitaria brevísima introducción*, 4 serie de textos, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1988, p. 63.

¹⁰ Sierra Méndez, Justo, *Discurso pronunciado por el señor Licenciado don Justo Sierra, ministro de Instrucción Pública y Bellas Artes en la inauguración de la Universidad Nacional*, México, 1910, p. 120.

¹¹ *Idem*.

la autonomía que se le otorgó con la expedición de esa Ley Orgánica¹² era muy limitada debido a lo siguiente:

- a) Los artículos 8º y 9º establecían que el Consejo Universitario tendría un delegado de la Secretaría de Educación Pública, mismo que se designaría cada año y únicamente tendría el carácter de voz informativa.
- b) De acuerdo con el párrafo cuarto del artículo 13 de la Ley en comento, el Consejo Universitario tenía la facultad de elegir al Rector, al Tesorero y al Secretario de una terna que proponía el Presidente de la República; situación que de cierta manera hacía que el Rector formara parte del gabinete presidencial.
- c) Era una obligación del Rector, de acuerdo al artículo 21 de la Ley Orgánica expedida en 1929, enviar un informe anual al Presidente de la República, al Congreso de la Unión y a la Secretaría de Educación Pública.
- d) El artículo 34 atribuía al Ejecutivo la facultad de nombrar profesores extraordinarios y conferenciantes en las diversas facultades e instituciones universitarias.
- e) Se facultaba al ejecutivo para interponer su veto en casos muy específicos a las resoluciones del Consejo Universitario.
- f) Era obligación de la Universidad enviar al Consejo Universitario las resoluciones que tuvieran que ver con la clausura de alguna facultad, escuela o institución universitaria, las condiciones de admisión de los estudiantes, y de revalidación o visa de estudios hechos en el país o en el extranjero, los requisitos que se señalan para los alumnos becados con el subsidio del gobierno federal, la erogación de cantidades mayores de cien mil pesos en una sola vez o de la misma en pagos periódicos que excedan de diez mil pesos anuales, a menos que esos gastos se cubran con fondos que no procedan del subsidio del gobierno federal, y de los reglamentos de

¹² Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1929.

esa ley o a modificaciones de ellos que se consideren violatorios de la misma.

Como se puede observar, el Ejecutivo federal tenía gran injerencia aún dentro de la Universidad a pesar de que se le había otorgado el carácter de autónoma, dichas atribuciones con el paso del tiempo se fueron suprimiendo por lo que el Presidente de la República actualmente ya no interviene en la gestión o en decisiones que tengan que ver con el manejo y toma de decisiones en la UNAM, salvo en el caso específico del presupuesto de egresos de la Federación, en el cual es el encargado de hacer llegar a la Cámara de Diputados el proyecto de presupuesto de egresos de la Federación con la finalidad de que sea discutido, modificado y en su caso aprobado por la Cámara de Diputados.

En 1933 existió una disputa debido a un discurso pronunciado por el entonces Secretario de Educación Pública, Narciso Bassols, en el cual manejaba la expedición de una nueva ley orgánica de la UNAM, dicha iniciativa según el Maestro Orozco Henríquez era con el propósito de dejar a la Universidad a su propio destino y convertirla en una institución privada;¹³ y en el año de 1935 el presidente Lázaro Cárdenas optó por rechazar dicha propuesta que consistía en realizar la separación definitiva y formal entre el Estado y la UNAM.¹⁴

Diez años después, el 6 de enero de 1945 y durante el mandato de Manuel Ávila Camacho se expide Ley Orgánica de la UNAM, la cual tiene como característica especial que es la primera Ley de la Universidad que deviene de un proyecto ideado por la comunidad universitaria y aprobado por el Consejo Universitario, el cual fue entregado el 21 de diciembre de 1944 al Presidente de la República¹⁵ y posteriormente publicado en el Diario Oficial de la Federación; su integración constaba de dieciocho artículos definitivos y ocho transitorios.

¹³ ¹³ Coordinación de Difusión Cultural, Materiales de extensión universitaria brevísimas introducciones, 4 serie de textos, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1988, p. 70.

¹⁴ Quintanilla, Susana, *La educación en México durante el periodo de Lázaro Cárdenas 1934-1940*, disponible en http://biblioweb.tic.unam.mx/diccionario/htm/articulos/sec_31.htm. 12 de mayo de 2014.

¹⁵ ¹⁵ Coordinación de Difusión Cultural, Materiales de extensión universitaria brevísimas introducciones, 4 serie de textos, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1988, p. 70.

1.1 Fines y naturaleza jurídica.

La Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México que a la fecha rige es la expedida en 1945, en la cual se contienen entre otros aspectos: la naturaleza jurídica que posee la Universidad, los fines que persigue, los derechos que ostenta, sus autoridades, la forma de elección de éstas, sus principales atribuciones, los requisitos que deben cumplir quienes deseen ocupar dichos cargos, la duración del cargo y la forma en que se integra el patrimonio universitario.

La naturaleza jurídica de la UNAM se encuentra establecida en el primer artículo de su Ley Orgánica, el cual indica que se trata de una corporación pública, organismo descentralizado del Estado.

Al respecto de la descentralización, el Maestro Serra Rojas indica lo siguiente:

La descentralización administrativa es la técnica de organización jurídica de un ente público, que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia, y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa¹⁶.

De lo anterior, se colige que el hecho de que un organismo tenga la característica de descentralizado no hace que deje de formar parte del Estado y en todo momento debe estar sujeto a tutela por parte de aquel, tal es el caso de la Universidad Nacional Autónoma de México, la cual es una institución que a pesar de poseer la naturaleza jurídica de organismo descentralizado del Estado y de ser autónoma debe en todo momento apegarse a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, instrumento que establece las bases sobre las cuales esta erigido nuestro Estado.

¹⁶ Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, 8ª ed., México, Porrúa, 1977, t. I, p. 470.

El Doctor Fernández Ruíz clasifica la descentralización de la Universidad Nacional Autónoma de México como una descentralización política por servicio, la cual señala es la efectuada con el propósito de prestar un servicio público, a cuyo efecto crea una persona jurídica de derecho público a la que se le encarga la prestación del servicio correspondiente, en un esquema de autonomía tan amplia que le permite, incluso, darse su propio órgano de gobierno y conferirse su propia normatividad jurídica, en gran medida; asimismo le confiere a ese tipo de descentralización las siguientes características:

- a) Su establecimiento mediante ley o decreto.
- b) Personalidad jurídica propia.
- c) Patrimonio propio.
- d) Estatuto y regulación específicos.
- e) Realización de una actividad técnica; y
- f) Tutela y vigilancia por parte de la administración central.¹⁷

Ahora bien, la palabra “fin” de acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española significa el objeto o motivo con que se ejecuta algo,¹⁸ al respecto y por lo que hace a los fines que persigue la Universidad Nacional Autónoma de México, el artículo tercero constitucional en su fracción VII indica que las Universidades y demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de ideas.

¹⁷ Fernández Ruíz, Jorge, *Derecho Administrativo y Administración Pública*, 4ª edición, México, Porrúa, 2006, pp. 79, 487-489.

¹⁸ Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, <http://lema.rae.es/drae/?val=fin> consultado el 29 de abril de 2014.

Asimismo, los fines que persigue la Universidad Nacional se encuentran previstos de una manera más específica en el artículo 1º de su ley Orgánica¹⁹ y se enumeran a continuación:

- a) Impartir educación superior para formar profesionistas, investigadores, profesores universitarios y técnicos útiles a la sociedad.
- b) Organizar y realizar investigaciones, principalmente acerca de las condiciones y problemas nacionales; y
- c) Extender con la mayor amplitud posible los beneficios de la cultura.

1.2 Estructura Orgánica

1.2.1 Estructura Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México.

El artículo 7º del Estatuto General de la Universidad Nacional Autónoma de México establece que la Universidad se encuentra integrada por sus autoridades, investigadores, técnicos, profesores, alumnos, empleados y graduados en ella.

Al respecto, el artículo 3º de la Ley Orgánica de la UNAM indica las autoridades que conforman a la Universidad, las cuáles se citan a continuación:

- a) La Junta de Gobierno.
- b) El Consejo Universitario.
- c) El Rector.
- d) El Patronato.
- e) Los directores de facultades, escuelas e institutos.
- f) Los consejos técnicos.

La Junta de Gobierno es un órgano colegiado, el cual fue creado en el año de 1945²⁰, y tal como lo establece la fracción IV del artículo 5º de la Ley Orgánica de la UNAM se encuentra conformado por quince universitarios distinguidos que hayan destacado en su especialidad y tiene entre sus principales facultades el

¹⁹ Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, <http://www.dgelu.unam.mx/m2.htm> consultado el 29 de abril de 2014.

²⁰ Sitio web de la Junta de Gobierno de la Universidad Nacional Autónoma de México, <http://www.juntadegobierno.unam.mx/> consultado el 07 de mayo de 2014.

nombramiento del Rector, de los Directores de las Escuelas, Facultades e Institutos y de los integrantes del Patronato Universitario; los miembros de la Junta de Gobierno son nombrados por el Consejo Universitario, salvo casos excepcionales.

El Consejo Universitario es la máxima autoridad colegiada dentro de la Universidad, en cuanto a su composición, se integra por el Rector, el Secretario General, Directores de Escuelas, Institutos y Facultades, representantes propietarios y suplentes de: profesores y alumnos de facultades y escuelas; los investigadores de institutos y centros; los alumnos de los programas de posgrado; los técnicos académicos; los académicos de los centros de extensión y de las dependencias administrativas que cuentan con personal académico, así como del personal administrativo de la Universidad²¹, se trata pues de un Órgano colegiado que refleja los componentes principales de la UNAM; y de conformidad con el artículo 8º de la Ley Orgánica en comento tiene como función principal expedir todas las normas y disposiciones generales encaminadas a la mejor organización y funcionamiento técnico, docente y administrativo de la Universidad.

El Rector de la Universidad es denominado por el artículo 9º de la Ley Orgánica de la Universidad como el jefe nato y representante legal de la UNAM, entre sus principales atribuciones el Doctor De la Fuente señala el vigilar el estricto cumplimiento de la Ley Orgánica, de las disposiciones de la Junta de Gobierno y de las resoluciones que dicte el Consejo Universitario, así como ejercer, en materias no reservadas, la dirección general del gobierno de la institución.²² El Rector, de conformidad con la fracción I del artículo 6º de la Ley Orgánica en comento es nombrado por los integrantes de la Junta de Gobierno; en cuanto a la duración en el cargo, es por un periodo de cuatro años, con posibilidad de reelegirse una sola vez.

Otro de los órganos colegiados que conforma a la Universidad es el Patronato Universitario, el cual se compone de tres miembros, asimismo y tal como lo

²¹ Sitio web del Consejo Universitario de la Universidad Nacional Autónoma de México, <https://consejo.unam.mx/acerca-de> consultado el 07 de mayo de 2014.

²² De la Fuente, Juan Ramón, *op. cit.*, p. 27.

establece el artículo 10º de la Ley Orgánica de la UNAM, entre sus funciones destacan administrar el patrimonio universitario, formular el presupuesto general anual de ingresos, designar al Tesorero, al Contralor y al Auditor Interno de la Universidad, otras facultades que el Maestro Juan Ramón de la Fuente indica y que me parece importante señalar son: que al patronato le corresponde la rendición de cuentas públicas, es decir, la entrega formal de la cuenta anual de la institución que en años recientes se ha hecho ante la Auditoría Superior de la Federación, para que el uso de los recursos públicos de la casa de estudios sea escrupulosamente revisado por esta instancia federal.²³ Los miembros del Patronato Universitario son nombrados por la Junta de Gobierno, lo anterior de conformidad con la fracción III del artículo 6º de la Ley Orgánica de la UNAM. La duración de los patronos de acuerdo al artículo 4º del Reglamento Interior del Patronato Universitario es por seis años sin que pueda ser designado para el periodo inmediato posterior, sin embargo el artículo 10º de la Ley orgánica de la UNAM establece que la duración de los miembros del Patronato será indefinida y que no recibirán remuneración o compensación alguna por parte de la Universidad.

Los Directores de las Facultades, Escuelas e Institutos son elegidos por la Junta de Gobierno a partir de ternas que el Rector les presenta a su consideración, lo anterior después de recibir propuestas por parte de la comunidad universitaria del lugar en donde se llevara a cabo la elección, entre sus principales atribuciones se prevén el representar a su Facultad o Escuela, concurrir a las sesiones del Consejo Universitario y nombrar al Secretario y al personal docente de su Escuela o Facultad siempre y cuando cumpla con la Normatividad universitaria, su nombramiento corresponde según la fracción II del artículo 6º de la Ley Orgánica de la Universidad a los integrantes de la Junta de Gobierno, por lo que se refiere al ejercicio de su cargo el artículo 37 del Estatuto General de la UNAM indica que será por cuatro años pudiendo reelegirse una sola ocasión.

Existen dos tipos de Consejos Técnicos dentro de la UNAM, se encuentran regulados en el Estatuto General de la Universidad y el primero de ellos

²³ *Ídem.*

corresponde a los Consejos Técnicos que se encuentran en las Facultades y Escuelas, los cuales son órganos de consulta que están integrados por un representante profesor de cada una de las especialidades que se imparten y por dos representantes de todos los alumnos, sus principales atribuciones consisten en estudiar y dictaminar los proyectos o iniciativas que les presenten el Rector, el director, los profesores y los alumnos o que surjan de su seno, formulación de proyectos de reglamento de su Facultad o Escuela, estudiar planes y programas de estudio estos dos últimos deben ser sometidos al Consejo Universitario y en cuanto a la duración en el cargo el artículo 29 del Estatuto General de la Universidad establece que el Consejo se renovara de forma general cada cuatro años.

El segundo tipo corresponde a los Consejos que tienen como función coordinar la labor de los Institutos, dentro de la Universidad se prevén dos supuestos:

a) El Consejo Técnico de la Investigación Científica.

El cual se integra, de conformidad con el artículo 51 del Estatuto General de la UNAM por: el Coordinador de la Investigación Científica, el Director de la Facultad de Ciencias, los Directores de los veinte Institutos de la Investigación Científica y un consejero representante del personal académico, electo por cada uno de los institutos del área.

b) El Consejo Técnico de Humanidades.

Integrado por el Coordinador de Humanidades, el Director de la Facultad de Filosofía y Letras, los directores de los 26 institutos de humanidades y un consejero representante del personal académico, electo por cada uno de los institutos del área.

Entre las principales atribuciones con que cuentan dichos Consejos Técnicos se encuentran el coordinar e impulsar la investigación de su área, establecer los lineamientos generales para la creación de nuevos institutos y centros y evaluar la investigación que se realiza en los institutos y centros del área, en cuanto a la duración en el cargo los Coordinadores son nombrados por el Rector previa consulta del Consejo técnico respectivo y los Directores de los Institutos son

designados por la Junta de Gobierno y ejercen su cargo por cuatro años, con la posibilidad de reelegirse una sola vez.

El Estatuto del personal académico de la Universidad Nacional Autónoma de México indica que son parte del personal académico los técnicos académicos, a los cuales define en su artículo 9º, indicando que son aquellas personas que han demostrado tener experiencia y las aptitudes suficientes en una determinada especialidad, materia o área, para realizar tareas específicas y sistemáticas de los programas académicos y/o de servicios técnicos de una dependencia de la UNAM.

De la misma manera los profesores son parte integrante del personal académico de la Universidad, al respecto el Estatuto del personal académico de la UNAM indica en su artículo 29 que existen cuatro tipos de profesores e investigadores, a saber, ordinarios, visitantes, extraordinarios y eméritos.

En el ciclo escolar 2014-2015 de acuerdo a estadísticas realizadas por la Universidad Nacional ²⁴ se inscribieron 342,542 alumnos, cifra que incluye alumnos de posgrado, licenciatura, bachillerato y técnicos propedéuticos de la Escuela Nacional de Música, por lo que el mayor porcentaje de comunidad universitaria lo integran los alumnos.

Los empleados de la Universidad son todos aquellos trabajadores que se encuentran dados de alta en la nómina de la UNAM y que perciben un salario a cambio de prestar una actividad personal subordinada.

Los graduados en ella en el año 2014 corresponden a una cifra total de 55,622²⁵, cantidad que comprende los alumnos egresados de bachillerato, los titulados en licenciatura, especialistas, maestros y doctores, dichas personas son alumnos que han concluido el total de créditos exigidos por el respectivo plan de estudios y que siguen todos y cada uno de los procedimientos que cada Entidad establece a efecto de obtener un grado o título.

²⁴ Portal de Estadística Universitaria, Universidad Nacional Autónoma de México, disponible en <http://www.estadistica.unam.mx/numeralia/>

²⁵ *Idem.*

1.2.2 Estructura Orgánica y Competencia de la Contraloría de la Universidad Nacional Autónoma de México.

De acuerdo con los artículos 3º de la Ley Orgánica de la UNAM y 7º del Estatuto General de la Universidad Nacional Autónoma de México una de las autoridades de la Universidad Nacional es el Patronato Universitario.

Es importante referirse a la estructura del Patronato debido a que éste tiene varias dependencias a su cargo, entre ellas a la Contraloría, lo anterior tiene su base en el artículo 10 de la Ley Orgánica en comento, en el cual se encuentran establecidas las bases para la integración y el ámbito de competencia del Patronato.

Finalmente, de una manera más específica el artículo 11º del Reglamento Interior del Patronato Universitario señala a la Contraloría de la UNAM como una dependencia del mencionado órgano colegiado, dicho precepto a la letra indica:

“Artículo 11. Para el cumplimiento de sus funciones la Junta de Patronos contará con el apoyo de un Tesorero, un Contralor y un Secretario. La Junta de Patronos podrá crear o suprimir, con opinión favorable del Rector, otras dependencias para atender los problemas técnicos o administrativos que así lo requieran, y designar otros funcionarios cuando lo juzgue conveniente.”

De lo anterior y de los artículos 12 y 13 del Reglamento Interior del Patronato Universitario se colige que el Patronato Universitario tiene las siguientes dependencias a su cargo:

- a) La Tesorería, quien cuenta las siguientes áreas de colaboración:
 - a.1 Dirección General de Finanzas.
 - a.2 Dirección General de Patrimonio Universitario.
 - a.3 Coordinación Administrativa del Patronato Universitario.
- b) La Contraloría, que se integra por las siguientes áreas:
 - b.1 Oficina del Auditor Interno.
 - b.2 Dirección General de Control Presupuestal e Informática.
 - b.3 Dirección General de Responsabilidades, Inconformidades y Registro Patrimonial.

El Contralor de la Universidad Nacional Autónoma de México, de conformidad con el artículo 13 del Reglamento Interior del Patronato Universitario tiene las siguientes atribuciones:

I. Vigilar el correcto ejercicio del presupuesto, incluidos los fondos extraordinarios que por cualquier concepto se perciban, así como las erogaciones que se realicen con tales recursos.

El presupuesto de egresos de la Federación es un documento que se elabora cada año y que establece el programa de gasto del Gobierno, en él se indican entre otros aspectos el gasto total neto previsto y la cantidad, forma y destino de los recursos públicos, la Universidad Nacional Autónoma de México es parte de las Instituciones a las que el Gobierno Federal les otorga un presupuesto, el cual se encuentra contemplado en la partida denominada Programa de Ciencia, Tecnología e Innovación, en el ramo de educación pública²⁶ y es obligación del Contralor vigilar que se ejerza de manera adecuada.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 74, fracción IV, indica que el Ejecutivo Federal es el encargado de presentar a la Cámara de Diputados el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a efecto de que ésta, después de discutirlo y hacerle las modificaciones que considere pertinentes, lo apruebe.

En la Universidad Nacional la formulación del proyecto de presupuesto corresponde, de conformidad con el artículo 66 del Estatuto General de la UNAM al Patronato Universitario, lo anterior oyendo a la Comisión de Presupuestos del Consejo Universitario y al Rector, dicho proyecto posteriormente se discute ante el Consejo Universitario.

Por otro lado, los fondos extraordinarios a que se refiere la fracción que se comenta son los recursos financieros y bienes que recibe la Universidad por cualquier título, los cuales son de carácter institucional, independientemente de quien los genere. Los ingresos extraordinarios se generan por:

²⁶ Presupuestos de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2014 de dos de diciembre de 2013, disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2014.pdf. consultado el 5 de junio de 2014.

- a) Instrumentos consensuales para el desarrollo de proyectos específicos relacionados con las actividades propias de la entidad o dependencia;
- b) Asignaciones de instituciones promotoras de ciencia, artes, humanidades y tecnología;
- c) Enajenación o venta de productos, arrendamiento y prestación de servicios;
- d) Aportaciones voluntarias, cesiones, donaciones y herencias;
- e) Licenciamiento y explotación de títulos de propiedad intelectual, así como transferencia de conocimientos tecnológicos, y
- f) Otras fuentes.²⁷

II. Supervisar el manejo de los fondos y valores que haga la Tesorería, e informar periódicamente a la Junta de Patronos, según lo decida ésta; La Ley Orgánica de la Universidad Nacional, en su artículo 10 hace referencia a la forma de integración del patronato y las facultades que dicho colegiado posee, entre dichas atribuciones se encuentra la designación de un Tesorero y de los empleados que directamente estén a sus órdenes para llevar a cabo la administración del patrimonio universitario, sus recursos ordinarios y extraordinarios.

Debido a lo anterior, la Tesorería de la UNAM está adscrita al Patronato Universitario y es función del Contralor supervisar que los fondos y valores que aquella maneje se lleven a cabo de forma adecuada y, en su caso, hacerlo del conocimiento de la Junta de Patronos, a la cual también el Contralor se encuentra subordinado.

III. Llevar el registro contable de las operaciones financieras y presupuestales de la Institución y formular la cuenta anual que se presenta al Consejo Universitario.

Un registro contable es una anotación o asiento que se realiza en los libros de contabilidad de cualquier operación o movimiento económico de la empresa, en

²⁷ Reglamento sobre ingresos extraordinarios de la Universidad Nacional Autónoma de México disponible en http://xenix.dgsca.unam.mx/oag/abogen/documento.html?doc_id=39 consultado el 7 de junio de 2014.

este caso el Contralor debe llevar a cabo el registro de las operaciones financieras y presupuestales de la Universidad Nacional.

Por otra parte, de conformidad con la fracción III del artículo 10º le corresponde al Patronato Universitario la presentación de la cuenta anual de la UNAM dentro de los primeros tres meses a la fecha en que concluya un ejercicio, previa revisión de la misma que practique un contador público independiente designado por el Consejo Universitario.

La cuenta anual es enviada mediante oficio dirigido al Rector de la Universidad, firmado por los tres patronos, uno en su carácter de Presidente, otro en su carácter de Vicepresidente y el restante en su carácter únicamente de patrono y con copia al Auditor externo, lo anterior con el propósito de que dicha cuenta sea sometida a consideración del Consejo Universitario.

En la cuenta anual se encuentran, entre otros aspectos, los estados de situación financiera, de ingresos y gastos e inversiones por el año que terminó, los cuales son revisados por un contador público externo, quien emite un informe dirigido al Consejo Universitario externando su opinión sobre los estados financieros adjuntos basados en la auditoría que realizó tomando en consideración las normas internacionales de Auditoría.

IV. Realizar auditorías periódicas o especiales a las diferentes entidades y dependencias de la Universidad de conformidad con el programa y los lineamientos establecidos por la Junta de Patronos. De conformidad con el Acuerdo por el que se modifica el diverso por el que se establecen disposiciones generales para la realización de auditorías, revisiones y visitas de inspección emitido por la Secretaría de la Función Pública, una auditoría es de forma general una actividad independiente, enfocada al examen objetivo, sistemático y evaluatorio de las operaciones financieras y administrativas realizadas; a los sistemas y procedimientos implantados; a la estructura orgánica en operación; y a los objetivos, planes, programas y metas alcanzados por las dependencias y entidades en la Administración Pública Federal, con el propósito de determinar el grado de economía, eficacia, eficiencia, efectividad,

imparcialidad, honestidad y apego a la normatividad con que se han administrado los recursos públicos que les fueron suministrados.²⁸

La diferencia esencial entre una auditoría periódica y una auditoría especial radica principalmente en que las primeras se refieren a las que se encuentran previstas en un programa anual, son más completas que las auditorías especiales y son llevadas a cabo dentro de la Universidad Nacional por Auditoría Interna, por lo que hace a las segundas, éstas son realizadas por la Dirección General de Responsabilidades, Inconformidades y Registro Patrimonial y se trata de aquéllas que derivan de una queja o denuncia y versan sobre conceptos más específicos que una auditoría periódica.

V. Verificar y controlar en forma sistemática que las operaciones de dependencias y de entidades universitarias se realicen con apego a leyes, reglamentos, políticas, contratos, instructivos y acuerdos de la Institución, así como lo aplicable del orden jurídico nacional.

La fracción que se comenta recae indirectamente en la Dirección General de Responsabilidades, Inconformidades y Registro Patrimonial debido a que dicha dependencia en ejercicio de sus atribuciones verifica el cumplimiento tanto de la legislación universitaria como del orden jurídico nacional por parte de las dependencias y entidades universitarias, dicha facultad es ejercida también por Auditoría Interna.

VI. Generar la información analítica relacionada con los estados financieros, contables y de costos que requieran los distintos niveles jerárquicos de la Institución.

Los estados financieros de una Institución o empresa son siempre cifras globales en donde se refleja la actividad total de un determinado periodo; sin embargo y toda vez que se trata de conceptos muy amplios, los contadores deben generar

²⁸ Acuerdo emitido por la Secretaría de la Función Pública, por el que se modifica el diverso por el que se establecen disposiciones generales para la realización de auditorías, revisiones y visitas de inspección, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de junio de 2011, disponible en la siguiente dirección electrónica http://www.funcionpublica.gob.mx/web/doctos/ua/scagp/uag/normatividad/modificacion_disposiciones_auditoria_dof_16_jun_11.pdf

información más detallada que transforme la mencionada información en conceptos específicos para que así sean entendidos de mejor manera.

VII. Participar en la formulación del proyecto de presupuesto anual de ingresos y egresos, conforme a las directrices expresamente aprobadas por la Junta de Patronos, con base en lo señalado en el artículo 18 del Reglamento. El artículo 18 del Reglamento Interior del Patronato Universitario, publicado en Gaceta UNAM el día 19 de enero de 2012, prevé que el proyecto de presupuesto anual de la Universidad que se someterá a consideración del Consejo Universitario debe ser formulado por el Patronato.

El proyecto de presupuesto de la Institución es enviado mediante oficio dirigido al Consejo Universitario y es firmado por el Presidente del Patronato Universitario y el Rector, dicho proyecto debe hacerse del conocimiento de la Comisión de Presupuestos a efecto de que lo examine y emita un acuerdo recomendando o no la aprobación de dicho proyecto al Consejo Universitario.

VIII. Evaluar y, en su caso, acordar con la Junta de Patronos los ajustes al presupuesto que sea necesario realizar en el curso del ejercicio, en atención a lo dispuesto en el artículo 18 del presente Reglamento. Una vez elaborado y aprobado el proyecto de presupuesto por el Consejo Universitario y aprobado por el Gobierno Federal se pueden realizar modificaciones al mismo en el curso del ejercicio que corresponda, lo anterior únicamente se puede realizar por el Patronato Universitario pues es precisamente dicho colegiado quien le dio origen, en la fracción que se comenta se da la posibilidad de que para tales efectos se solicite la ayuda del Contralor de la Universidad.

IX. Verificar que el pago de sueldos al personal de la Universidad se ajuste a lo que disponen los artículos 71 y 72 del Estatuto General de la UNAM; El pago de los sueldos de trabajadores universitarios se encuentra sujeto a dos importantes restricciones que se encuentran establecidas en los artículos 71 y 72 del Estatuto General de la UNAM, el primero de ellos se refiere a la prohibición de recibir una retribución que no se encuentre asignada o derive de una partida

expresa del presupuesto, por otro lado el artículo 72 impide la acumulación de empleos, por lo que los empleados de la UNAM únicamente pueden desempeñar un cargo administrativo y profesar en las facultades o escuelas de la Universidad, o realizar en los Institutos trabajos de investigación, lo anterior con la condición de que las horas de docencia o investigación sean compatibles con las de su trabajo en las oficinas.

Al respecto, es en el expediente personal de cada trabajador en donde se encuentran los nombramientos que poseen, las horas que ejercen en cada uno de ellos, el lugar en donde las ejercen y el periodo por el que se encuentran vigentes; la Dirección General de Personal es quien tiene bajo su resguardo dichos expedientes y es muy cautelosa en evitar que se presenten ese tipo de situaciones.

X. Formular sugerencias que permitan a las diversas áreas de la administración la mejora de los procedimientos, a fin de lograr el adecuado flujo de las operaciones y la salvaguarda de los recursos de la Institución. La fracción que se comenta puede ser desde simplemente hacer la sugerencia verbalmente ante la Junta de Patronos, mediante oficio, o bien presentar la propuesta de algún acuerdo o lineamiento para que tales medidas sean tomadas en cuenta.

XI. Vigilar el adecuado cumplimiento de las disposiciones fiscales vigentes que afecten a la Institución como contribuyente o retenedor.

La Ley Orgánica de la Universidad, en su artículo 17, establece que sus ingresos y los bienes de su propiedad no estarán sujetos a impuestos o derechos federales, locales o municipales. Tampoco estarán gravados los actos y contratos en que ella intervenga, si los impuestos, conforme a la Ley respectiva, debiesen estar a cargo de la Universidad.

Un ejemplo de lo anterior es la declaración de pago en materia de aguas nacionales que presenta la Universidad Nacional Autónoma de México, en la cual se debe indicar el volumen de agua que consume por cada unidad o dependencia universitaria; sin embargo, con fundamento en la fracción IV del artículo 224 de la

Ley Federal de Derechos, queda exenta del pago de derechos de agua debido a que se trata de uso o aprovechamiento de una institución educativa con reconocimiento de validez oficial de estudios en los términos de las leyes de la materia, y es diferente a la conservación y mantenimiento de zonas de ornato o deportivas.

Asimismo, en el caso de la suscripción de contratos la Universidad está obligada a retener el IVA y en el caso de los trabajadores debe retener el Impuesto sobre la Renta, así como diversos seguros como lo son, entre otros: el seguro de retiro, cesantía, edad avanzada y vejez, el seguro de invalidez, el seguro de salud de pensionados, por lo que en todo ese tipo de casos el Contralor debe vigilar que la UNAM cumpla con todas las disposiciones fiscales a que está sujeta.

XII. Participar en los procedimientos de contratación y adjudicación de obras, conservación, adquisiciones y servicios, en los términos de la normatividad aplicable.

La Normatividad a que se refiere ésta fracción es principalmente la Normatividad de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de la UNAM, publicada en gaceta UNAM el día 29 de junio de 2015 y que entró en vigor el día 13 de agosto del 2015, le da injerencia al Contralor de la Universidad en sus siguientes puntos:

- a) El 1.12 establece que mediante disposiciones de carácter general la Secretaria Administrativa, oyendo la opinión de la Contraloría, determinará, en su caso, los bienes y servicios de uso generalizado de toda la Institución que, en forma consolidada, deberán adquirir, arrendar o contratar las entidades y dependencias a través de la Dirección General de Proveeduría, con objeto de obtener las mejores condiciones en cuanto a calidad, precio y oportunidad.
- b) El 2.3 indica que es obligación de las entidades y dependencias elaborar su Programa Anual de Adquisiciones y que en caso de incumplimiento la Dirección General de Proveeduría lo hará del conocimiento a la Contraloría y al Comité.

- c) El punto 3.2.9 señala que la Dirección General de Proveduría y las entidades y dependencias que cuenten con Subcomité, bajo su responsabilidad y con el visto bueno de la Contraloría pueden optar por utilizar tecnologías de la información en los procedimientos de licitaciones públicas e invitaciones a cuando menos tres personas, asegurando a los participantes los principios de certeza jurídica, transparencia y seguridad informática.
- d) El 3.16 establece que la convocante puede cancelar una licitación o alguna de sus partidas o lotes incluidos en ésta por caso fortuito o fuerza mayor. De igual manera, puede cancelar cuando existan circunstancias, debidamente justificadas, que provoquen la extinción de la necesidad para adquirir o arrendar los bienes o contratar la prestación de los servicios y que de continuarse con el procedimiento de contratación se pueda ocasionar un daño o perjuicio a la propia entidad o dependencia requirente. La determinación de cancelar la licitación o alguna de sus partidas o lotes, debe precisar el acontecimiento o la razón que motiva la decisión, la cual debe notificarse a la Contraloría a través de la Dirección General de Responsabilidades, Inconformidades y Registro Patrimonial.
- e) El 4.2 de la Normatividad establece que cuando se lleve a cabo un procedimiento de invitación a cuando menos tres personas se debe invitar invariablemente a un representante de la Contraloría.
- a) El 4.5 establece que las entidades o dependencias, bajo su responsabilidad, pueden optar por no llevar a cabo el procedimiento de licitación pública y adjudicar la adquisición de bienes, arrendamientos y servicios, a través de los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa, por consiguiente, el titular de la entidad o dependencia requirente de la contratación, a más tardar el último día hábil de cada mes, enviará a la Contraloría, por escrito, los datos relativos a los contratos formalizados durante el mes calendario inmediato anterior, así como sobre los convenios modificatorios al contrato original.

- b) El 5.1 estipula que cuando con posterioridad a la adjudicación de un contrato se presenten circunstancias económicas de tipo general, como resultado de situaciones supervenientes ajenas a la responsabilidad de las partes, que provoquen directamente un aumento o reducción en los precios de los bienes o servicios aún no entregados o prestados o no pagados, y que por tal razón no fueron considerados en la propuesta que sirvió de base para la adjudicación del contrato correspondiente, las entidades y dependencias pueden reconocer incrementos o requerir reducciones, conforme a lo que determine la Contraloría.
- c) El 5.3 señala que la adjudicación del contrato obliga a la entidad o dependencia y a la persona en quien recaiga, a formalizar el documento relativo dentro de los quince días naturales posteriores al término previsto para la presentación de la inconformidad y que en caso de que se presente alguna inconformidad se estará a lo que determine la Contraloría.
- d) La fracción IV del punto 9.2.1 establece que cuando se rescinda el contrato se formulará el finiquito correspondiente, a efecto de hacer constar los pagos que deba efectuar la entidad o dependencia por concepto de los bienes recibidos, arrendados o los servicios prestados hasta el momento de la rescisión y se debe informar por escrito a la Contraloría.
- e) El 9.2.5 indica que la entidad o dependencia puede determinar no dar por rescindido el contrato, cuando durante el procedimiento advierta que la rescisión le pudiera ocasionar algún daño o afectación a las funciones que tiene encomendadas. En este supuesto, debe elaborar un dictamen y lo hará del conocimiento de la Contraloría, justificando los impactos económicos y de operación que se ocasionarían con la rescisión del contrato.
- f) La fracción II del punto 10.1 indica que no se pueden recibir propuestas en los procedimientos de licitación, invitación a cuando menos tres personas o adjudicación directa, ni en general celebrar contratos con aquellas

personas que hayan sido sancionadas por la Contraloría y que se encuentren listadas en el Sistema de la Administración Universitaria.

- g) El 11.3 estipula que la Contraloría, en ejercicio de sus facultades, podrá verificar, en cualquier momento, que los procedimientos de contratación en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios, se realicen conforme a lo establecido en la Normatividad mencionada o en otras disposiciones aplicables, así mismo, puede le otorga facultades para determinar la nulidad total del procedimiento de contratación por causas imputables a la convocante e intervenir como lo juzgue conveniente y de advertirse inobservancia a la Normatividad citada, decretar de oficio la suspensión temporal de cualquier procedimiento de contratación.
- h) El 11.4 establece que la Contraloría, a través de la Dirección General de Responsabilidades, Inconformidades y Registro Patrimonial, podrá realizar las visitas e inspecciones que estime pertinentes a las entidades y dependencias que realicen adquisiciones, arrendamientos y servicios e igualmente podrá solicitar a los funcionarios, licitantes o proveedores que participen en ellas todos los datos e informes relacionados con los actos de que se trate.
- i) El 11.5 le otorga a la Contraloría la facultad de verificar la calidad de las especificaciones de los bienes muebles a través de los laboratorios, instituciones educativas y de investigación o con las personas que determine, en los términos que establece la Ley Federal sobre Metrología y Normalización y que podrán ser aquellos con los que cuente la dependencia o entidad de que se trate, y en caso de que se encuentren irregularidades iniciara procedimiento, y si procede la dependencia o entidad debe proceder a la rescisión del contrato, de la misma forma se le otorgan facultades para aplicar sanciones a que se haga acreedor el proveedor infractor.
- j) El 12.1 establece que las entidades y dependencias informarán y, en su caso, remitirán la documentación comprobatoria, a la Contraloría, a través

de la Dirección General de Responsabilidades, Inconformidades y Registro Patrimonial, sobre los licitantes o proveedores que infrinjan las disposiciones de la Normatividad en comento o se encuentren en alguno de los siguientes supuestos: cuando los licitantes que injustificadamente y por causas imputables a los mismos no formalicen el contrato adjudicado por la convocante en los plazos establecidos, aquellos proveedores que la UNAM hubiera decretado la rescisión del contrato, los proveedores que no cumplan con sus obligaciones contractuales por causas imputables a ellos y como consecuencia, causen daños o perjuicios a la dependencia o entidad de que se trate, así como aquellos que entreguen bienes con especificaciones distintas de las convenidas, y los que proporcionen información falsa o que actúen con dolo o mala fe en algún procedimiento de contratación, en la celebración del contrato o durante su vigencia, o bien, en la presentación o desahogo de una conciliación o inconformidad.

- k) El 12.4 señala que no se impondrán sanciones cuando se haya incurrido en la infracción por causa de fuerza mayor o de caso fortuito, o cuando se observe en forma espontánea el precepto que se dejó de cumplir y por escrito lo haga del conocimiento de la Contraloría, a través de la Dirección General de Responsabilidades, Inconformidades y Registro Patrimonial, siempre y cuando no exista daño patrimonial o si lo hubo se haya resarcido en su totalidad.
- l) El 12.5 faculta a la Contraloría para llevar a cabo la imposición de sanciones a licitantes y proveedores.
- m) El 13.1.2 faculta a la Contraloría para recibir inconformidades por cualquier acto del procedimiento de contratación que contravenga las disposiciones de la Normatividad de adquisiciones, arrendamientos y servicios, y transcurrido el plazo para la presentación de la inconformidad la Contraloría puede actuar de oficio.
- n) El 13.2.2 faculta a la Contraloría para llevar a cabo el procedimiento de conciliación.

El 26 de agosto de 2011 en sesión ordinaria el Consejo Universitario se aprobó el Reglamento de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales para la Universidad Nacional Autónoma de México²⁹, dicho reglamento en su transitorio noveno establece la obligación para la Universidad de que a más tardar en un año debe adecuar su sistema electrónico de información para facilitar que toda persona tenga la posibilidad de acceder de forma remota a los servicios que describe ese Reglamento.

Se faculta al Contralor para que verifique únicamente el adecuado funcionamiento y actualización de la página de transparencia de la Institución, tratándose meramente de aspectos de carácter informático, sin que se le den atribuciones para verificar la observancia del reglamento por parte de las unidades universitarias, la unidad de enlace o el Comité de información, ya que el vigilar la correcta aplicación del cumplimiento del reglamento de transparencia le corresponde al Comité de información, de conformidad con la fracción IV del artículo 23 del multicitado reglamento, asimismo las resoluciones del Comité de Información son recurribles ante el Consejo de Transparencia Universitaria.

XIV. Recibir y atender las quejas y denuncias que formulen los particulares o el personal de la Institución, en la esfera de su competencia.

La mencionada facultad se encuentra delegada a la Dirección General de Responsabilidades, Inconformidades y Registro Patrimonial y se analizará más adelante.

XV. Llevar a cabo el procedimiento para la determinación de responsabilidades administrativas de funcionarios y empleados de la UNAM y, en su caso, informar al Abogado General de hechos presumiblemente constitutivos de delitos.

Respecto a la atribución que se comenta se trata de una facultad delegada a la Dirección General de Responsabilidades, Inconformidades y Registro Patrimonial y se comentara más adelante.

²⁹ Reglamento de Transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales para la Universidad Nacional Autónoma de México, publicado en Gaceta UNAM el 12 de septiembre de 2011.

XVI. Emitir las circulares pertinentes para la formulación de las declaraciones de situación patrimonial de los funcionarios y empleados universitarios que corresponda.

La fracción que se comenta es una facultad que la Contraloría delega a la Dirección General de Responsabilidades, Inconformidades y Registro Patrimonial y más adelante se describirá y comentará.

XVII. Informar periódicamente a la Junta de Patronos de las actividades desarrolladas, en los términos que acuerde la misma.

Al ser el Contralor de la Universidad un trabajador designado por el Patronato Universitario, de conformidad con la fracción V del artículo 10º de la Ley Orgánica de la UNAM, es indudable que le debe rendir cuentas a dicho órgano colegiado cuando éste se lo solicite y en los términos y fechas que se le indiquen.

XVIII. Participar en los comités respectivos dentro del ámbito de su competencia.

La fracción que se comenta tiene que ver con la injerencia de la Contraloría en los siguientes Comités:

- a) Comité de Adquisiciones, arrendamientos y servicios de la UNAM, el cual tiene su fundamento en el Manual para la Integración del Comité de Adquisiciones, en donde se establecen, entre otros aspectos, su objetivo, la forma en cómo se integra, y sus atribuciones.

El Comité de adquisiciones se integra de conformidad con el punto 2 del mencionado manual por: el Secretario Administrativo de la UNAM, el Director General de Proveeduría, el Director General de Patrimonio, Director de la entidad o dependencia solicitante responsable de la adquisición de los bienes muebles o servicios a contratar, el Subdirector de Compras Nacionales, cuando se trate de compras para el abastecimiento del Almacén General, dichas personas tienen derecho a voz y voto dentro de dicho Comité, asimismo lo integran el Abogado General y el Contralor, quienes únicamente tienen derecho a voz pero no a voto.

El mencionado órgano colegiado tiene entre sus principales atribuciones aprobar anualmente los montos máximos para los procedimientos de excepción a la licitación pública, invitación a cuando menos tres personas y adjudicación directa, aprobar los modelos de convocatoria y bases de licitaciones e invitaciones a cuando menos tres personas para la adquisición, arrendamiento de bienes muebles y servicios relacionados y dictaminar sobre la procedencia de excepciones a la licitación pública por encontrarse en alguno de los supuestos del 4.6 de la Normatividad de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de la UNAM, de las anteriores la atribución que más utiliza es la que se refiere a la dictaminación de excepciones a la licitación pública.

El funcionamiento del Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de la UNAM opera de acuerdo al Manual para la Integración del Comité de Adquisiciones de fecha 5 de abril de 2011, en la práctica la Dirección General de Proveduría es la encargada de integrar documentalmente los asuntos que serán dictaminados del Comité, por lo que envía la carpeta con los asuntos a tratar a los miembros del Comité, en caso de tratarse de reuniones ordinarias con un mínimo de tres días de anticipación y en caso de ser reunión extraordinaria como mínimo un día de anticipación, lo anterior con la finalidad de que sean examinados previamente a la sesión por los integrantes del Colegiado para estar en condiciones de emitir una opinión adecuada en cuanto a la dictaminación del asunto, el cual debe encontrarse en algunos de los supuestos del 4.6 de la Normatividad de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de la UNAM.

- b) Por otro lado existe el Comité Asesor de Obras de la UNAM, el cual es un órgano colegiado que tiene por objeto asesorar y coadyuvar para lograr el cabal cumplimiento de las disposiciones normativas aplicables en la adjudicación de contratos de obra y de prestación de servicios relacionados con la misma y tiene su fundamento en el Acuerdo por el que se modifica la estructura y funcionamiento del Comité Asesor de Obras de la UNAM.

Dicho Colegiado se integra de conformidad con el Acuerdo segundo del Acuerdo por el que se modifica la estructura y funcionamiento del Comité Asesor de Obras de la UNAM por: El Secretario Administrativo de la UNAM, el Tesorero de la UNAM, el Director General de Obras y Conservación, el Secretario Técnico del Consejo de Planeación, dichas personas tienen derecho a voz y voto dentro de dicho Comité, asimismo lo integran el Abogado General y el Contralor, quienes únicamente tienen derecho a voz pero no a voto.

Dicho Comité tiene entre sus principales atribuciones dictaminar, en forma previa al inicio del procedimiento de adjudicación, sobre la procedencia de no celebrar licitaciones públicas por encontrarse en alguno de los supuestos de excepción, revisar en forma cuatrimestral el informe de los casos dictaminados conforme al punto anterior y de las contrataciones que realiza la Dirección General de Obras y Conservación y autorizar los casos de reducción del plazo que deba transcurrir entre la fecha de publicación de la convocatoria y el acto de presentación y apertura de proposiciones en las licitaciones públicas.

XXIV. Participar como Comisario de las Fundaciones, Fideicomisos y Mandatos que emanen de la UNAM, sirviendo de enlace en los Consejos de Administración, y en sus asambleas como un órgano de vigilancia.

La figura a que hace referencia la fracción que se comenta es un análogo del Comisario Público que se maneja a nivel federal y que tiene su origen en la Ley General de Sociedades Mercantiles³⁰, en dicha ley le otorgan funciones de vigilancia dentro de una sociedad anónima.

Dentro de la Universidad Nacional se ha delegado dicha función del Contralor al Auditor Interno a efecto de participe en las Fundaciones, Fideicomisos y Mandatos de los que la UNAM sea parte como un órgano de vigilancia.

XXV. Presentar opinión sobre la razonabilidad de los estados financieros anuales emitidos por las Fundaciones, Fideicomisos y Mandatos que emanen de la

³⁰ Ley General de Sociedades Mercantiles disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/144.pdf> consultado el 14 de junio de 2015.

UNAM, promoviendo la eficiencia y eficacia en la administración de sus recursos; así como valorar los dictámenes que formulen los auditores externos sobre dichas instituciones.

La facultad que se comenta se encuentra muy relacionada con la fracción que antecede debido a que no solamente ejerce atribuciones como órgano de vigilancia en las Fundaciones, Fideicomisos y Mandatos, sino que además se le otorga la facultad de que como Contador Público dictamine los estados financieros emitidos por dichas asociaciones, indicando si fue correcta o no la utilización de los recursos.

XIX. Atender cualquier otra función que expresamente le señale la Junta de Patronos.

Esta última fracción deviene de la subordinación que tiene el Contralor hacia la Junta de Patronos, por lo que éstos le pueden asignar cualquier otra función que consideren necesaria.

Como se puede ver, de los numerales transcritos la mayoría de ellos son atribuciones de carácter contable, tal es el caso de la fracción I a la fracción XI, y posteriormente de la fracción XI en adelante se trata de cuestiones que tienen que ver con el ámbito jurídico, entre las cuales destacan: la participación de la Contraloría en Comités de adquisiciones, arrendamientos y servicios, el cumplimiento de la Normatividad Universitaria en los procedimientos de contratación y adjudicación de obras, conservación, adquisiciones y servicios, verificación del adecuado funcionamiento y actualización de la página de transparencia de conformidad con la Normatividad, recepción de quejas y denuncias y el llevar a cabo el procedimiento para la determinación de responsabilidades administrativas de funcionarios.

Auditoría Interna

De conformidad con la Maestra Aurea del Carmen Navarrete Arjona, quien hasta principios del año 2015 desempeñara el cargo de Auditora Interna de la UNAM³¹, dicha instancia tiene como misión:

Vigilar, mediante la práctica de revisiones y evaluaciones, el uso eficiente y honesto de los recursos y el cumplimiento de las disposiciones legales y normativas aplicables en las entidades y dependencias universitarias, en un marco de transparencia y rendición de cuentas. Lo anterior con la finalidad de apoyar el logro de los objetivos institucionales e impulsar la mejora continua de la UNAM.³²

Dirección General de Control Presupuestal e Informática

Dicha dependencia en su página web institucional indica que su objetivo es:

Registrar las operaciones financieras y presupuestales de la UNAM y formular oportunamente los Estados Patrimoniales y la Cuenta Anual; así como generar la información requerida tanto por las propias áreas del Patronato Universitario, como por el resto de las entidades académicas y dependencias administrativas.

Desarrollar sistemas y procedimientos encaminados al control de las operaciones financieras de la Institución y generar la información derivada de las mismas.³³

Dirección General de Responsabilidades, Inconformidades y Registro Patrimonial

La dependencia a la que me refiero es relativamente nueva pues su acuerdo de creación fue expedido en el año 2000 por el Presidente del Patronato

³¹ Dicho cargo es ocupado actualmente por el Licenciado Claudio Rafael Hernández Meneses.

³² Navarrete, Arjona María del Carmen, Auditoría Interna, <http://www.planeacion.unam.mx/unam40/2011/PDF/11.2-AI.pdf> consultado el 08 de mayo de 2014.

³³ Sitio web de la Dirección General de Control Presupuestal e Informática, <http://www.dgcp.i.unam.mx/> consultado el 27 de agosto de 2015.

Universitario³⁴, sin embargo a 15 años de su creación hay facultades que aún no ha ejercido.

Dicho Acuerdo se integra de tres acuerdos, de los cuales el tercero es el que tiene mayor sustancia ya que se compone de XXVI fracciones.

En el primer acuerdo se alude a la creación de la Dirección General de Responsabilidades, Inconformidades y Registro Patrimonial como una dependencia de la Contraloría de la Universidad.

El segundo acuerdo se compone de tres fracciones en donde se establece que se adscriben a la Contraloría de la UNAM tres dependencias: La Dirección General de Control e Informática, la Dirección General de Responsabilidades, Inconformidades y Registro Patrimonial y Auditoría Interna.

Finalmente en el tercer acuerdo se enumeran las funciones que tiene a su cargo la Dirección General de Responsabilidades, Inconformidades y Registro Patrimonial, a las cuales me referiré a continuación:

I. Cuidar que las operaciones y procedimientos que realicen los funcionarios y empleados de la UNAM, se lleven a cabo con criterios de eficiencia, eficacia y honradez, y con estricto apego a la Legislación y a la Normatividad vigente.

Los principios a que deben apegarse en todo momento los funcionarios y empleados de la Universidad son principios que tienen su origen en nuestra Carta Magna, la cual, en su fracción III del artículo 109 hace referencia a que se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, dichos principios serán motivo de análisis en el capítulo siguiente.

Derivado de lo anterior, la Dirección General de Responsabilidades, Inconformidades y Registro Patrimonial tiene a su cargo que los empleados y funcionarios que trabajen para la UNAM cumplan en todo momento con los principios señalados y con la legislación y normatividad universitaria.

³⁴ Disponible en <http://www.dgelu.unam.mx/acuerdos/acu49.htm> consultado el 27 de agosto de 2015.

II. Establecer mecanismos de información que permitan detectar y corregir oportunamente las desviaciones de procedimiento que afecten el control interno de la Institución.

La facultad anterior aún no ha sido utilizada por la Dirección General ya que no se han instaurado mecanismos que fomenten el mejoramiento de control interno de la Universidad.

III. Promover el establecimiento de las normas y lineamientos necesarios que permitan fortalecer el control interno preventivo en todas las entidades académicas y dependencias universitarias.

La atribución que se comenta es de carácter normativo debido a que se trata de la creación de normas y lineamientos por parte de la Dirección sobre la materia de control interno preventivo, sin embargo dicha facultad aún no ha sido ejercida.

IV. Recibir y atender las quejas y denuncias que formulen los particulares o cualquier interesado, respecto de la actuación de los funcionarios y empleados universitarios en el desempeño de sus actividades.

Dicha atribución es un análogo del artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en el cual se menciona que las dependencias y entidades de la Administración Pública tendrán unidades en donde el acceso al público sea fácil a efecto de que se reciban quejas y denuncias derivadas del incumplimiento de obligaciones por parte de servidores públicos.

En cuanto a lo anterior es importante mencionar que no existe un correo institucional especializado en la recepción de quejas y denuncias, una línea telefónica en donde se le dé orientación a las personas que pretendan presentar una queja o denuncia relacionada con trabajadores al servicio de la Universidad, así como tampoco un centro de atención en donde de forma personal se le dé atención y orientación a las personas que deseen interponer quejas y denuncias en contra de trabajadores de la UNAM, por lo que sería muy importante que dichos medios se instituyeran y se hicieran del conocimiento de la comunidad universitaria para que hiciera uso de ellos.

V. Llevar a cabo el procedimiento disciplinario para la determinación de responsabilidades de funcionarios y empleados de la UNAM, y en su caso, aplicar, con el acuerdo del Contralor, las sanciones que correspondan en términos de la normatividad aplicable.

Dicha atribución deviene de las facultades que se le otorgan al Contralor en la fracción XV, del artículo 13 del Reglamento del Patronato Universitario, la cual en este caso se le delega a la Dirección General de Responsabilidades, Inconformidades y Registro Patrimonial.

La facultad anterior es una de las más importantes con las que cuenta la Dirección debido a que faculta a la Dirección General de Responsabilidades para imponer sanciones en caso de incumplimiento por parte de funcionarios o empleados de la Universidad Nacional; sin embargo, dicha fracción establece como requisito para iniciar el procedimiento correspondiente el acuerdo del Contralor.

Por otra parte, en opinión de la autora del presente trabajo, el hecho de que la Contraloría no sea un área independiente dentro de la Universidad hace que en muchos casos las decisiones que se toman carezcan de imparcialidad y sean más bien de índole político.

Al respecto, es importante mencionar que la Universidad Nacional Autónoma de México carece de la aplicación de un ordenamiento o ley que regule el procedimiento administrativo disciplinario para la determinación de responsabilidades; sin embargo, se han llevado a cabo procedimientos en donde se destituye al trabajador universitario, sin que abiertamente se utilice para fundamentar la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

VI. Recibir y atender las inconformidades de los funcionarios y empleados universitarios respecto de las visitas o auditorías que se les practiquen, en relación con la atención de quejas y denuncias o, bien, derivadas de la investigación de su situación patrimonial.

A la fecha en la Dirección no se han recibido este tipo de inconformidades; en

caso de que se llegaran a presentar la Dirección debería darles el trámite correspondiente y emitir una resolución al respecto; la no presentación a la fecha de este tipo de inconformidades es debido a que no se le ha dado la difusión adecuada.

Cabe señalar que en el caso de inconformidades por la atención de quejas y denuncias el recurso que se presentaría sería de carácter lineal, generando que la resolución sea parcial.

VII. Solicitar la intervención de las instancias jurídicas correspondientes, respecto de los hechos presuntamente delictivos o, bien, que impliquen el incumplimiento de obligaciones, a fin de promover las acciones legales conducentes.

La Dirección General de Responsabilidades, Inconformidades y Registro Patrimonial a partir de la recepción de quejas, denuncias, inconformidades entre otras, tiene la atribución de dar vista a las instancias correspondientes a efecto de que en el ámbito de su competencia conozca del asunto, lo anterior se hace siempre mediante oficio para que obre constancia en autos de que se le dio la intervención correspondiente a la autoridad, cabe mencionar que las instancias a las que en la mayoría de los asuntos se les da vista son Auditoría Interna y la Oficina del Abogado General.

VIII. Promover el establecimiento de normas y lineamientos para la instrumentación de programas preventivos en materia de responsabilidades de los funcionarios y empleados universitarios, dando la intervención que corresponda a la Oficina del Abogado General.

En relación con dicha facultad, es importante mencionar que el artículo 109 Constitucional establecía hasta antes de la reforma del 27 de mayo del 2015 que serían el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, quienes expedirían las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurrieran en responsabilidad.

Sin embargo, a partir de la reforma mencionada el legislador estableció de forma más general dicha facultad indicando lo siguiente:

“La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones.”

El artículo 109 constitucional dispone el principio de estricta legalidad que obliga al legislador federal a establecer las sanciones administrativas en las leyes en la materia. Este principio no sólo repercute en el legislador, sino en la autoridad sancionadora, misma que deberá desahogar un procedimiento respetuoso de los derechos que le asisten a cualquier persona a la que se le pretenda imponer una sanción.³⁵

Debido a lo anterior, y toda vez que la facultad de iniciar leyes corresponde, de acuerdo al artículo 71 de nuestra Constitución Política, al Presidente de la República, a los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, a las Legislaturas de los Estados y a los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, es que se trata de una reserva de ley que el legislador estableció en dicha materia, motivo por el cual la Universidad Nacional Autónoma de México carece de competencia para regular dicha materia, y al hacerlo estaría contraviniendo lo que estatuye nuestra Carta Magna.

IX. Participar, como lo juzgue conveniente, en los procedimientos de adjudicación de obras, servicios, conservación y adquisiciones, que se lleven a cabo en las entidades académicas y dependencias universitarias.

En la práctica, lo que sucede es que las dependencias y entidades universitarias en caso de llevar a cabo un procedimiento de licitación pública o invitación a cuando menos tres personas envían las bases del procedimiento correspondiente

³⁵ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de anticorrupción y participación ciudadana; de gobernación, y de estudios legislativos, segunda, sobre la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, pág. 15, consultado el 29 de septiembre de 2015, que se encuentra disponible para su consulta en la siguiente liga http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/Corrupcion/Proyecto_dictamen_160415.pdf

a la Contraloría a efecto de que ésta designe un representante que asista a los eventos que conforman dichos actos, los cuales varían dependiendo de si se trata de una licitación pública o invitación a cuando menos tres personas relacionada con obras o si se trata de la adquisición de bienes o contratación de servicios.

Lo anterior, a efecto de que el representante de la Contraloría verifique que el desarrollo de los actos y las bases de los procedimientos sean acordes con la Normatividad universitaria, en concreto con la Normatividad de adquisiciones, arrendamientos y servicios, la circular de montos que para el efecto se emite cada año, las políticas en materia de obra y servicios relacionados con la misma y los lineamientos que se adoptarán para el proceso de adjudicación de las obras y los servicios relacionados con la misma.

X. Vigilar el cumplimiento de las condiciones de costo, calidad y plazo establecidos en la adjudicación de contratos de adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles, servicios y obras, e intervenir, cuando lo juzgue conveniente, en los actos de recepción de las obras nuevas o instalaciones que se incorporen al patrimonio de la Institución.

Dentro de la Universidad Nacional se llevan a cabo tres tipos de adquisiciones dependiendo del monto del bien a adquirir, a saber, adjudicación directa, invitación a cuando menos tres personas y licitación pública.

Por lo que la Universidad celebra contratos con particulares que pueden tener como antecedente una invitación a cuando menos tres personas o una licitación pública, en los mencionados contratos se señalan las condiciones de costo, calidad y plazo que deben cumplir los proveedores adjudicados y que en la mayoría de los casos son revisados y vigilados por el jurídico de cada entidad o dependencia universitaria.

XI. Recibir, tramitar y resolver, con acuerdo del Contralor y de conformidad con la normatividad vigente, las reclamaciones e inconformidades que se presenten sobre los procedimientos de adjudicación de obras, servicios, arrendamientos de bienes muebles y adquisiciones;

La fracción que antecede tiene su origen en el punto 13.1.2 la Normatividad de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de la UNAM, la cual en sus puntos 13.1.3 al 13.1.19 regula el procedimiento a seguir en caso de que se presente una inconformidad derivada de una adjudicación directa, una licitación o una invitación a cuando menos tres personas.

Una inconformidad, de acuerdo con el punto 13.1.1 de la Normatividad en comento es el medio formal de defensa que otorga la UNAM en favor de los participantes de cualquier procedimiento de contratación para adquisiciones, arrendamientos y servicios, cuando se presuma que alguna de sus fases se haya desarrollado en contravención a la Normatividad de adquisiciones, arrendamientos y servicios de la UNAM y siempre que por ello se les genere un posible agravio.

Los requisitos que debe cumplir toda inconformidad se encuentran establecidos en el punto 13.1.4 de la Normatividad de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de la UNAM, el cual indica que la inconformidad debe ser presentada por escrito, bajo protesta de decir verdad, en las oficinas de la Contraloría, firmada por el representante legal de la inconforme o por quien tenga poder para pleitos y cobranzas que le permita actuar en su representación y deberá contener:

I. El nombre o razón social del inconforme; Cuando se trate de licitantes que hayan presentado propuesta conjunta, en el escrito inicial deberán designar un representante común, de lo contrario, se entenderá que fungirá como tal la persona nombrada en primer término;

II. Su domicilio para oír y recibir notificaciones;

III. Entidad o dependencia responsable del acto objeto de la inconformidad;

IV. El acto que se impugna, fecha de su emisión o su notificación, o en su defecto, en que se tuvo conocimiento del mismo, así como los hechos u omisiones que constituyan los agravios impugnados;

V. Las pruebas que se ofrezcan y que guarden relación con los hechos que se impugnan. Tratándose de documentales que formen parte del procedimiento de contratación que obren en poder de la convocante, bastará que se ofrezcan para

que ésta deba remitirlas en copia al momento de rendir su informe circunstanciado;

VI. Los hechos o abstenciones que constituyan los antecedentes del acto impugnado y los motivos de inconformidad. La manifestación de hechos falsos se sancionará conforme a las disposiciones de la Normatividad de adquisiciones, arrendamientos y servicios y a las demás que resulten aplicables, y

VII. La documentación necesaria para acreditar la personalidad del promovente.

XII. Realizar de oficio las investigaciones que sean necesarias cuando se presuma la existencia de inobservancia a la normatividad en materia de adjudicación de obras, servicios, arrendamientos de bienes muebles y adquisiciones.

Esta facultad es a libre arbitrio de la Dirección, siempre y cuando cuente con la anuencia del Contralor, en la mayoría de los casos se envían oficios solicitando a la dependencia o entidad universitaria involucrada que remita información relacionada con las posibles irregularidades o inobservancia de la normatividad a efecto de que dé contestación haciendo valer los argumentos que considere pertinentes y, en todo caso, si de las investigaciones realizadas se determina que efectivamente existió una irregularidad, hacer la observación pertinente o llevar a cabo el procedimiento de deslinde de responsabilidades.

XIII. Proponer al Contralor la aplicación de las sanciones que procedan a los contratistas y proveedores, en los términos a que se refiere la normatividad de obras y de adquisiciones vigente en la UNAM, y hacerlo del conocimiento de las entidades y dependencias universitarias.

La UNAM cuenta con un registro de proveedores y contratistas sancionados, el cual es llevado de acuerdo a los proveedores y contratistas que son sancionados y que se publican en el Diario Oficial de la Federación.

En el caso del Gobierno Federal se tiene un sistema que se puede consultar vía internet en donde se facilita el acceso a los datos de las personas morales o

físicas que se encuentren sancionadas por los órganos internos de control en las dependencias y entidades de la Administración Pública, en dicho registro existe la opción de buscar a los contratistas o proveedores que han sido inhabilitados y multados y a los que únicamente han sido multados.

En la práctica, la Dirección debe proponer al Contralor la sanción que debe aplicarse a los proveedores o contratistas que hayan realizado una conducta y, posteriormente hacerlo del conocimiento de las entidades y dependencias universitarias para que éstas eviten celebrar contratos con ese proveedor.

XIV. Vigilar el cumplimiento de los derechos y obligaciones de la Institución, derivados de la suscripción de convenios y contratos.

En cuanto a esta facultad, se trata de la verificación del cumplimiento de obligaciones que se deriven de contratos y convenios que la Institución suscriba, tal es el caso de contratos que firma la Institución con los proveedores motivo de un procedimiento de invitación a cuando menos tres personas, una adjudicación directa o una licitación pública.

Sin embargo y toda vez que en la mayoría de las entidades y dependencias universitarias existe un área jurídica, es ésta la encargada de verificar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de convenios y contratos suscritos por la dependencia o entidad respectiva y actuar en caso de que exista un incumplimiento.

XV. Proponer al Contralor criterios y lineamientos tendientes a agilizar y perfeccionar el trámite y atención de inconformidades, y realizar los estudios que para este propósito se requieran y, en su caso, coadyuven al desarrollo de las actividades relativas.

La facultad que se comenta aún no ha sido ejercida por la Dirección.

XVI. Solicitar a las instancias competentes la realización de auditorías que se deriven por la presentación de quejas, denuncias, reclamaciones e inconformidades, indistintamente del motivo que las origine;

Derivada de la facultad que posee la Dirección General de Responsabilidades, Inconformidades y Registro Patrimonial para recibir quejas y denuncias que formulen los particulares o cualquier interesado, respecto de la actuación de los funcionarios y empleados universitarios en el desempeño de sus actividades, es que se le faculta para que en caso de que considere que existen elementos de los cuales se desprenda una posible irregularidad en el manejo de los recursos le dé vista a Auditoría Interna a efecto de que lleve a cabo en el ámbito de sus atribuciones una auditoría a las entidades o dependencias involucradas, o bien dentro de la Dirección existe un área encargada de auditorías especiales a la cual se le puede dar vista también.

XVII. Coordinar el registro y análisis de la situación patrimonial de los funcionarios y empleados universitarios y vigilar el cumplimiento de la presentación de las declaraciones respectivas, mediante mecanismos de vanguardia que permitan efficientar el procesamiento, control y consulta de la información relativa, integrando para tal efecto, el Registro Patrimonial de Funcionarios y Empleados de la UNAM;

La fracción XV del artículo 8º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece como una obligación de los servidores públicos presentar con oportunidad y veracidad sus declaraciones de situación patrimonial.

En la Dirección General de Responsabilidades, Inconformidades y Registro Patrimonial se tiene un área denominada Dirección de Evaluación y Revisiones Especiales, la cual tiene entre sus funciones recibir las declaraciones patrimoniales de los funcionarios y empleados universitarios que de acuerdo a la normatividad universitaria están obligados a presentarlas, verificar que no existan irregularidades en las declaraciones, registrarlas en una base de datos de Excel y finalmente archivarlas en la bóveda de la Dirección para futuras consultas.

XVIII. Someter a la consideración del Contralor las normas y formatos bajo los cuales deberá declararse la situación patrimonial de los funcionarios y empleados universitarios, así como los manuales e instructivos correspondientes.

Existe un formato que deben respetar los funcionarios y empleados universitarios al momento de presentar su declaración patrimonial, dicho formato se elaboró a efecto de hacer más rápida la revisión de las declaraciones.

XIX. Coordinar la integración del registro de funcionarios y empleados universitarios sancionados por la UNAM, y expedir constancias de dicho registro.

Se tiene en la Dirección General un área que administra el registro de funcionarios y empleados universitarios sancionados por la UNAM, dicha área lleva a cabo el procedimiento para determinar si debe o no ser sancionado el trabajador universitario y una vez que se ha concluido que el trabajador es merecedor de una sanción, ésta se determina y se hace del conocimiento de la Dirección General de Personal con el propósito de que se evite contratar a dichas personas para laborar en las entidades y dependencias universitarias.

XX. Solicitar a las instancias competentes la realización de investigaciones y auditorías que se deriven de la presentación de las declaraciones patrimoniales.

En caso de que de la presentación de declaraciones patrimoniales resulte necesario llevar a cabo investigaciones o la realización de auditorías se le debe dar vista a Auditoría Interna para que en la esfera de su competencia determine lo que corresponda, o en su caso la Dirección General de Responsabilidades, Inconformidades y Registro Patrimonial tiene un área adscrita denominada Dirección de evaluación y revisiones especiales, la cual también es competente para llevar a cabo auditorías especiales.

XXI. Promover el establecimiento de normas y lineamientos que regulen los obsequios, donativos o beneficios en general que deberán abstenerse de recibir los funcionarios y empleados universitarios, así como operar el sistema que para el efecto se implante.

No existe en la Universidad algún acuerdo, lineamiento o semejante que regule el procedimiento para la recepción y disposición de obsequios, donativos o beneficios en general, que reciban los trabajadores universitarios, por lo que dicha

facultad no ha sido utilizada por la Dirección General de Responsabilidades, Inconformidades y Registro Patrimonial de la UNAM.

La fracción que se comenta a nivel federal se encuentra establecida en la fracción XII del artículo 8º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el cual indica que es obligación de todo servidor público:

“...Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI de este artículo, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión...”

La facultad de promover el establecimiento de dichas normas hace que se facilite el cumplimiento oportuno de las obligaciones por parte de los trabajadores universitarios, sin embargo a la fecha no ha sido ejercida, por lo que en dicha materia la Universidad se encuentra rezagada.

XXII. Proporcionar asesoría y apoyo, así como supervisar, controlar y dar seguimiento a las actividades que desarrollen las Unidades de Control y Vigilancia de las entidades académicas y dependencias universitarias, en materia de responsabilidades, inconformidades y registro patrimonial.

A la fecha en la Universidad Nacional Autónoma de México no han sido establecidas dichas unidades de control y vigilancia en las entidades y dependencias académicas, lo cual facilitaría que la comunidad universitaria presentara quejas, denuncias y declaraciones patrimoniales, en caso de que se llegaran a establecer serían unidades descentralizadas de la Contraloría, pero hasta el momento únicamente existen normativamente.

XXIII. Promover la impartición de cursos de capacitación en materia de responsabilidades de los funcionarios y empleados universitarios, a los responsables de las Unidades de Control y Vigilancia, y participar en ellos conforme a las disposiciones que se emitan al efecto.

Se comentó en la fracción anterior que en la Universidad Nacional no existen las unidades de control y vigilancia, por lo tanto no hay personal que labore en dichas áreas y que se pueda capacitar; sin embargo, considero es de suma importancia dicha fracción ya que en todo caso podría considerarse de carácter preventivo, pues se trata de informar, concientizar e instruir al personal de la Universidad, por lo que me parece importante se lleve a cabo dicha facultad no únicamente con el personal que se menciona, si no con las diversas dependencias y entidades universitarias.

XXIV. Atender cualquier otra función que expresamente le asigne el Contralor.

En esta fracción se da cabida a todos aquellos asuntos que no están enumerados en las fracciones que anteceden pero que el Contralor le asigna a la Dirección a efecto de que se les dé una solución, dichos asuntos pueden referirse a aspectos de carácter jurídico, contable o relacionado con las obras.

1.3 Normatividad Universitaria relacionada con responsabilidades del personal que labora en la UNAM.

La Normatividad de la Universidad Nacional Autónoma de México se puede clasificar de la siguiente manera:

- a) Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México;
- b) Reglamentos Internos;
- c) Normas Complementarias;
- d) Reglamentos Generales;
- e) Estatutos; y

f) Lineamientos³⁶

De forma general no existe una normatividad, lineamientos o análogo en donde se establezcan las sanciones que se deben aplicar en caso de que se determine la existencia de responsabilidad administrativa por parte de un trabajador universitario; sin embargo, en diversas disposiciones se prevé “la aplicación de sanciones correspondientes de conformidad con la legislación aplicable”.

En el presente capítulo me referiré a cada uno de los grupos que integran la legislación universitaria indicando, en su caso, si en su contenido se encuentra regulado algún aspecto relacionado con la responsabilidad de trabajadores universitarios.

En la Ley Orgánica de la Universidad no se hace referencia alguna a la materia de responsabilidades en que pudieran incurrir los trabajadores de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Por lo que se refiere a los Reglamentos Internos que tiene la UNAM, se realizó una búsqueda de aquellos que manejan dentro de su estructura las responsabilidades o sanciones a funcionarios o personal universitario, encontrándose que únicamente en el caso de los Consejos Técnicos o Académicos se menciona que los integrantes de dichos colegiados serán responsables ante el Consejo del que formen parte, exclusivamente en cuanto a las actividades como consejeros.

En cuanto a las normas complementarias que la UNAM posee no se localizó alguna que haga referencia en alguno de sus capítulos a la materia de responsabilidades de los empleados o funcionarios universitarios.

En lo que se refiere a los Reglamentos Generales, el Reglamento para la elección de consejeros académicos de área y del bachillerato representantes de profesores, investigadores y alumnos en su capítulo V hace alusión a la responsabilidad universitaria en las elecciones a que se hace mención líneas arriba y menciona como causas de responsabilidad aplicables a todos los

³⁶ La clasificación que aquí se realiza se hace en atención a que es la que aparece en la página web de la Oficina del Abogado General en el apartado denominado “Orden Jerárquico”, en la siguiente dirección electrónica, <http://xenix.dgsca.unam.mx/oag/consulta/> consultado el 1 de junio de 2014.

miembros de la UNAM: Negarse a cumplir el cargo de funcionario de casilla, salvo que exista excusa fundada; actuar con dolo o mala fe en el ejercicio de una función o tarea electoral; inducir o participar en desórdenes durante el proceso electoral; ejercer violencia física o moral sobre los funcionarios electorales, sobre los miembros de las fórmulas registradas o sus representantes, o sobre los electores, en el desarrollo de las votaciones, y realizar actos de propaganda electoral el día de la elección o dentro de las cuarenta y ocho horas anteriores a su inicio, ante lo cual debe aplicarse, de conformidad con el artículo 40 del ordenamiento en comento las sanciones previstas en el título VI del Estatuto General de la UNAM.

Asimismo, el Reglamento sobre Ingresos Extraordinarios de la Universidad Nacional Autónoma de México dedica su capítulo V a las responsabilidades, en el mencionado capítulo se indica que son causas de responsabilidad para los funcionarios universitarios, personal de confianza, personal académico o administrativo y todas aquellas personas relacionadas con la captación, depósito, registro, ejercicios y control de ingresos extraordinarios, las siguientes:

- I. Abstenerse de informar y enterar a la Tesorería los ingresos extraordinarios recibidos;*
- II. Efectuar pagos con cargo al fondo fijo, para acortar el tiempo del trámite que debe realizarse a través de la Secretaría Administrativa de la Universidad, salvo autorización por periodo de cierre presupuestal o vacacional;*
- III. Ocultar información relacionada con el ejercicio de los ingresos extraordinarios, a las instancias universitarias competentes señaladas en este Reglamento;*
- IV. Establecer relaciones laborales con cargo a los ingresos extraordinarios;*
- V. Disponer para beneficio personal de los recursos obtenidos de los ingresos extraordinarios;*
- VI. No cumplir los compromisos establecidos en los instrumentos consensuales que originan los ingresos extraordinarios;*
- VII. Divulgar o reproducir obras cuando se establezca en el instrumento consensual la cesión de derechos patrimoniales a favor de la Universidad;*
- VIII. Violar la confidencialidad del contenido, desarrollo y secretos de las*

investigaciones,

e

IX. Incumplir las disposiciones contenidas en el presente Reglamento³⁷.

Además, señala el artículo 35 del mencionado ordenamiento que en caso de que se presente dicha responsabilidad se aplicaran las sanciones y medidas disciplinarias correspondientes en términos de la legislación universitaria vigente, con independencia de la responsabilidad penal o civil en que pudiera incurrirse.

Igualmente, el Reglamento General del Sistema Bibliotecario y de Información de la Universidad Nacional Autónoma de México prevé como causa grave de responsabilidad la destrucción, mutilación o robo del patrimonio documental o digital de la Institución, dando lugar a que se apliquen las sanciones establecidas en el Estatuto General de la UNAM³⁸.

Otro Reglamento que prevé en su capitulo responsabilidades por parte del personal que labora en la Universidad es el Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales para la Universidad Nacional Autónoma de México, el cual, en su artículo 28 indica que los integrantes del Consejo de Transparencia están obligados a guardar reserva y confidencialidad de la información que conozcan en el desempeño de sus funciones.

De la misma manera, dicho Reglamento prescribe que cuando el Consejo de Transparencia determine durante la substanciación del procedimiento que algún empleado o funcionario universitario pudo haber incurrido en responsabilidad, deberá hacerlo del conocimiento de la Contraloría de la Universidad para que se inicie el procedimiento de responsabilidad que corresponda.

Finalmente, el Reglamento en comento contiene un capítulo específico en el que señala cuáles serán causas de responsabilidad y de sanciones para los funcionarios y empleados universitarios materia de dicho ordenamiento, las cuales

³⁷ Artículo 34 del Reglamento sobre Ingresos Extraordinarios de la Universidad Nacional de México, publicado en Gaceta UNAM el día 19 de enero de 2012.

³⁸ Artículo 32 del Reglamento General del Sistema Bibliotecario y de Información de la Universidad Nacional Autónoma de México, publicado en Gaceta UNAM el día 26 de marzo de 2010.

únicamente deben sancionarse conforme a la legislación universitaria y demás normas aplicables, y son las siguientes:

- I. Usar, sustraer, destruir, ocultar, inutilizar, divulgar o alterar, total o parcialmente la información que se encuentre bajo su custodia, a la cual tengan acceso o conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión;*
- II. Actuar con negligencia, dolo o mala fe en la substanciación de las solicitudes de información o de acceso, cancelación, oposición y rectificación de datos personales, o bien, en la difusión de la información relativa a las obligaciones de transparencia a que están obligados;*
- III. Denegar intencionalmente información no clasificada como reservada ni considerada confidencial;*
- IV. Clasificar con dolo como reservada, la información que no cumple con las características señaladas en este Reglamento. La sanción sólo procederá cuando exista una resolución previa respecto al criterio de clasificación de ese tipo de información por parte del Comité o del Consejo;*
- V. Entregar información clasificada como reservada o confidencial, salvo en el caso previsto en el artículo 34 de este Reglamento;*
- VI. Entregar intencionalmente de manera incompleta información requerida en una solicitud de acceso;*
- VII. No proporcionar información o datos personales, o bien, no rectificar, cesar en el tratamiento o cancelar estos últimos, cuya entrega o procedencia, respectivamente, haya sido ordenada por el Comité, el Consejo o por cualquier instancia facultada legalmente para ello;*
- VIII. Declarar dolosamente la inexistencia de información o de datos personales, cuando ésta exista total o parcialmente en los archivos de la Unidad Universitaria;*
- IX. Omitir reiteradamente dar respuesta a las solicitudes de acceso a la información o de acceso, cancelación, oposición y rectificación de datos personales dentro de los plazos previstos por este Reglamento;*
- X. Prolongar con dolo los plazos de respuesta para el acceso a la información pública, de datos personales o la cancelación, oposición o rectificación de estos últimos;*

XI. Dar tratamiento a sistemas de datos personales en contravención a los principios establecidos en este Reglamento;
XII. Mantener los sistemas de datos, espacios físicos, programas o equipos que contengan datos personales sin las debidas condiciones de seguridad que se determinen en los lineamientos correspondientes;
XIII. No proporcionar al Comité o al Consejo, dentro de los plazos establecidos en este Reglamento, los documentos e información que deban recibir o sean requeridos por aquéllos para tales efectos;
XIV. Obstruir el ejercicio de la facultad de vigilancia del Comité o del Consejo;
XV. Usar ilícitamente los datos personales de conformidad con la Ley, el Reglamento o cualquier ordenamiento, o
*XVI. No acatar por dolo o negligencia las resoluciones emitidas por el Comité, el Consejo o el Poder Judicial de la Federación.*³⁹

Por lo que hace a los Estatutos, el más importante es el Estatuto General de la Universidad Nacional Autónoma de México, en el cual se establece un capítulo específico denominado “de las responsabilidades y sanciones”, integrado por 18 artículos, entre los cuales se hace referencia a diversos trabajadores universitarios y ante quien serán responsables en caso de incumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley Orgánica, el Estatuto a que se hace referencia y los reglamentos de la UNAM.

En el caso de los miembros del Consejo Universitario y de los consejos técnicos serán responsables ante esas autoridades en lo que toca a las actividades que desempeñen en dichos colegiados, ya que así lo establece el artículo 92 del Estatuto General de la Universidad Nacional.

Por lo que hace al Rector, éste es responsable únicamente ante la Junta de Gobierno y el Secretario General ante el Rector, lo anterior de conformidad con el artículo 91 del Estatuto General de la UNAM.

³⁹ Artículo 56 del Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales para la Universidad Nacional Autónoma de México, publicado en Gaceta UNAM el 25 de julio de 2013.

Asimismo, el artículo 92 del mencionado estatuto indica que los Directores de facultades, escuelas e institutos son responsables ante la Junta de Gobierno y el Rector.

Por otro lado, los miembros del personal académico y los alumnos serán responsables ante el Tribunal Universitario, tal y como lo establece el artículo 93 del mencionado ordenamiento, previendo dicho artículo que debe ser remitido el asunto por el Rector o por los directores de las facultades, escuelas e institutos, dentro de un plazo que no exceda de tres días a la suspensión o expulsión provisional.

De la misma manera, en el artículo 94 del Estatuto en mención se indica que el Tesorero de la Universidad, los empleados que directamente estén a sus órdenes, el Auditor Interno y los empleados que de él dependan serán responsables ante el Patronato.

Finalmente los empleados, el personal técnico y la servidumbre deben ser sancionados por sus jefes con acuerdo respectivo del Rector.

Cabe señalar que en el artículo 96 de dicho Estatuto únicamente se establece responsabilidad para los profesores por dos situaciones específicas:

- a) En caso de que el profesor falte sin causa justificada a más de cinco clases consecutivas y ocho durante el mes y se prevé su separación únicamente si en el siguiente año escolar persiste su impuntualidad; y
- b) Cuando al concluir el año escolar el profesor no haya dado el 85% de las clases debe completarlas si no fue sustituido por un profesor interino y en caso de que no lo haga clausurando el curso con las clases que le falten se prevé la separación de su cargo.

Así mismo, que la UNAM tiene un Tribunal Universitario con competencia para conocer y resolver sobre las faltas a la Legislación Universitaria del personal académico y de los alumnos, careciendo la Contraloría de facultades para aplicar sanciones y conocer de faltas cometidas por dichos miembros de la comunidad universitaria.

También se indican las sanciones que se pueden imponer, en caso de que no exista una expresamente señalada y podrán ser, de acuerdo al artículo 98 del ordenamiento citado:

En caso de que se trate de personal académico:

- a) Extrañamiento escrito;
- b) Suspensión; y
- c) Destitución.

Por otro lado, en el capítulo que se comenta, en su artículo 99, detalla la composición del Tribunal Universitario y el artículo 100 señala que en todo caso se oirá a los acusados, que los fallos del Tribunal Universitario serán inapelables, a menos que se trate de un asunto particularmente grave, a juicio del Rector, caso en el cual si el interesado lo solicita podrá ser revisado por la Comisión de Honor.

Asimismo, el Estatuto de la Defensoría de los Derechos Universitarios señala en la fracción VII de su artículo 9º que será causa de responsabilidad el desatender las peticiones que formule la Defensoría de los Derechos Universitarios en caso de que los funcionarios universitarios no den acceso al personal de la Defensoría a la documentación que requieran, salvo que la misma se considere confidencial o reservada, pero en estos últimos supuestos se deberá justificar la negativa.

Respecto a los lineamientos, después de realizar una búsqueda en su contenido no se encontró ninguno que en su capitulo se refiera a responsabilidades en que pueda incurrir personal de la Universidad.

CAPÍTULO II. Responsabilidades de los Servidores Públicos

2. Fundamentos y principios constitucionales en materia de responsabilidad de servidores públicos.

El tema de responsabilidad de los servidores públicos ha estado presente en nuestros diversos textos constitucionales, incluyendo los de 1824, 1857 y 1917, cabe mencionar que en el texto de ésta última se le dedicó el título cuarto, el cual fue denominado “Las responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Departamento y Territorios Federales”; actualmente el título cuarto de nuestra Constitución Política se titula: “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado”, abarca los artículos 108 al 114 constitucionales, el cual es el fundamento constitucional para la aplicación de responsabilidades y establece de manera general los parámetros bajo los cuales los trabajadores al servicio del estado serán sancionados por incurrir en responsabilidad.

Por otra parte, cabe recordar que no obstante que las constituciones políticas del siglo XIX hacen referencia a las responsabilidades de los servidores públicos no de manera muy sistemática, la constante preocupación de la sociedad mexicana por establecer un régimen de responsabilidades era clara y evidente.⁴⁰

Las responsabilidades de los servidores públicos se encuentran ampliamente vinculadas con la rendición de cuentas sobre la actividad y manejo de los recursos públicos, derivado de lo anterior, todos aquellos trabajadores que presten sus servicios al Estado tienen la obligación de informar, responder, explicar, justificar y dar cuentas de todos los actos que lleven a cabo en el desempeño de su función pública a los ciudadanos.

En el presente capítulo abordaré aquellos principios que rigen en materia de responsabilidad de servidores públicos, dando una explicación general de lo que son los principios, los principios generales del derecho y posteriormente

⁴⁰ Barragán Barragán, José, *El juicio de responsabilidad en la Constitución de 1824 (antecedente inmediato del amparo)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1978, p. 56.

refiriéndome a cada uno de aquellos que deben observar los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Los principios o valores para el Maestro López Olvera son aquellos que representan proposiciones jurídicas directivas, pero no tienen un desarrollo normativo; es decir, el principio es más bien un criterio fundamental en sí mismo, que marca, de alguna manera, el sentido de justicia de las normas jurídicas.⁴¹

Por otro lado, los principios generales del derecho son una fuente del derecho y así lo reconoce nuestra Constitución en su artículo 14 y de acuerdo al Doctor Rafael de Pina son criterios o ideas fundamentales de un sistema jurídico determinado que se presentan en la forma concreta del aforismo y cuya eficacia como norma supletoria de la ley depende del reconocimiento expreso del legislador.⁴²

En concreto, nuestra Constitución en su título cuarto, artículo 109, fracción III y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en su artículo 7º establecen los principios que deben regir la actuación de todo servidor público que desempeñe un empleo, cargo o comisión y que se encuentre en los supuestos del primer párrafo del artículo 108 constitucional, o bien, maneje o aplique recursos federales.

A dichos principios se les ha denominado código administrativo de conducta y son los siguientes: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, y en caso de que los servidores públicos los contravengan en el ejercicio de sus empleos, cargos o comisiones deben ser sancionados administrativamente.

Cabe destacar que de acuerdo a la clasificación funcional de los principios generales del derecho que realiza el Maestro Norberto Bobbio,⁴³ los principios mencionados cumplen una función directiva, la cual, de conformidad con Azúa Reyes es la propia de los principios programáticos de la constitución que orientan la legislación ordinaria, con motivo de lo anterior la legislación secundaria del

⁴¹ López Olvera, Miguel Alejandro, *La responsabilidad administrativa de los servidores públicos en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013, p. 95.

⁴² De Pina, Rafael y Rafael, De Pina Vara, *Diccionario de Derecho*, México, decimoquinta edición, Porrúa, 1988, p. 398.

⁴³ Citado por Azúa Reyes, Sergio, *Los principios generales del Derecho*, México, Porrúa, 1998, p. 93.

título cuarto constitucional debe ser acorde con los principios señalados en la fracción III del artículo 109 de nuestra Carta Magna, consecuentemente las fracciones del artículo 8º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos contienen alguno de los principios rectores del servicio público como veremos más adelante.

Principio de Legalidad

Dicho principio se encuentra consagrado en el artículo 16 de nuestro texto constitucional, de conformidad con el principio de legalidad nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento.⁴⁴

En relación con lo anterior, Barajas Montes Oca ha señalado que de ahí que la jurisprudencia de nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación exprese que las autoridades no tienen más facultades que las otorgadas por una ley, porque de no ser así, sería fácil suponer implícitas todas las necesarias para sostener actos que puedan convertirse en arbitrarios, por carecer de fundamento legal,⁴⁵ lo anterior se confirma con los siguientes criterios de la Suprema Corte de Justicia de nuestro país:

AUTORIDADES. Es un principio general de derecho constitucional, universalmente admitido, que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite.⁴⁶

PRINCIPIO DE LEGALIDAD. CARACTERÍSTICAS DE SU DOBLE FUNCIONALIDAD TRATÁNDOSE DEL ACTO ADMINISTRATIVO Y SU RELACIÓN CON EL DIVERSO DE INTERDICCIÓN DE LA ARBITRARIEDAD Y EL CONTROL JURISDICCIONAL. Del artículo 16, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierten los requisitos de mandamiento escrito, autoridad competente y fundamentación y motivación,

⁴⁴ Artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_07072014.pdf consultado el 6 de junio de 2014.

⁴⁵ Varios Autores, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, UNAM DDF, México, 1990, p. 71.

⁴⁶ Tesis 810781, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta época, t. XV, p. 250.

como garantías instrumentales que, a su vez, **revelan la adopción en el régimen jurídico nacional del principio de legalidad, como una garantía del derecho humano a la seguridad jurídica, acorde al cual las autoridades sólo pueden hacer aquello para lo que expresamente les facultan las leyes, en el entendido de que éstas, a su vez, constituyen la manifestación de la voluntad general.** Bajo esa premisa, el principio mencionado tiene una doble funcionalidad, particularmente tratándose del acto administrativo, pues, por un lado, impone un régimen de facultades expresas en el que todo acto de autoridad que no represente el ejercicio de una facultad expresamente conferida en la ley a quien lo emite, se considerará arbitrario y, por ello, contrario al derecho a la seguridad jurídica, lo que legitima a las personas para cuestionar la validez de un acto desajustado a las leyes, pero, por otro, bajo la adopción del mismo principio como base de todo el ordenamiento, se genera la presunción de que toda actuación de la autoridad deriva del ejercicio de una facultad que la ley le confiere, en tanto no se demuestre lo contrario, presunción de legalidad ampliamente reconocida tanto en la doctrina como en la legislación nacional. Así, el principio de legalidad, apreciado en su mayor amplitud, da cabida al diverso de interdicción de la arbitrariedad, pero también conlleva que éste opere a través de un control jurisdiccional, lo que da como resultado que no basta que el gobernado considere que determinado acto carece de fundamentación y motivación para que lo estime no obligatorio ni vinculante o lo señale como fuente de un derecho incontrovertible a una sentencia que lo anule, sino que, en todo caso, está a su cargo recurrir a los órganos de control a hacer valer la asumida ausencia o insuficiencia de fundamento legal y motivación dentro de dicho procedimiento y, a su vez, corresponderá a la autoridad demostrar que el acto cuestionado encuentra sustento en una facultad prevista por la norma, so pena de que sea declarado contrario al derecho a la seguridad jurídica, lo que revela que los procedimientos de control jurisdiccional, constituyen la última garantía de verificación del respeto al derecho a la seguridad jurídica, cuyas reglas deben ser conducentes y congruentes con ese propósito.⁴⁷

⁴⁷ Tesis IV.2o.A.51 K(10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. III, Febrero de 2014, p. 2239.

Luego entonces, se puede entender al principio de legalidad como el deber de las autoridades y servidores públicos de actuar conforme a las diversas disposiciones jurídicas sin que tengan la facultad de actuar si la ley no lo tiene previsto, dando cumplimiento a dicho principio en el momento en el que fundan y motivan su acto de autoridad.

Las fracciones del artículo 8º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que están vinculadas con el principio de legalidad son las siguientes:

II.- Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos;

IV.- Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes;

VIII.- Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, por haber concluido el período para el cual se le designó, por haber sido cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impida;

X.- Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

XI.- Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.

XIV.- Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;

XV.- Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por la Ley;

XIX.- Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos. En el cumplimiento de esta obligación, además, el servidor público deberá permitir, sin demora, el acceso a los recintos o instalaciones, expedientes o documentación que la institución de referencia considere necesario revisar para el eficaz desempeño de sus atribuciones y corroborar, también, el contenido de los informes y datos que se le hubiesen proporcionado;

XIX-A.- Responder las recomendaciones que les presente la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, y en el supuesto de que se decida no aceptar o no cumplir las recomendaciones, deberá hacer pública su negativa, fundándola y motivándola en términos de lo dispuesto por el Apartado B, del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por el artículo 46 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos;

XIX-B.- Atender los llamados de la Cámara de Senadores o en sus recesos de la Comisión Permanente, a comparecer ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa a aceptar o cumplir las recomendaciones de la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, en términos del Apartado B, del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

XIX-C.- Cumplir en tiempo y forma los mandatos del Instituto Nacional Electoral y cualquiera de sus órganos, conforme lo establezca la legislación electoral

aplicable, proporcionarles de manera oportuna y veraz la información que les sea solicitada y prestarles el auxilio y colaboración que les sea requerido por dichas autoridades electorales

XIX-D.- Abstenerse de infringir, por acción u omisión, las disposiciones constitucionales, legales, reglamentarias y normativas en materia electoral, de propaganda gubernamental y aplicación imparcial de los recursos públicos, así como abstenerse de influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos;

XX.- Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública o de servicios relacionados con ésta, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

XXI.- Abstenerse de inhibir por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, a los posibles quejosos con el fin de evitar la formulación o presentación de denuncias o realizar, con motivo de ello, cualquier acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses de quienes las formulen o presenten;

XXII.- Abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere la fracción XI;

XXIII.- Abstenerse de adquirir para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI, bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta restricción será aplicable hasta un

año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión;

XXIV.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.

Principio de Honradez

De acuerdo al Doctor Del Castillo Del Valle dicho principio es un principio de la moral, llevado al orden jurídico, para establecer que los servidores públicos no deben confundir la finalidad de la función pública, con sus intereses particulares, enriqueciéndose a costa de condicionar la expedición de actos de autoridad o de gobierno a favor de los gobernados, a cambio de alguna prebenda, retribución o contraprestación que las leyes no prevean.⁴⁸

Por lo anterior, dicho principio implica que todo servidor público debe de llevar a cabo las funciones de su empleo, cargo o comisión sin pretender obtener más emolumentos de los que su cargo le provee, con motivo de lo anterior se crearon medidas que permiten verificar la situación patrimonial de los servidores públicos tales como el Registro Patrimonial que se establece en el artículo 35 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

A continuación se transcriben las fracciones del artículo 8º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que salvaguardan el principio de honradez:

III.- Utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos.

XII.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las

⁴⁸ Del Castillo Del Valle, Alberto, *Bosquejo sobre responsabilidad oficial*, México, Ediciones Jurídicas Alma, 2004, p. 64.

personas a que se refiere la fracción XI de este artículo, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

Habrán intereses en conflicto cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público puedan afectar el desempeño imparcial de su empleo, cargo o comisión.

Una vez concluido el empleo, cargo o comisión, el servidor público deberá observar, para evitar incurrir en intereses en conflicto, lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley.

En el caso del personal de los centros públicos de investigación, los órganos de gobierno de dichos centros, con la previa autorización de su órgano de control interno, podrán determinar los términos y condiciones específicas de aplicación y excepción a lo dispuesto en esta fracción, tratándose de los conflictos de intereses que puede implicar las actividades en que este personal participe o se vincule con proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico en relación con terceros de conformidad con lo que establezca la Ley de Ciencia y Tecnología.

XIII.- Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI.

Principio de Lealtad

El principio en comento es por medio del cual se obliga al servidor público para con el órgano de gobierno, organismo público descentralizado y órgano público o constitucional autónomo en que preste sus servicios, así como para con sus

superiores jerárquicos e inferiores, a respetarlos y actuar dentro del ámbito de la moral, sin defraudarlos con actos que no corresponden a ese ente.⁴⁹

Otros autores consideran que es aquel compromiso que realiza el servidor público con los principios que representa la Institución en donde desempeñan sus empleos, cargos o comisiones.

Las fracciones del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que tienen que ver con el principio en comento son:

V.- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos.

VII.- Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la Ley o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa, a efecto de que el titular dicte las medidas que en derecho procedan, las cuales deberán ser notificadas al servidor público que emitió la orden y al interesado.

Principio de Imparcialidad

De acuerdo con González Jiménez es una virtud que debe contener todo servidor público que tiene bajo su mando, la resolución de asuntos que le son encomendados como consecuencia del encargo de que ha sido objeto por la sociedad. La imparcialidad se observa cuando sin favorecer a alguna de las partes en litigio, se resuelva apegado a Derecho y conforme a las pruebas aportadas por los interesados.⁵⁰

En cuanto al principio de imparcialidad la Suprema Corte de Justicia se ha pronunciado de la siguiente manera:

⁴⁹ *Ídem.*

⁵⁰ González Jiménez, Arturo, *Comentarios a la Ley de responsabilidades administrativas de los servidores públicos*, México, Ediciones Jurídicas Alma, 2004, p. 26-27.

IMPARCIALIDAD. CONTENIDO DEL PRINCIPIO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL. El principio de imparcialidad que consagra el artículo 17 constitucional, **es una condición esencial que debe revestir a los juzgadores que tienen a su cargo el ejercicio de la función jurisdiccional, la cual consiste en el deber que tienen de ser ajenos o extraños a los intereses de las partes en controversia y de dirigir y resolver el juicio sin favorecer indebidamente a ninguna de ellas.** Así, el referido principio debe entenderse en dos dimensiones: a) la subjetiva, que es la relativa a las condiciones personales del juzgador, misma que en buena medida se traduce en los impedimentos que pudieran existir en los negocios de que conozca, y b) la objetiva, que se refiere a las condiciones normativas respecto de las cuales debe resolver el juzgador, es decir, los presupuestos de ley que deben ser aplicados por el juez al analizar un caso y resolverlo en un determinado sentido. Por lo tanto, si por un lado, la norma reclamada no prevé ningún supuesto que imponga al juzgador una condición personal que le obligue a fallar en un determinado sentido, y por el otro, tampoco se le impone ninguna obligación para que el juzgador actúe en un determinado sentido a partir de lo resuelto en una diversa resolución, es claro que no se atenta contra el contenido de las dos dimensiones que integran el principio de imparcialidad garantizado en la Constitución Federal.⁵¹

Por lo que hace a las fracciones del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que están vinculadas con el principio de imparcialidad se indican a continuación:

VI.- Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;

La mencionada fracción tiene implícito también el principio de eficiencia.

⁵¹ Tesis 1a./J. 1/2012 (9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tomo 1, Febrero de 2012, p. 460.

IX.- Abstenerse de disponer o autorizar que un subordinado no asista sin causa justificada a sus labores, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones;

Esta fracción contiene también el principio de lealtad.

XVII.- Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo.

Principio de Eficiencia

El principio de eficiencia queda definido por nuestro más alto tribunal en la siguiente tesis aislada:

EMPLEADO PUBLICO, DEBE ATENDER CON EFICIENCIA SU COMETIDO. De conformidad con el artículo 44, fracción I, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, **el empleado público debe dedicarse al cumplimiento del servicio a su cargo con atingencia y ahínco**, pues dentro del horario establecido le está vedado entre otros, presentarse después de la hora establecida, durante ese lapso ausentarse o dedicarse a otros menesteres, dado que de ser así infringe el numeral a colación con las sanciones a que le son inherentes.⁵²

Cabe mencionar que no debe confundirse la eficiencia con la eficacia, porque ésta es la capacidad de lograr el objetivo tanto que aquella importa llevar a cabo todas sus conductas de forma diligente para evitar una deficiencia en el servicio público.⁵³

En cuanto a la eficiencia, las fracciones del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que protegen dicho principio son:

⁵² Tesis 218171, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Octava Época, Tomo X, Octubre de 1992, p. 332.

⁵³ Covarrubias Zepeda, Gonzalo, *Elementos de Responsabilidad Oficial en México*, México, s.e., 2010, p. 37.

I.- Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión.

XVI.- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la Secretaría, del contralor interno o de los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de éstos.

XVIII.- Denunciar por escrito ante la Secretaría o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa en los términos de la Ley y demás disposiciones aplicables.

Por otro lado, los principios que rigen en cualquier procedimiento de responsabilidad administrativa son, fundamentalmente: respeto a la dignidad humana, pro persona, tutela administrativa efectiva, debido proceso y audiencia, sin dejar de tener en cuenta que los principios de seguridad jurídica, gratuidad, celeridad, economía, sencillez, eficacia, publicidad y buena fe también son muy importantes.⁵⁴

2.1 Facultades del Congreso de la Unión en materia de responsabilidad de servidores públicos.

En nuestro país la distribución de competencias la podemos encontrar en los artículos 117, 118 y 124 constitucionales, en los cuales se encuentran excepciones a la regla y un principio general, haciendo énfasis en que no son limitativos en materia competencial dichos preceptos.

El artículo 117 constitucional enumera todas aquellas acciones que los Estados de la Federación tienen prohibido realizar.

⁵⁴ López Olvera, Miguel Alejandro, *op. cit.*, p. 101.

El artículo 118 constitucional se refiere a aquellas conductas que pueden llevar a cabo los Estados pero con la salvedad de que deben obtener previamente el consentimiento del Congreso de la Unión.

Por su parte el artículo 124 de nuestra Constitución contiene la regla general en materia de distribución de competencias y expresa que todas las facultades que no estén expresamente concedidas por la Carta Magna a los funcionarios federales se encuentran reservadas a los Estados.

Asimismo, es importante indicar que son diversos los criterios para clasificar las atribuciones de la Federación y de los estados que se incluyen en la Constitución, y de acuerdo a la clasificación que hace el Doctor Jorge Carpizo⁵⁵ son:

1) Facultades atribuidas a la Federación.

Respecto a este inciso, los artículos constitucionales que especifican cuáles son las facultades que tiene la Federación son: el artículo 73, el 117 y el 118; en el primero de ellos se enumeran las fracciones que son exclusivamente materia del Congreso de la Unión, en el segundo se indican todas aquellas conductas que tienen prohibido realizar los Estados y en el tercero se establecen las conductas que pueden realizar los Estados con el consentimiento del Congreso de la Unión.

2) Facultades atribuidas a las entidades federativas.

De acuerdo al artículo 124 de nuestra Constitución todas aquellas atribuciones que no estén expresamente concedidas a la Federación se entienden reservadas a los Estados.

3) Facultades prohibidas a la Federación

Aquellas que se le prohíben realizar a la Federación expresamente por el texto constitucional.

4) Facultades prohibidas a las entidades federativas.

⁵⁵ Carpizo, Jorge, *Estudios Constitucionales*, 7 ed., México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, p. 95.

Se trata del texto de los artículos 117 y 118 de la Constitución en donde se enlistan atribuciones que le competen a la Federación y que, por lo tanto, se encuentran prohibidas para los Estados.

5) Facultades coincidentes.

Son aquellas que pueden ser ejercidas tanto por la Federación como por los Estados.

6) Facultades coexistentes.

Se trata de aquellas facultades en que una parte de la misma facultad le corresponde a la Federación y otra a las entidades federativas.

7) Facultades de auxilio.

Las facultades que se comentan son aquellas en que la Federación o las entidades federativas se proporcionan ayuda.

8) Facultades que emanan de la jurisprudencia, ya sea reformando o adicionando la anterior clasificación. Todas las reglas anteriores se pueden modificar por la jurisprudencia.

El artículo 109 constitucional, que fue reformado recientemente, establecía que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en los ámbitos de sus competencias expedirían las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurrieran en responsabilidad, por lo que dada su redacción indicaba la competencia exclusiva del Congreso de la Unión y de las Legislaturas de los Estados para legislar en dicha materia, sin embargo tras la reforma del día 27 de mayo del año 2015 ha quedado como una mera reserva de ley dicha materia, toda vez que se estableció que será la **ley** quien establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones.

Cabe señalar que dicha atribución se trataba de una facultad coincidente debido a que no correspondía únicamente a la Federación o a los Estados ejercerla sino que compartían dicha competencia por disposición de la Carta Magna.

A pesar de lo anterior, dicha reserva efectivamente sigue constituyendo un obstáculo para que el Consejo Universitario regule dicha materia, pues nuestra Constitución establece que el derecho de iniciar leyes corresponde únicamente al Presidente de la República, a los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, a las Legislaturas de los Estados y a los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores.

Sirve de sustento a lo anterior la siguiente tesis jurisprudencial:

RESPONSABILIDAD DE TODOS LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL MANEJO DE RECURSOS DEL ERARIO ESTATAL. SU FISCALIZACIÓN Y FINCAMIENTO DE RESPONSABILIDADES ES COMPETENCIA DEL CONGRESO LOCAL (CONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 40, FRACCIÓN LV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE MORELOS, REFORMADO POR DECRETO PUBLICADO EL PRIMERO DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL). Debe reconocerse la validez constitucional de la indicada disposición, **en cuanto establece la facultad del Congreso Local para determinar las responsabilidades en que incurran los servidores públicos estatales y municipales, sea que se desempeñen en la administración central o en organismos auxiliares, cuando aquéllas deriven de los actos de fiscalización de los recursos, planes o programas de los erarios estatal o municipales.** Lo anterior, en virtud de que tales at derivan de lo establecido en los artículos 41, 49, 79, 115, fracción IV, penúltimo párrafo y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **que otorgan tales facultades a la esfera competencial del Poder Legislativo.**⁵⁶

Lo expuesto anteriormente está relacionado con la supremacía constitucional, ya que, por dicho principio se reconoce que la Constitución es la norma suprema de un país y cualquier acto que vaya en su contra carece de validez; el Doctor Carpizo hace el señalamiento de que el concepto de supremacía constitucional deriva en dos principios: a) el de legalidad, conforme al cual todo acto contrario a la constitución, carece de valor jurídico, y b) cada órgano tiene su competencia

⁵⁶ Tesis P./J. 68/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena época, Tomo XIII, Mayo de 2001, p. 703.

que no es delegable, salvo en los casos que señale expresamente la propia constitución.⁵⁷

La Constitución es muy clara al determinar que la ley debe ser la que regule la materia de responsabilidades de los servidores públicos, sin que sea posible que dicha materia sea legislada o normada por otros órganos distintos a los mencionados, ya que la Constitución no lo tiene previsto y si en su caso, llegara a suceder, dicha norma no tendría valor jurídico como lo expresa el Doctor Jorge Carpizo.

Confirman lo anterior los siguientes criterios de la Suprema Corte:

SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LEY SUPREMA DE LA UNIÓN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL. A partir de la interpretación del precepto citado, si aceptamos que las Leyes del Congreso de la Unión a las que aquél se refiere corresponden, no a las leyes federales sino a aquellas que inciden en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano y cuya emisión deriva de cláusulas constitucionales que constriñen al legislador para dictarlas, el principio de "supremacía constitucional" implícito en el texto del artículo en cita claramente se traduce en que la Constitución General de la República, las leyes generales del Congreso de la Unión y los tratados internacionales que estén de acuerdo con ella, constituyen la "Ley Suprema de la Unión", esto es, conforman un orden jurídico superior, de carácter nacional, en el cual la Constitución se ubica en la cúspide y, por debajo de ella los tratados internacionales y las leyes generales.⁵⁸

AUTONOMÍA UNIVERSITARIA. ORIGEN Y ALCANCE DE LAS ATRIBUCIONES DE AUTOGOBIERNO CONFERIDAS A LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS. La autonomía de las universidades públicas es una atribución de autogobierno que tiene su origen en un acto formal y materialmente legislativo proveniente del Congreso de la Unión o de las Legislaturas Locales, a través del cual se les confiere independencia académica y

⁵⁷ Carpizo, Jorge, *op. cit.*, p. 45.

⁵⁸ Tesis Aislada P. VIII/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, Abril de 2007, p. 6.

patrimonial para determinar, sujetándose a lo dispuesto en la Constitución General de la República y en las leyes respectivas, los términos y condiciones en que desarrollarán los servicios educativos que decidan prestar, los requisitos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico y la forma en que administrarán su patrimonio; por tanto, la capacidad de decisión que conlleva esa autonomía está supeditada a los principios constitucionales que rigen la actuación de cualquier órgano del Estado y, en el ámbito de las actividades específicas para las cuales les es conferida, único en el que puede desarrollarse aquélla, deben sujetarse a los principios que la propia Norma Fundamental establece tratándose de la educación que imparta el Estado.⁵⁹

2.2 Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

2.2.1 Sujetos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas los Servidores Públicos.

La ley que actualmente nos rige en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002, consta de cincuenta y un artículos permanentes y nueve artículos transitorios.

En primer término, se debe hacer un análisis de lo que se considera un servidor público, el Código Penal Federal, en su artículo 212 señala que un servidor público es toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos

⁵⁹ Tesis Aislada 2a. XXXVII/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, Abril de 2002, p. 576.

públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales.⁶⁰

Por otro lado, para el Maestro Gabino Fraga el servicio público es la actividad destinada a satisfacer una necesidad colectiva de carácter material, económico o cultural, mediante prestaciones concretas individualizadas, sujetas a un régimen jurídico que les imponga adecuación, regularidad y uniformidad.⁶¹

A la luz de los ordenamientos citados queda claro que quienes presten sus servicios a dependencias y/o entidades de la Administración Pública son considerados servidores públicos, sin importar el tipo de contratación o nombramiento.⁶²

El artículo 2º de la Ley Federal en comento nos reenvía al primer párrafo del artículo 108 Constitucional indicando que es en éste último en donde se definen quienes serán sujetos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas los Servidores Públicos; mismos que se enumeran a continuación:

a) Representantes de Elección Popular.

En la esfera federal los representantes de elección popular vienen a ser los diputados y senadores al Congreso de la Unión y el Presidente de la República, y en la esfera del Distrito Federal lo son el Jefe de Gobierno, los diputados a la Asamblea Legislativa y los integrantes de los órganos político administrativos que actúan en cada Delegación.⁶³

Sin embargo y a pesar de que el Presidente de la República es un representante de elección popular, de conformidad con el segundo párrafo del artículo 108 únicamente se le puede acusar por traición a la patria y delitos graves del orden común, al respecto el Doctor Delgadillo Gutiérrez indica que dicho supuesto es

⁶⁰ Artículo 212 del Código Penal Federal disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9_030614.pdf consultado el 10 de julio de 2014.

⁶¹ Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1991, p. 58.

⁶² Pérez Peña, María Elena, *et. al.*, *El ABC de los servidores públicos en relación con las elecciones*, México, Procuraduría General de la República, 2005, p. 18.

⁶³ Reyes Tayabas, Jorge, *Las responsabilidades de los servidores públicos, exégesis del título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su Ley Reglamentaria*, Procuraduría General de la República, México, 2000, p. 66.

explicable, ya que como jefe del Ejecutivo no hay quien pueda sancionarlo, puesto que no tiene superior jerárquico.⁶⁴

- b) Miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal.

El Poder Judicial Federal se integra de conformidad con el artículo 94 constitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y Juzgados de Distrito, Plenos de Circuito y el Consejo de la Judicatura.

El Poder Judicial del Distrito Federal, de acuerdo al párrafo quinto del artículo 122 constitucional, establece que el Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, con los demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno ejercen la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, por su parte, el artículo 76 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal agrega a los primeros dos órganos a los jueces y nos remite a la ley orgánica respectiva.

- c) Funcionarios y empleados y en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal.

El Congreso de la Unión de acuerdo al artículo 50 de nuestra Constitución indica que el poder legislativo de nuestro país se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores; la primera de ellas se integra por 500 diputados y la segunda por 128 senadores.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal es el órgano encargado de llevar a cabo las funciones legislativas que expresamente le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos respecto al Distrito Federal y se integra por 66 diputados.

Por otro lado, la Administración Pública Federal es, de conformidad con el artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal, por lo que hace a la administración pública centralizada ésta se

⁶⁴ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*, México, Porrúa, 1996, p. 92.

integra por la oficina de la Presidencia de la República, las secretarías de Estado, la consejería jurídica del Ejecutivo Federal y los órganos reguladores coordinados, y la administración pública paraestatal la conforman los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y los fideicomisos.

Finalmente, la Administración Pública del Distrito Federal es, de acuerdo al segundo artículo de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, central, desconcentrada y paraestatal; la administración pública central se conforma por la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, las Secretarías, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Oficialía Mayor, la Contraloría General del Distrito Federal y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales; la administración pública desconcentrada se conforma por las Delegaciones Políticas que conforman al Distrito Federal, finalmente la administración pública paraestatal está integrada por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos.

La fracción de referencia no hace distinción entre empleados que tengan altos cargos o aquellos que desempeñen funciones meramente administrativas, por lo que engloba a todas aquellas personas que ejerzan empleos, cargos o comisiones dentro de los órganos mencionados.

d) Los servidores públicos de los organismos constitucionalmente autónomos. Los organismos constitucionalmente autónomos a que se refiere la fracción que se comenta son: el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, el Banco de México, Comisión Federal de Competencia Económica, el Instituto Federal de Telecomunicaciones, el Instituto Nacional Electoral, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

e) Finalmente, la Ley agrega otro supuesto que es el de todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales.

Los recursos públicos son todos aquellos bienes que capta el sector público para llevar a cabo todas las actividades que tiene programadas en el presupuesto de egresos de la Federación.

En cuanto a este supuesto, señala Juárez Mejía, dicho artículo considera que se asimilan a los servidores públicos las personas de referencia. Este razonamiento puede encontrar su fundamento en los siguientes argumentos: Primero, la Constitución al referirse a los funcionarios locales incluye entre las causas de responsabilidad el manejo indebido de estos recursos y, no obstante no ser servidores públicos federales quedan, por ese hecho, considerados como sujetos de la ley, y segundo, los particulares al aceptar manejar y aplicar recursos federales contraen una relación con la Administración Pública Federal de la que pueden nacer derechos y obligaciones.⁶⁵

2.2.2 Conductas materia de responsabilidad en el contexto de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

La particular situación que presentan los trabajadores del Estado los sujeta a una regulación especial en razón de su participación en el ejercicio de la función pública, de tal forma que cuando en el desempeño de sus funciones incumplen con las obligaciones que la ley les impone, generan responsabilidades a favor de los sujetos lesionados o del Estado.⁶⁶

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas señala en su artículo 7º que todo servidor público debe observar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público, asimismo en el artículo siguiente se indican aquellas conductas que de no cumplirse darán lugar al procedimiento y sanciones que en su caso correspondan, dichas conductas son:

I.- Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión.

⁶⁵ Juárez Mejía, Godolfino Humberto, *La Constitucionalidad del sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos federales*, México, Porrúa, 2001, pp.132 y 133.

⁶⁶Fraga, Gabino, *Op. Cit.*, 46.

Comentario: A los trabajadores al momento de iniciar el ejercicio de su empleo, cargo o comisión se les hace saber cuáles son las funciones que deben llevar a cabo, las cuales en ocasiones se encuentran plasmadas en sus respectivos nombramientos, asimismo dentro de los manuales de organización, procedimientos y políticas de cada entidad o dependencia.

II.- Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos.

Comentario: Esta fracción tiene que ver únicamente con aquellas áreas que manejan recursos económicos como lo son los de áreas administrativas de contabilidad, presupuesto, adquisiciones, el servidor público debe observar los lineamientos que para ello se establezcan, ajustándose a lo dispuesto por las normas y disposiciones que para este caso, contemplen las leyes administrativas y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.⁶⁷

Dentro de la Universidad Nacional Autónoma de México las entidades y dependencias deben realizar la planeación de sus requerimientos de adquisiciones, arrendamiento de bienes muebles y la contratación de servicios, tanto del ámbito nacional como del internacional, de conformidad con sus necesidades y acorde a sus programas de operación, debiéndose ajustar éstos a los fines de la UNAM, a los objetivos y prioridades del Plan de Desarrollo Institucional, así como a los objetivos, metas y previsiones de recursos establecidos en el Presupuesto de Egresos que elabora anualmente la institución.⁶⁸

III.- Utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos.

⁶⁷ González Jiménez, Arturo, *Comentarios a la Ley de responsabilidades administrativas de los servidores públicos*, México, Ediciones Jurídicas Alma, 2004, p. 31.

⁶⁸ Punto 2.1 de la Normatividad de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de la UNAM, publicada en Gaceta UNAM el 29 de junio de 2015.

Comentario: La fracción que se explica está vinculada con el hecho de que dentro de la administración pública se establece una determinada partida presupuestal para el correcto manejo del gasto público a efecto de administrar desde el principio del ejercicio de la mejor manera los dineros asignados a cada entidad o dependencia, por lo que los servidores públicos deben en todo momento respetar y apegarse a lo establecido en dichos programas presupuestales.

IV.- Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes.

Comentario: Presupuesto elemental e inexcusable del gobierno democrático, lo representa el derecho primario de todo gobernado de exigir honestidad y eficiencia como contenidos elementales de la función pública.⁶⁹

La rendición de cuentas se realiza con la finalidad de que los ciudadanos puedan estar informados de las acciones que lleva a cabo el gobierno y ser sujetos en todo caso de la opinión pública.

V.- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos.

Comentario: En el caso de esta fracción el servidor público sustraiga, destruya, oculte, utilice, o inutilice ilícitamente información o documentación que se encuentre bajo su custodia o a la cual tenga acceso, o de la que tenga conocimiento en virtud de su empleo, cargo o comisión además de ser responsable administrativamente incurre en el delito de ejercicio indebido del servicio público, lo anterior de conformidad con la fracción IV del artículo 214 del Código Penal Federal.

⁶⁹ Ruíz Chávez, Mario, "Modernización de los regímenes locales de responsabilidades", en Ruíz Massieu, José Francisco (comp.), *Servidores Públicos y sus nuevas responsabilidades*, México, INAP praxis, 1984, p. 136.

VI.- Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste.

Comentario: En cuanto a ésta fracción es importante señalar que mediante “principios” y conocimiento de la función encomendada, un servidor público podrá elevar la confianza de los ciudadanos a través del compromiso de brindar servicios oportunos y de calidad, bajo un esquema de trato respetuoso y cordial con objeto de ser parte activa y productiva de la sociedad.⁷⁰

Es bien sabido que una de las principales quejas por parte de los ciudadanos es que no se les trata con respeto ni diligencia por parte de muchos servidores públicos, ya que desafortunadamente la desatención y el maltrato de los trabajadores al servicio del Estado con aquellos usuarios que requieren de sus servicios son prácticas comunes dentro de la administración pública.

VII.- Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la Ley o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa, a efecto de que el titular dicte las medidas que en derecho procedan, las cuales deberán ser notificadas al servidor público que emitió la orden y al interesado.

Comentario: Ésta fracción muy pocas veces es utilizada debido a que en la mayoría de los casos los superiores jerárquicos son los que deciden las resoluciones que se deben tomar y rara vez permiten o atienden consejos de sus subordinados.

VIII.- Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, por haber concluido el período para el cual se le designó, por haber sido cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impida.

⁷⁰ Martínez Anzures, Luis Miguel, *Controles y responsabilidades en el sector público*, México, Plaza Valdés Editores, 2004, p. 63.

Comentario: En este caso además de ser responsable administrativamente el servidor público incurre en el delito de ejercicio indebido del servicio público, lo anterior de conformidad con la fracción II del artículo 214 del Código Penal Federal.

IX.- Abstenerse de disponer o autorizar que un subordinado no asista sin causa justificada a sus labores, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones.

Comentario: Es bien sabido que es un derecho de los trabajadores el faltar a su centro de trabajo por causas debidamente justificadas como puede ser padecer una enfermedad, sufrir un accidente o el acudir a realizar algún trámite de carácter personal; sin embargo, el uso de ese derecho debe ser moderado por el superior jerárquico quien debe verificar que se trata de una falta debidamente justificada para así evitar incurrir en responsabilidad administrativa.

X.- Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

Comentario: Dentro de la Administración Pública Federal es un requisito para ingresar a laborar el presentar una constancia de no inhabilitación en la cual se indica que la persona está o no inhabilitada para ejercicio del cargo público, dicho documento es expedido por la Secretaría de la Función Pública y tiene un costo de \$135.00 (ciento treinta y cinco pesos 00/100 M.N.).

XI.- Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.

El servidor público deberá informar por escrito al jefe inmediato sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia el párrafo anterior y que sean de su conocimiento, y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos.

Comentario: Como se puede ver los impedimentos no solamente están referidos a la contratación dentro del área laboral del servidor público, de sus familiares dentro del cuarto grado de parentesco, sino que va más allá contemplando el parentesco civil o por afinidad.

Con motivo de lo anterior, se hace necesario acudir a lo que establece el Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la república en materia federal, ya que es en dicho ordenamiento en donde se indican los tipos de parentesco que se reconocen en nuestro régimen jurídico.

Se trata de una fracción dirigida al personal de áreas como lo son recursos humanos, compras y personal, además cabe señalar que el servidor público que realice dicha conducta no solamente es responsable administrativamente, sino que incurre en la comisión de un delito, de conformidad con la fracción I del artículo 220 del Código Penal Federal.

XII.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI de este artículo, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

Comentario: Habrá intereses en conflicto cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público puedan afectar el desempeño imparcial de su empleo, cargo o comisión.

Una vez concluido el empleo, cargo o comisión, el servidor público deberá observar, para evitar incurrir en intereses en conflicto, lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley.

En el caso del personal de los centros públicos de investigación, los órganos de gobierno de dichos centros, con la previa autorización de su órgano de control interno, podrán determinar los términos y condiciones específicas de aplicación y excepción a lo dispuesto en esta fracción, tratándose de los conflictos de intereses que puede implicar las actividades en que este personal participe o se vincule con proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico en relación con terceros de conformidad con lo que establezca la Ley de Ciencia y Tecnología.

XIII.- Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI.

XIV.- Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI.

Comentario: Con ésta fracción se trata de evitar que se lleve a cabo el nepotismo dentro de la administración pública previendo que incurre en responsabilidad administrativa el servidor público que intervenga de alguna manera en la designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o derive alguna ventaja para él o para su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que

tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.

XV.- Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por la Ley.

Comentario: El registro de la situación patrimonial de los servidores públicos tiene la finalidad de que las autoridades conozcan la evolución del patrimonio de los sujetos obligados y en su caso detectar probables conductas irregulares o ilícitas en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Los sujetos que se encuentran obligados a presentar anualmente dicha declaración patrimonial son los que establece el artículo 36 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Por otro lado, es importante mencionar que de conformidad con el último párrafo del artículo citado el titular de la Secretaría está facultado por ley para emitir disposiciones de carácter general, debidamente fundadas y motivadas, por las que se señale a los servidores públicos con la obligación de presentar declaración patrimonial.

A nivel federal los plazos para la presentación de las declaraciones patrimoniales son:

- a) Dentro de los 60 días naturales siguientes contados a partir de la fecha de toma de posesión. Esta declaración se conoce con el nombre de declaración inicial;
- b) Dentro de los treinta días naturales siguientes contados a partir de la fecha de conclusión de su encargo. Esta declaración se conoce con el nombre de declaración final;
- c) Durante el mes de mayo de cada año. A esta declaración se deberá acompañar copia de la declaración anual del impuesto sobre la renta, a

menos que en ese mismo año hubiese presentado la declaración inicial.

Esta declaración se conoce con el nombre de declaración anual.⁷¹

En caso de que aquellas personas obligadas a presentar no la presenten en tiempo el artículo 37 de la Ley Federal de Responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos prevé la suspensión del infractor de quince a treinta días naturales, o dejar sin efectos su nombramiento o contrato o la inhabilitación según corresponda.

XVI.- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la Secretaría, del contralor interno o de los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de éstos.

Comentario: La fracción en comento salvaguarda el principio de eficacia dentro del servicio público pues el servidor público debe atender en todo momento las instrucciones, requerimientos o resoluciones que le indiquen las áreas de control que se mencionan a efecto ajustar su conducta a las normas y legislaciones aplicables.

XVII.- Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo.

XVIII.- Denunciar por escrito ante la Secretaría o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa en los términos de la Ley y demás disposiciones aplicables.

Comentario: Ésta fracción se ha prestado en la práctica a que se realicen denuncias evidentemente improcedentes por parte de los compañeros de trabajo en donde la mayoría de las veces el motivo es la rivalidad o celos profesionales.

XIX.- Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le competa la vigilancia y defensa de los derechos humanos. En el cumplimiento de esta obligación, además, el servidor

⁷¹ *Ibidem*, p. 278.

público deberá permitir, sin demora, el acceso a los recintos o instalaciones, expedientes o documentación que la institución de referencia considere necesario revisar para el eficaz desempeño de sus atribuciones y corroborar, también, el contenido de los informes y datos que se le hubiesen proporcionado.

Comentario: Las Instituciones a que se refiere la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en esta fracción, dada la competencia de dicha ley, son la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal a la cual se le debe proporcionar toda la información que le requiera así como el acceso a la documentación y recintos para verificación de dicha información.

XIX-A.- Responder las recomendaciones que les presente la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, y en el supuesto de que se decida no aceptar o no cumplir las recomendaciones, deberá hacer pública su negativa, fundándola y motivándola en términos de lo dispuesto por el Apartado B, del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por el artículo 46 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos;

Comentario: La Institución a que se refiere la fracción en comento es la Comisión Nacional de los Derechos Humanos o sus correlativos en los Estados y Distrito Federal y va de la mano con el artículo 102 constitucional en el que se prevé que los servidores públicos que opten por no aceptar una recomendación emitida por dichas instituciones deben hacer pública su negativa, tomando en consideración los criterios establecidos en el artículo 102 constitucional y 46 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

XIX-B.- Atender los llamados de la Cámara de Senadores o en sus recesos de la Comisión Permanente, a comparecer ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa a aceptar o cumplir las recomendaciones de la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los

derechos humanos, en términos del Apartado B, del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Comentario: Ésta fracción se encuentra ampliamente vinculada con la que antecede y su objetivo es que se dé cabal cumplimiento al apartado B del artículo 102 constitucional.

XIX-C.- Cumplir en tiempo y forma los mandatos del Instituto Nacional Electoral y cualquiera de sus órganos, conforme lo establezca la legislación electoral aplicable, proporcionarles de manera oportuna y veraz la información que les sea solicitada y prestarles el auxilio y colaboración que les sea requerido por dichas autoridades electorales.

XIX-D.- Abstenerse de infringir, por acción u omisión, las disposiciones constitucionales, legales, reglamentarias y normativas en materia electoral, de propaganda gubernamental y aplicación imparcial de los recursos públicos, así como abstenerse de influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

Comentario: En este caso se trata de una causa de nepotismo de acuerdo al Doctor Lanz Cárdenas, por la cual se da el cumplimiento de determinados compromisos políticos que se dan en los cambios de gobierno, fundamentalmente cuando se presentan en grupos políticos diversos o de alternancia del ejercicio del poder.⁷²

XX.- Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública o de servicios relacionados con ésta, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte. Por

⁷² Lanz Cárdenas, José Trinidad, *Ensayos y Conferencias de los forjadores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Reflexiones sobre Derecho Constitucional, Amparo, Ética Jurídica y Nepotismo*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2013, p. 145.

ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

Comentario: Ésta fracción se refiere a áreas que están vinculadas con la adquisición o contratación de arrendamientos y servicios o de adjudicación de obras o servicios relacionados con la misma evitando que se contraten con aquellos que tengan una sociedad, empresa o similar y que además desempeñen la actividad de servidor público, o que estén inhabilitados para ejercerlo.

XXI.- Abstenerse de inhibir por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, a los posibles quejosos con el fin de evitar la formulación o presentación de denuncias o realizar, con motivo de ello, cualquier acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses de quienes las formulen o presenten.

Comentario: La fracción que antecede se encuentra contemplada de forma similar en el Código Penal Federal en la fracción I del artículo 219 con algunas diferencias pero conservando las cuestiones centrales como lo son el evitar por cualquier medio la presentación de querellas o denuncias o aporte información respecto de una conducta sancionada por la legislación penal o por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

XXII.- Abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere la fracción XI.

XXIII.- Abstenerse de adquirir para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI, bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta restricción será aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

Comentario: Ésta fracción se refiere al personal que labora en las áreas que intervienen en la contratación de obras y servicios relacionadas con la misma toda vez que se hace referencia a la adquisición de inmuebles de las que haya tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión.

XXIV.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.

Comentario: La fracción que antecede salvaguarda el principio de legalidad el cual indica que todo servidor público debe conducirse de conformidad con todas las disposiciones legales existentes, entre las cuales se encuentra no únicamente el Código Penal, la Constitución y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, sino también todos aquellos códigos de conducta, políticas y lineamientos en donde se haga alguna referencia a la actuación de los servidores públicos en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión.

Como se puede ver, y de acuerdo al Doctor Delgadillo Gutiérrez, cada una está relacionada con los cinco valores (o principios), sin que se pueda establecer que cada obligación corresponda sólo a uno de ellos, ya que entre los cinco existe estrecha vinculación puesto que, por ejemplo, al faltar a la lealtad en el ejercicio del servicio público se falta a la honradez, a la legalidad y a la eficiencia; o al violar la imparcialidad se estaría faltando a la legalidad, lealtad y honradez.⁷³

En cuanto a las conductas mencionadas considero que es muy importante que los servidores públicos antes de iniciar el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones deben conocer el marco jurídico referencial de la función que va a desempeñar, lo anterior para que su conducta no derive en alguna responsabilidad administrativa, sin embargo dentro de la Universidad Nacional no existe ningún ordenamiento que se haga del conocimiento de los trabajadores que prestan sus servicios a dicha Casa de Estudios, motivo por el cual en muchas

⁷³ Citado por Morales Paulín, Carlos A., *El proceso administrativo público, la planeación-programación, la organización y el control de la Administración Pública*, México, Porrúa, 1999, p. 145.

ocasiones los empleados no tienen claro si se está incurriendo en una conducta que podría derivar en un procedimiento de responsabilidad.

CAPÍTULO III Motivos por los cuales es aplicable la LFRASP en la UNAM

3. Calidad de Servidores Públicos del personal de la Universidad Nacional Autónoma de México.

La noción de servicio público tiene sus orígenes en el derecho francés, específicamente en la interpretación jurisdiccional de las competencias que les corresponden a las autoridades administrativas y a las judiciales, a pesar de lo anterior y de la importancia que tiene dentro del ámbito jurídico la noción de servicio público en la doctrina francesa no se ha desarrollado un concepto unánime.

En la doctrina mexicana tampoco existe un concepto uniforme de servicio público, sin embargo, de acuerdo con las concepciones de los diferentes tratadistas, es posible dar un concepto de servicio público que identifique sus características y elementos. Así, tenemos que la doctrina ha conceptualizado al servicio público como una actividad técnica que de manera general, uniforme, regular y continua, realiza el Estado por sí o a través de los particulares concesionarios, conforme a las disposiciones legales que la regulan, para la satisfacción de necesidades colectivas de interés general.⁷⁴

Las actividades públicas –llamadas por algunos autores funciones públicas-, son servicios de los cuales no puede prescindir una sociedad, como la justicia, la defensa nacional, la policía, los transportes, la actividad educativa y económica del Estado, el crédito público y otras.⁷⁵

En nuestro país, el tema del servicio público ha sido objeto de diversos estudios por parte de tratadistas de Derecho Administrativo, tal es el caso del Doctor Acosta Romero, quien indica como características más importantes del servicio público las siguientes:

1.- Una actividad técnica, encaminada a una finalidad.

⁷⁴ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, *Compendio de Derecho Administrativo*, primer curso, México, Porrúa, 2003, p. 365.

⁷⁵ Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, p. 101.

2.- Esa finalidad es la satisfacción de necesidades básicas de la sociedad, es de interés general, que regula el Derecho Público, pero que, en opinión de algunos tratadistas, no hay inconveniente en que sea de Derecho Privado.

3.- La actividad puede ser realizada por el Estado, o por particulares (mediante concesión).

4.- El régimen jurídico que garantice la satisfacción, constante y adecuada de las necesidades de interés general; el régimen jurídico, que es de Derecho Público.⁷⁶

De acuerdo con López Olvera entendemos como servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza para el Estado.⁷⁷

La Constitución Política de nuestro país establece que determinadas actividades serán consideradas servicios públicos, entre ellos se encuentra la educación, lo anterior se expresa de la siguiente manera en el artículo 3º constitucional:

*“...**Artículo 3o. VIII. El Congreso de la Unión**, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas **correspondientes a ese servicio público** y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan...”*

El Doctor Jorge Fernández Ruíz indica que los caracteres jurídicos esenciales del servicio público admitidos por la doctrina, son la generalidad, la igualdad, la regularidad y la continuidad; al respecto de la irregularidad en el servicio comenta que independientemente de la responsabilidad del prestador del servicio público, la irregularidad de su prestación, por la inobservancia de las normas que la regulan, también puede haber culpa de la autoridad a cuyo cargo está su control y vigilancia.⁷⁸

⁷⁶ Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, primer curso, 7ª edición, México, Porrúa, 2003, p. 504.

⁷⁷ López Olvera, Miguel Alejandro, *op. cit.*, p. 64.

⁷⁸ Fernández Ruíz, Jorge, *Servicios Públicos Municipales*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, s.a., p.104 y ss.

Al respecto, la Ley General de Educación en su artículo 10 señala lo siguiente:

*“...Artículo 10.- La educación que impartan el Estado, **sus organismos descentralizados** y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, **es un servicio público.***

Constituyen el sistema educativo nacional:

V.- Las instituciones educativas del estado y de sus organismos descentralizados;...”

El Maestro Serra Rojas indica que en nuestra legislación se necesitan “facultades legales en materia presupuestal”, en nuestro régimen, la creación de organismos descentralizados se subordina a los principios de estructuración del presupuesto. Los presupuestos de los organismos descentralizados son aprobados y revisados por el Poder Legislativo, en las leyes de ingresos y en la revisión de la Cuenta pública.⁷⁹

Es indudable que por la naturaleza jurídica que posee la Universidad Nacional Autónoma de México y de acuerdo a las principales actividades a las que se dedica, se trata de la prestación de un servicio público, lo anterior se confirma tanto en el texto constitucional como en la ley de la materia, por lo que los trabajadores a su servicio son efectivamente servidores públicos.

En relación con lo anterior se localizó la siguiente tesis aislada: **SERVICIO PÚBLICO. SUS NOTAS CARACTERÍSTICAS.** Aunque la doctrina no ha llegado a un consenso respecto del concepto de servicio público, de las definiciones más aceptadas es factible obtener las siguientes notas características: 1. **El servicio público debe consistir en una actividad prestacional, es decir, una actividad que tiende a otorgar a otros una ventaja, un bien, un beneficio, etcétera, de cualquier naturaleza** y, por lo tanto, varía el ingreso de quien la recibe o disminuye los gastos en que pudiera incurrir en el supuesto de no recibirlo. 2. **Esta actividad es asumida por la administración pública de manera expresa y concreta**, lo que significa que es reservada en exclusiva en cuanto a la dirección y organización a un órgano estatal y que el ejercicio de esa actividad

⁷⁹ Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, p. 104.

requiere de autorización previa del Estado expresada con un acto de autoridad. En este sentido, las actividades en las que se permite la concurrencia de particulares sin esta previa autorización no son servicios públicos. **3. La administración pública realiza la actividad de servicio público en forma directa o indirecta**, es decir, valiéndose de la concesión, aunque la legislación mexicana no es consistente en la denominación que otorga a esta figura jurídica, puesto que en algunas leyes administrativas se emplea el término autorización, cuando se refiere a la prestación de un servicio público. **4. El servicio público siempre debe tender a la satisfacción del interés general.** **5. El servicio público se presta conforme a un régimen de derecho público**, especial y propio que lo particulariza e identifica frente a otras actividades administrativas y **cuyas características son su generalidad, uniformidad, continuidad, regularidad, obligatoriedad y subordinación a la administración pública.** Por lo tanto, no puede estar sujeto a un régimen de derecho privado en cuanto a su prestación.⁸⁰

Por lo anterior, y toda vez que la actividad preponderante de la Universidad Nacional Autónoma es, tal como lo indica su ley orgánica, impartir educación superior para formar profesionistas, investigadores, profesores universitarios y técnicos útiles a la sociedad, que se trata de un organismo descentralizado del Estado y que de conformidad con el texto constitucional y la ley de la materia se trata de un servicio que tiene el carácter de público, es que las personas que desempeñen un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza dentro de la Universidad poseen indudablemente la calidad de servidores públicos.

3.1 Autonomía de la Universidad Nacional Autónoma de México.

La autonomía universitaria en América Latina se encuentra profundamente arraigada en el movimiento que emprendieron los estudiantes de Córdoba, Argentina, a finales de la segunda década del siglo XX, efeméride a la que se

⁸⁰ Tesis XV.4º.8A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, Julio de 2005, p. 1538.

recurre siempre en la búsqueda de la historia de la autonomía las universidades públicas latinoamericanas.⁸¹

Adrián Acosta Silva indica que en junio de 1918, un acontecimiento estrictamente local ocurrido en la provincia de Córdoba, en Argentina, sacudió el imaginario y las prácticas de las élites políticas latinoamericanas. Un grupo de estudiantes universitarios de la universidad local tomaba las instalaciones de la universidad para protestar por los métodos arcaicos de enseñanza y para promover la destitución del rector. Ese movimiento se convertiría en pocos años en un referente simbólico y político para la reforma universitaria basado en tres principios fundacionales: la autonomía frente al gobierno y elites del poder, la libertad de enseñanza y de investigación y el cogobierno universitario.⁸²

La Ley de 1929 no fue un simple cambio de política respecto a la institución universitaria, sino consecuencia, en esas fechas, de la efervescencia estudiantil por diferentes conflictos, ya que si bien respondía a las expectativas de los universitarios, éstos demandaban la autonomía de la institución que los albergaba, y que tenía como antecedente, desde el nacimiento de la misma, en 1910, varias propuestas de independencia, presentada por profesores, estudiantes, y respaldadas, en algunos casos incluso, por autoridades. El proyecto de Ley orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, formulado por el presidente Emilio Portes Gil, fue aprobado el 22 de julio de 1929.⁸³

En nuestro país, la autonomía universitaria es el principio establecido en la Carta Magna, para otorgar una protección constitucional especial a la universidad pública, a fin de que pueda cumplir con la obligación constitucional y la

⁸¹ Ornelas Delgado, Jaime, "La lucha por la autonomía universitaria, hoy", *Cuadernos del pensamiento crítico latinoamericano*, México, año 2, número 13, 30 de octubre de 2008, p. 2.

⁸² Acosta Silva, Adrián, *Príncipes, burócratas y gerentes, El gobierno de las universidades públicas en México*, 2da edición, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, Unión de Universidades de América Latina, México, 2010, p. 70.

⁸³ http://www.100.unam.mx/index.php?option=com_content&id=92&Itemid=114&lang=es&limitstart=1 consultado el 28 de agosto de 2015.

responsabilidad social de proveer a los estudiantes universitarios una educación superior de calidad.⁸⁴

La Carta Magna en su artículo 3º hace referencia a la autonomía que posee la Universidad Nacional, el cual textualmente expresa:

*“...**Artículo 3.- 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...**”*

Como se puede observar, en el artículo 3º constitucional la palabra autonomía tiene cuatro elementos o vertientes indispensables, a saber:

- a) Autorregulación;
- b) Auto organización académica;
- c) Facultad de autogestión administrativa y
- d) Autogobierno.

La autorregulación se refiere a que la Universidad tiene la facultad de expedir su propia legislación y normatividad, siempre y cuando no se contravenga el orden jurídico nacional, en el caso de la Universidad Nacional Autónoma de México, de acuerdo al artículo 8º de la Ley Orgánica de la UNAM el Consejo Universitario es la autoridad encargada de expedir todas las normas y disposiciones generales encaminadas a la mejor organización y funcionamiento técnico, docente y administrativo de la Universidad, el siguiente criterio jurisprudencial es claro en ese sentido: **UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO. LA AUTONOMIA DE QUE GOZA NO LA EXCLUYE DE LA APLICACION DE LAS LEYES QUE CONFORMAN EL ESTADO DE DERECHO.** La autonomía de que

⁸⁴ González Pérez, Luis Raúl y Guadarrama López, Enrique, *Autonomía Universitaria y Universidad Pública, el autogobierno universitario*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2009, p. 17.

goza la Universidad Nacional Autónoma de México significa **que queda en libertad de nombrar a sus autoridades, elaborar sus planes y programas dentro de los principios de libertad de cátedra e investigación, así como administrar su patrimonio sin la injerencia del Estado, pero tal albedrío no puede extenderse al grado de suponer que la institución no está sujeta al régimen jurídico del país, es decir, que pueda conducirse con absoluta independencia, ya que ello podría provocar anarquía y arbitrariedad**; por lo que si entre la diversidad de actos emitidos por los funcionarios universitarios se encuentran aquellos que reúnen los atributos esenciales del proceder autoritario, como la unilateralidad, imperatividad y coercitividad, que se traducen en la posibilidad de actuar sin el consenso de los particulares y aun en contra de su voluntad imponer sus determinaciones, dichos actos son susceptibles de ser analizados a través del juicio de amparo, y la sentencia que se pronuncie, cualquiera que sea su sentido, dejará intocada la autonomía de la Universidad, **ya que obviamente podrá continuar ejerciendo la libertad de autodirigirse, con la única salvedad de que como ente integrante de nuestra sociedad deberá respetar los derechos constitucionales que rigen en nuestro país; consecuentemente, los actos de la Universidad Nacional Autónoma de México que ostentan las cualidades para considerarlos como actos de autoridad para efectos del juicio de amparo, pueden ser examinados a través de éste, sin perjuicio de la autonomía de que goza tal institución.**⁸⁵

La auto organización académica es aquella que ejerce la Universidad al crear sus planes de estudio, programación de difusión de la cultura y los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico, tal es el caso del Consejo Técnico, el cual tiene la facultad de Estudiar los planes y programas de estudios para someterlos por conducto del Director, a la consideración y aprobación de los consejos académicos de área y en lo general, del Consejo Universitario, ya que así lo prevé la fracción III del artículo 5º del Reglamento del Consejo Técnico de la UNAM y del Estatuto del personal académico de la UNAM, en donde conjuntamente con el Contrato Colectivo de Trabajo para el personal

⁸⁵ Tesis I.4º.A.194 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo V, Febrero de 1997, p. 809.

académico se regulan las relaciones entre la Universidad y su personal académico.

La autogestión administrativa se refiere al libre manejo de los recursos que le son otorgados en la Ley de Egresos, asimismo de acuerdo con Luis Raúl González Pérez y Enrique Guadarrama López dicha facultad implica que la Universidad pública tiene libre manejo de presupuesto asignado por el Poder Legislativo y de los ingresos por sí misma generados, aunque debe observar las disposiciones en materia de rendición de cuentas y de transparencia en la información, tanto al interior como al exterior de la institución universitaria.⁸⁶

El autogobierno es la facultad que posee la UNAM para establecer en su legislación su propia forma de gobierno y el proceso de designación de sus autoridades, para lo que resulta necesario partir de la propia expresión “gobierno”, que denota dirigir, administrar, mandar y manejar los asuntos que conciernen a una colectividad.⁸⁷

Los siguientes criterios judiciales son precisos y contundentes en cuanto a los límites y las competencias que derivan de la facultad de autogobierno que posee la Universidad Nacional:

UNIVERSIDADES PÚBLICAS. COMPETENCIAS QUE DERIVAN DE SU FACULTAD DE AUTOGOBIERNO. Las competencias que derivan de la facultad de autogobierno de las universidades públicas son las siguientes:

a) Normativas, que se traducen en la aptitud de expedir **normas generales que permitan regular todas las actividades relacionadas con el servicio educativo y la promoción de la investigación y la cultura;** **b) Ejecutivas**, referidas al desarrollo y ejecución de los principios constitucionales, de las leyes expedidas por los órganos legislativos y las normas que las universidades emiten; **c) Supervisión**, que implican la facultad de inspección y control para **supervisar la actividad que desarrollan por sí, o por conducto de cualquier órgano adscrito a la casa de estudios, esto es, pueden realizar inspecciones y evaluaciones de tipo administrativo, académico, científico, técnico y**

⁸⁶ González Pérez, Luis Raúl y Guadarrama López, Enrique, *op. cit.*, p. 12.

⁸⁷ González Pérez, Luis Raúl y Guadarrama López, Enrique, *op. cit.*, p. 40.

operativo, a fin de comprobar que se respeten los principios constitucionales, legales y universitarios; y d) Parajudiciales, que se refieren a la capacidad de dirimir conflictos que surjan al interior de la universidad, siempre que constitucional o legalmente su solución no esté reservada a un régimen jurídico específico que excluya al universitario.⁸⁸

AUTONOMÍA UNIVERSITARIA. ORIGEN Y ALCANCE DE LAS ATRIBUCIONES DE AUTOGOBIERNO CONFERIDAS A LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS. La autonomía de las universidades públicas es una atribución de autogobierno que tiene su origen en un acto formal y materialmente legislativo proveniente del Congreso de la Unión o de las Legislaturas Locales, **a través del cual se les confiere independencia académica y patrimonial para determinar, sujetándose a lo dispuesto en la Constitución General de la República y en las leyes respectivas, los términos y condiciones en que desarrollarán los servicios educativos que decidan prestar,** los requisitos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico y la forma en que administrarán su patrimonio; **por tanto, la capacidad de decisión que conlleva esa autonomía está supeditada a los principios constitucionales que rigen la actuación de cualquier órgano del Estado y, en el ámbito de las actividades específicas para las cuales les es conferida, único en el que puede desarrollarse aquélla, deben sujetarse a los principios que la propia Norma Fundamental establece tratándose de la educación que imparta el Estado.**⁸⁹

UNIVERSIDADES PÚBLICAS. LA AUTONOMÍA DE LA QUE LEGALMENTE PUEDEN SER DOTADAS LES CONFIERE LA FACULTAD DE AUTOGOBIERNO. Del artículo 3o., fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte **que las universidades públicas son organismos públicos descentralizados con autonomía especial,** la cual implica que cuentan con facultades de autoformación y autogobierno para lograr mayor eficacia en la prestación del servicio que tienen atribuido, fundado en la libertad de enseñanza, **sin que ello conlleve a su disgregación en la**

⁸⁸ Tesis 1a./J.20/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, Marzo de 2010, p. 877.

⁸⁹ Tesis 2ª XXXVI/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XV, Abril de 2002, p. 576.

estructura estatal en virtud de que se ejerce en un marco de principios y reglas predeterminadas por el propio Estado. Por tanto, la autonomía de la que legalmente pueden ser dotadas las universidades públicas confiere a éstas la facultad de autogobierno acotada constitucionalmente, cuyo ejercicio está condicionado a lo establecido en las leyes para desarrollar bases que les permita cumplir con los fines que tienen encomendados, determinar sus planes y programas de estudio, y fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico, así como la forma en que administrarán su patrimonio.⁹⁰

Para efectos del presente trabajo de investigación la vertiente de la autonomía a que me enfocare es a la de autorregulación, debido a que es precisamente una de las bases de mis afirmaciones respecto a que es aplicable la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas para Servidores Públicos dentro de la Universidad Nacional Autónoma de México, lo anterior toda vez que si bien es cierto la UNAM tiene una facultad otorgada constitucionalmente de crear su propia normatividad, también lo es que dicha facultad debe en todo momento ser acorde con el orden jurídico nacional y en el presente caso, nuestra Constitución tiene previsto en su artículo 109 que en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos será la ley quien establezca los procedimientos para la investigación y sanción de actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones los servidores públicos, careciendo por lo tanto el Consejo Universitario de toda competencia para expedir normatividad o análogo en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

La facultad de crear normatividad que posee la UNAM a la cual me refiero líneas arriba es amplia en cuanto la universidad pública puede regular la totalidad de las relaciones jurídicas que se presentan dentro de su campus, siempre que las normas aprobadas no contraríen el orden jurídico nacional, se ajusten a los fines

⁹⁰ Tesis 1a./J.18/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXI, Marzo de 2010, p.919.

establecidos en el artículo 3º constitucional y no choquen con el contenido ni el espíritu de la LO.⁹¹

En ese orden de ideas, se debe entender que la autonomía no significa soberanía, sino independencia administrativa, gubernativa y financiera interna, para garantizar el cumplimiento de sus funciones sustantivas, y salvaguardar a la Universidad de injerencias externas⁹², y tal como lo menciona una de las conclusiones del foro “Autonomía Universitaria hoy: experiencias y desafíos en América Latina”, por lo que al proponer que se aplique la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas dentro de la UNAM no se pretende de ninguna manera vulnerar la autonomía universitaria que ha sido obtenida por nuestra Máxima Casa de Estudios, ya que como parte importante de la propuesta se tiene la intención de que sean las autoridades universitarias quienes apliquen dicha Ley, teniendo como consecuencia que los trabajadores al servicio de la Universidad Nacional Autónoma de México sean responsables de sus conductas en ejercicio del cargo que tienen conferido.

En relación con lo anterior, existe un límite constitucional dentro del cual la Universidad está obligada a establecer su forma de gobierno y es precisamente el de respetar los principios constitucionales a que está sujeto todo órgano e institución del Estado. Esto significa la obligación que tiene la universidad pública de respetar el estado de derecho constitucional, que incluye el catálogo de los derechos humanos y las garantías sociales insertas en la Constitución, el esquema de forma de gobierno previsto en el texto constitucional (republicano, representativo, democrático y federal), así como los principios de transparencia y acceso a la información y de rendición de cuentas y el de responsabilidades de los servidores públicos.⁹³

La vertiente de autorregulación que ostenta la Universidad Nacional Autónoma de México como consecuencia de su autonomía es una facultad que no debe

⁹¹ González Pérez Luis Raúl y Guadarrama López Enrique, *Tópicos de Derecho Universitario*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2010, p. 113.

⁹² Conclusiones del Foro denominado “Autonomía Universitaria hoy: Experiencias y Desafíos en América Latina”, <http://www.udual.udg.mx/conclusiones/FORO%20AU%20UNIV%202011%20CONCLUSIONES.pdf> 25 de mayo de 2013.

⁹³ González Pérez Luis Raúl y Guadarrama López Enrique, *op. cit.*, p. 41.

entenderse como ilimitada, ya que debe ajustarse en todo momento a lo que dispone el texto constitucional y el orden jurídico, así lo confirma el Doctor Jorge Carpizo al indicar que la autonomía universitaria se asemeja a la autonomía de las entidades federativas: la facultad de legislar en el ámbito interno, teniendo como marco una norma de carácter superior, que no se debe contravenir,⁹⁴ lo anterior ya que dicha atribución no libera a la entidad pública de regirse conforme a derecho, por lo que la afirmación mencionada tiene una amplia vinculación con el principio de supremacía constitucional, al cual se refiere el Doctor Jorge Carpizo en el sentido de que el artículo 133, en conexión con otros, especialmente el 16, 103 y 124, se desprende la jerarquía de las normas en el orden jurídico mexicano, a saber: I) Constitución Federal, II) Leyes constitucionales y tratados, III) Derecho federal y derecho local,⁹⁵ confirmando que la Carta Magna es la norma suprema de nuestro ordenamiento jurídico, por lo cual, dicho principio no puede ser vulnerado por un organismo descentralizado al que la Constitución otorga autonomía, ya que si bien es cierto, posee facultades para autogobernarse dicha facultad debe ser coherente con el orden jurídico constitucional y legal al cual se encuentra subordinado.

En relación a la autonomía, el Maestro Barros Sierra, destaca que más que un privilegio entraña una responsabilidad para todos los miembros de la comunidad universitaria: la de cumplir con nuestros deberes y hacer honor a la Institución, recordando que la autoridad y el orden en nuestra Casa de Estudios no se fundan en un poder coercitivo, sino en una fuerza moral e intelectual que sólo depende de la conciencia y la capacidad de cada uno de nosotros.⁹⁶

El texto constitucional le ha otorgado a la Universidad Nacional autonomía para gobernarse a sí misma, cumplir con sus principales fines respetando la libertad de cátedra, determinar sus planes y programas y administrar su patrimonio, sin embargo dicha autonomía no es en el sentido de suponer que no se encuentra sujeta al régimen jurídico del país, lo cual conllevaría una situación de

⁹⁴ Carpizo, Jorge, "Transparencia, Acceso a la información y Universidad Pública autónoma", *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, número 21, julio-diciembre 2009, p. 78.

⁹⁵ Carpizo, Jorge, *Estudios Constitucionales*, 8va edición, México, Porrúa, 2003, pp. 441 y 442.

⁹⁶ Citado por Ruíz Massieu, Mario, *El cambio en la Universidad*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1987, p. 56.

arbitrariedad, aunado a que se estaría en contra de lo establecido por la Constitución, todas las facultades anteriores deben de ser acordes con los principios constitucionales pues la Universidad forma parte de un Estado de Derecho y al cumplir con los fines que le han sido encomendados debe respetar en todo momento los principios que en la Carta Magna se establecen.

3.2 Aplicación de recursos federales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 74, fracción IV, indica que el Ejecutivo Federal es el encargado de presentar a la Cámara de Diputados el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a efecto de que ésta después de discutirlo y hacerle las modificaciones que considere pertinentes lo apruebe, dentro de ese proyecto se incluye determinada cantidad para la Universidad Nacional Autónoma de México.

El Doctor Jorge Carpizo distingue como una de las facetas de la autonomía la “económica”, la cual es aquella que consiste en la administración de su patrimonio. Las universidades no pueden cubrir con sus propios recursos sus necesidades, lo que hace necesario que el Estado les otorgue un subsidio. Recuérdese que las universidades cumplen funciones que al Estado corresponden. Luego, el subsidio es una obligación de éste y no un acto gracioso.⁹⁷

El presupuesto de la UNAM se debe entender como un instrumento que expresa cuantitativamente la realización de los programas de trabajo de la Institución, manifiesta los recursos que se asignan a la ejecución y cumplimiento de los objetivos y metas comprometidos, para una adecuada administración de la Universidad, integrándose por el presupuesto de ingresos y de egresos.⁹⁸

Respecto a este punto, es importante la opinión de Miguel Badillo, quien enfatiza que la Universidad debe manejarse con total transparencia y los recursos públicos

⁹⁷ Carpizo, Jorge, *Autonomía Universitaria*, Diccionario Jurídico Mexicano, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1987, pp. 282 y 283.

⁹⁸ <http://www.transparencia.unam.mx/InfPresCon/PresPresen.htm> consultado el 25 de agosto de 2014.

que recibe de la Federación tienen que vigilarse para que sean empleados adecuada y honestamente, pues al final de cuentas es dinero de todos los mexicanos que pagamos impuestos, y lo mismo debe ocurrir con los recursos autogenerados por la propia casa de estudios cuando participa en diversas actividades comerciales y disciplinas profesionales.⁹⁹

El presupuesto de ingresos se conforma a su vez por el subsidio del gobierno federal y los ingresos propios, siendo el primero aquel que recibe la UNAM por parte del Gobierno Federal a través de la Secretaria de Educación Pública, integrando la mayor parte de Ingresos de la Institución.¹⁰⁰

Como se puede ver, la Universidad Nacional Autónoma de México aplica recursos federales, pues como es bien sabido los dineros que le son otorgados provienen de la asignación de presupuesto que se le hace en el presupuesto de egresos de la Federación, específicamente en la partida denominada Programa de Ciencia, Tecnología e Innovación, en el ramo de educación pública, en consecuencia del erario federal.

La facultad de administrar sus recursos que posee la UNAM proviene de la fracción I, del artículo 10 de la Ley Orgánica de la UNAM, el cual señala:

“...Artículo 10: Corresponderá al Patronato:

I.- Administrar el patrimonio universitario y sus recursos ordinarios, así como los extraordinarios que por cualquier concepto pudieran allegarse...”

El punto que se analiza también está vinculado con la gestión administrativa ya que es la asignación y por lo tanto aplicación de recursos federales que realiza la Universidad Nacional Autónoma de México, subsumiéndose así en el artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el cual indica lo siguiente:

⁹⁹ Badillo, Miguel, “Investiga la UNAM desvío de recursos” El Universal, México, 31 de julio de 2015.

¹⁰⁰ *ídem.*

*“...**ARTICULO 2.-** Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 Constitucional, **y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales...**”*

El artículo en comento determina los sujetos a quienes se dirige la norma de referencia, distingue entre quienes tienen la calidad específica de servidores públicos y aquellos que al no tener tal carácter, manejan o aplican recursos económicos federales, de donde se colige que el legislador federal no ha circunscrito las disposiciones y obligaciones contenidas en el ordenamiento indicado, solo a los servidores públicos, sino aún a los particulares, cuando estos se ubiquen en el supuesto de manejar o aplicar numerario público.

Tiene relación con lo expresado anteriormente el siguiente criterio jurisprudencial: **RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS. QUIENES DESEMPEÑEN UNA COMISIÓN DE CUALQUIER NATURALEZA POR CUENTA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, AUNQUE NO SEAN SERVIDORES PÚBLICOS, QUEDAN SUJETOS A LAS LEYES RELATIVAS.** Conforme al primer párrafo del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **la locución "comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal" significa la transferencia de recursos públicos de la Federación a una persona, incluso de carácter particular, para que realice un servicio público.** Al utilizar la palabra "comisión", comprende a todas aquellas personas que reciban **una encomienda para realizar alguna actividad, de cualquier naturaleza, por cuenta de la administración pública federal, y desde luego que tengan capacidad jurídica para obligarse, de manera que aun quienes no sean servidores públicos quedan sujetos a la observancia de las leyes que en materia de responsabilidades** pormenorizan la aplicación del referido artículo constitucional.¹⁰¹

Como consecuencia de lo expresado con antelación son sujetos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos no sólo aquellas personas que tienen una relación personal subordinada de servicios con el Estado

¹⁰¹ Tesis P. XLI/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVI, Diciembre de 2007, p. 30.

u otra entidad pública, si no también todas aquellas personas que manejen recursos públicos federales.

Se hace el análisis de referencia toda vez que algunos consideran que no es claro el carácter de servidores públicos de las autoridades universitarias,¹⁰² ante lo cual suponiendo sin conceder, que los trabajadores de la Universidad no fueran servidores públicos, dada la redacción del artículo 2 de la ley en comento, poseen tal carácter debido a que ejercen recursos federales, por lo que de una manera u otra son sujetos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos los trabajadores al servicio de la UNAM.

3.3 Autoridades competentes dentro de la Universidad Nacional Autónoma de México para aplicar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El artículo 1º de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México hace referencia a que la Universidad es una corporación pública –organismo descentralizado del Estado- dotada de plena capacidad jurídica, indicando en dicho precepto cual es la naturaleza jurídica de la UNAM.

Al respecto, señala el Doctor García Ramírez que es preciso, sin embargo, señalar que las universidades autónomas han sido consideradas organismos descentralizados del Estado, sea federal, sea estadual o local,¹⁰³ el Doctor Diego Valadez indica que así como Alfonso Caso defendía el carácter de nacional correspondiente a la institución, también como inherente a la misma, postulaba el necesario reconocimiento de ser una institución pública “La Universidad no es ni puede ser otra cosa –afirmaba enfáticamente- sino una corporación pública descentralizada”. Para explicar su aseveración, decía que la Universidad no es ajena a la organización del Estado mexicano, sino simplemente se encuentra descentralizada del mismo. Y aquí planteó la concepción medular que caracteriza

¹⁰² En la página 36 el texto denominado Autonomía Universitaria y Universidad Pública, el autogobierno universitario, de Luis Raúl González Pérez y de Enrique Guadarrama López se expresa en un cuadro donde se comparan la Universidad Pública con un Órgano constitucional autónomo, que no es claro el carácter de servidores públicos de las autoridades universitarias, incluso se menciona que a pesar de lo anterior no están exentos del esquema de responsabilidades interno.

¹⁰³ García Ramírez, Sergio, *La autonomía universitaria en la Constitución y en la ley*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005, p. 108.

a la autonomía como una modalidad de la descentralización en el régimen del derecho administrativo.¹⁰⁴

Por lo tanto, la naturaleza jurídica de la Universidad Nacional se ajusta al modelo de descentralización por servicio o funcional, de la cual Serra Rojas manifiesta es aquella que se apoya en el manejo técnico, científico y autónomo de los servicios públicos.¹⁰⁵

Resultan importantes los siguientes artículos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos:

“...ARTÍCULO 2o.- Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales...”

Como ya se mencionó en el punto 3.2 del presente capítulo la Universidad Nacional Autónoma de México aplica recursos públicos federales toda vez que los recursos que maneja provienen del presupuesto de egresos de la Federación.

Asimismo, y de forma particular, de conformidad con el Acuerdo tercero del Acuerdo del Patronato Universitario por el que se modifica la Estructura de la Contraloría, publicado en la Gaceta Universitaria el tres de julio del año dos mil, es evidente que la autoridad competente para aplicar la Ley en comento resulta ser la Contraloría de la Universidad, a través de la Dirección General de Responsabilidades Administrativas, en razón de las fracciones siguientes:

“...TERCERO. Serán funciones de la Dirección General de Responsabilidades, Inconformidades y Registro Patrimonial:

Fracción I. Cuidar que las operaciones y procedimientos que realicen los funcionarios y empleados de la UNAM, se lleven a cabo con criterios de eficiencia, eficacia, y honradez, y con estricto apego a la Legislación y a la Normatividad vigente;

¹⁰⁴ Valadez, Diego, *Panorama del Derecho mexicano, Derecho de la educación*, México, McGraw-Hill Interamericana editores, 1997, p.78.

¹⁰⁵ Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, cita 14, p. 470.

***Fracción V.** Llevar a cabo el procedimiento disciplinario para la determinación de responsabilidades de los funcionarios y empleados de la UNAM, y en su caso, aplicar con el acuerdo del Contralor las sanciones que correspondan en términos de la normatividad aplicable...”*

Como conclusión, se puede decir que la Universidad Nacional Autónoma de México tiene facultades para llevar a cabo el procedimiento disciplinario para la determinación de responsabilidades de aquellos funcionarios y empleados que desempeñan un empleo, cargo o comisión para la Universidad, más sin embargo, y toda vez que el Consejo Universitario carece de facultades para expedir normatividad o reglamentación en materia de responsabilidades de los servidores públicos, al tener dicha facultad una reserva de ley, por lo que lo procedente es la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Tiene relación con lo anterior la siguiente Tesis Aislada: **RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 4o. DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, QUE SEÑALA LAS AUTORIDADES COMPETENTES PARA CONOCER DE LOS PROCEDIMIENTOS EN LA MATERIA, NO TRANSGREDE LAS GARANTÍAS DE AUDIENCIA Y DE ACCESO A LA JUSTICIA COMPLETA E IMPARCIAL.** El artículo 4o. de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, al establecer que para llevar a cabo la investigación, tramitación, sustanciación y resolución de los procedimientos y recursos previstos en la propia Ley, **son autoridades competentes los contralores internos y los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la administración pública federal y de la Procuraduría General de la República,** no transgrede las garantías de audiencia y de acceso a la justicia completa e imparcial contenidas, respectivamente, en los artículos 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **ya que dichas autoridades no realizan funciones jurisdiccionales sino que llevan a cabo controles internos de legalidad,** es decir, no se erigen en juez y parte en la sustanciación y resolución de los

procedimientos administrativos. **Ello es así, en tanto que su actuación está sujeta a la posible revisión de un órgano jurisdiccional, lo que se advierte de una lectura sistemática de la citada Ley, conforme a la cual las resoluciones administrativas dictadas contra los servidores públicos son impugnables a través del recurso de revocación (ante la propia autoridad que emitió la resolución), o directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.**¹⁰⁶

Me parece importante transcribir lo que manifiesta Márquez Gómez, quien señala que de la necesidad de control no están exentos los entes públicos; la administración pública requiere de un órgano especializado que realice las funciones de fiscalización, control, vigilancia y evaluación de su gestión; lo anterior con el propósito de preservar la legalidad en su interior.¹⁰⁷

La propuesta que se realiza de ninguna manera pretende que autoridades ajenas a la Universidad intervengan en la aplicación de sanciones al personal que desempeñe un empleo, cargo o comisión dentro de la UNAM, sino que dichas facultades sean aplicadas por autoridades universitarias.

La Universidad Nacional Autónoma de México de conformidad con la Constitución presta un servicio público, motivo por el cual se encuentra en los supuestos que establece el título cuarto de la Carta Magna y la aplicación de su ley reglamentaria, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Es conveniente la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos dentro de la UNAM, ya que como señala el Doctor García Ramírez, el servicio público requiere una serie de reglas y cuidados en diversos puntos. Se trata de una construcción delicada, que luego será formidable: es preciso elevarla con rigor y precisión, rodearla de garantías, observarla estrechamente, corregirla con suficiencia y oportunidad.

Estos puntos a considerar son, por lo menos, los siguientes: reclutamiento idóneo de los servidores públicos; selección objetiva de éstos; capacitación adecuada en

¹⁰⁶ Tesis 1a. CLXXXIV/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVI, Septiembre de 2007, p. 416.

¹⁰⁷ Márquez Gómez, Daniel, *Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración pública*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003, p. 163.

intensidad y calidad; provisión de recursos que atraigan y retengan a los aspirantes, primero, y a los servidores, después; supervisión y control; estímulo del comportamiento debido y premio de la conducta excepcional; sanción de las faltas y desviaciones en el desempeño del cargo. Es necesario que todas estas medidas se adopten y se ejecuten con equilibrio, constancia y seguridad; el énfasis en algunas y el desentendimiento o el abandono de otras, distorsionaran el desempeño del servidor y afectarán negativamente la prestación del servicio.¹⁰⁸

En este orden de ideas, se realizó una consulta vía transparencia UNAM a efecto de que se respondieran diversas interrogantes relacionadas con las responsabilidades administrativas a que están sujetos los trabajadores de la UNAM, planteando las siguientes interrogantes a la Unidad de Enlace de dicha Institución, sin que se diera puntual respuesta tal como consta en la notificación de solicitud con folio F10445 recibida vía correo electrónico el día 26 de septiembre de 2014, misma que se encuentra en los anexos del presente trabajo de investigación (**ANEXO 1**) y que a continuación se transcribe en la parte conducente:

1.- ¿A los trabajadores de la UNAM se les considera servidores públicos?

La Unidad de Enlace omitió dar contestación a esta pregunta.

2.- ¿Cuántas sanciones se han aplicado a los trabajadores de la UNAM por responsabilidades administrativas en los últimos tres años?

“En los últimos tres años se ha sancionado a cuatro funcionarios universitarios que han incumplido la normatividad universitaria.”

3.- ¿Qué legislación o normatividad interna aplica la UNAM en caso de que exista responsabilidad administrativa por parte de los trabajadores que laboran en dicha Institución?

“La normatividad interna aplicable en materia de responsabilidades de los empleados y funcionarios universitarios es: La Ley Orgánica de la UNAM en su artículo 3º, punto 4; el Estatuto General en sus artículos 90 y 95; Reglamento

¹⁰⁸ García Ramírez, Sergio, *Estudios Jurídicos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2000, p. 272.

Interior del Patronato Universitario, artículo 13, y; el Acuerdo del Patronato Universitario por el que se modifica la estructura de la Contraloría publicado en la Gaceta de esta Universidad el tres de julio de dos mil.

De conformidad con el artículo 13, fracciones XIV, XV y último párrafo del “Reglamento Interior del Patronato Universitario”, así como en el Acuerdo Tercero, fracciones IV y V del “Acuerdo por el que se modifica la estructura de la Contraloría publicado en la Gaceta de esta Universidad el tres de julio de dos mil”, corresponde a la Dirección General de Responsabilidades, Inconformidades y Registro Patrimonial, atender las quejas y denuncias respecto de las irregularidades que deriven de la actuación de los empleados y funcionarios universitarios, y en su caso, con acuerdo del Contralor, aplicar las sanciones que corresponden en términos de la normatividad universitaria.”

La normatividad a que hace referencia la contestación a la solicitud de información nos da las siguientes conclusiones:

1.- En cuanto a la normatividad interna que aplica la UNAM en caso de que exista responsabilidad administrativa por parte de los trabajadores que laboran en dicha Institución, señalan a la Ley Orgánica de la UNAM en su artículo 3º, la cual enumera a las autoridades universitarias, en concreto, el punto 4 se refiere al Patronato Universitario;

2.- El artículo 90 del Estatuto General de la UNAM indica que los miembros de la Universidad son responsables por el incumplimiento de las obligaciones que específicamente les imponen la Ley Orgánica, el Estatuto General y sus Reglamentos, por otro lado el 95 manifiesta que son causas especialmente graves de responsabilidad, aplicables a todos los miembros de la Universidad:

- I. La realización de actos concretos que tiendan a debilitar los principios básicos de la Universidad, y las actividades de índole política que persigan un interés personalista;*

- II. *La hostilidad por razones de ideología o personales, manifestada por actos concretos, contra cualquier universitario o grupo de universitarios;*
- III. *La utilización de todo o parte del patrimonio, para fines distintos de aquéllos a que está destinado;*
- IV. *Ocurrir a la Universidad en estado de ebriedad o bajo los efectos de algún estupefaciente, psicotrópico o inhalante; ingerir o usar, vender, proporcionar u ofrecer gratuitamente a otro, en los recintos universitarios bebidas alcohólicas y las sustancias consideradas por la ley como estupefacientes o psicotrópicos, o cualquier otra que produzca efectos similares en la conducta del individuo que los utiliza;*
- V. *Portar armas de cualquier clase en los recintos universitarios;*
- VI. *La comisión en su actuación universitaria, de actos contrarios a la moral y al respeto que entre sí se deben los miembros de la comunidad universitaria.*

3.- El artículo 13 del Reglamento Interior del Patronato Universitario hace referencia a 19 fracciones en donde se indican las facultades que tiene el Contralor de la UNAM.

4.- Finalmente se indica al Acuerdo del Patronato Universitario por el que se modifica la estructura de la Contraloría publicado en la Gaceta de la UNAM el tres de julio de dos mil, en concreto el acuerdo tercero, en sus fracciones IV y V señala que corresponde a la Dirección General de Responsabilidades, Inconformidades y Registro Patrimonial, atender las quejas y denuncias respecto de las irregularidades que deriven de la actuación de los empleados y funcionarios universitarios, y en su caso, llevar a cabo el procedimiento disciplinario para la determinación de responsabilidades de funcionarios y empleados de la UNAM, y si fuera necesario, con el acuerdo del Contralor, aplicar las sanciones que correspondan en términos de la normatividad aplicable.

De lo anterior se concluye que, de conformidad con la respuesta emitida por la Unidad de Enlace de la Universidad Nacional Autónoma de México, las autoridades competentes para atender quejas y denuncias respecto de las

irregularidades que deriven de la actuación de los empleados y funcionarios universitarios, y llevar a cabo el procedimiento disciplinario para la determinación de responsabilidades de funcionarios y empleados de la UNAM, y aplicar con el acuerdo del Contralor, las sanciones que correspondan en términos de la normatividad aplicable, son la Dirección General de Responsabilidades, Inconformidades y Registro Patrimonial, la cual es un área adscrita al Contralor, por lo que éste también tiene injerencia en dicho procedimiento pues el Acuerdo del Patronato Universitario por el que se modifica la estructura de la Contraloría publicado en la Gaceta de la UNAM el tres de julio de dos mil, señala en su fracción V que es con el acuerdo del Contralor la aplicación de sanciones que correspondan; por otro lado es importante señalar que el Contralor es designado por los miembros del Patronato Universitario, lo anterior de conformidad con la fracción V del artículo 10º de la Ley Orgánica de la UNAM.

3.4 Facultad del Consejo Universitario de la UNAM para expedir normatividad.

El presente capítulo tiene que ver con la función legislativa, a la cual el Maestro Serra Rojas se refiere indicando que es la función que normalmente realiza el poder legislativo y es la actividad fundamental del Estado encaminada a la creación de la ley, es decir, los actos que regla son aquellos que generan situaciones jurídicas generales.¹⁰⁹

La facultad de expedir normatividad por parte de la Universidad Nacional Autónoma de México deviene del artículo 8º de la Ley Orgánica de la UNAM, la cual en la parte conducente indica:

“...Artículo 8º.- El Consejo Universitario tendrá las siguientes facultades:

I.- Expedir todas las normas y disposiciones generales encaminadas a la mejor organización y funcionamiento técnico, docente y administrativo de la Universidad...”¹¹⁰

¹⁰⁹ Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, p. 46.

¹¹⁰ Artículo 8º de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México publicada en el Diario Oficial de la Federación en 1929.

En ese sentido, Serra Rojas, indica que es tan amplio el precepto que podría hacer suponer que tiene la propia facultad legislativa y no sólo la reglamentaria al aludir a normas y disposiciones generales. Por lo que se refiere a la facultad legislativa es propia del Poder Legislativo Federal.¹¹¹

Como conclusión de lo anterior, se tiene que la Universidad Nacional Autónoma de México tiene la facultad de emitir su propia normatividad y disposiciones generales, sin embargo dicha facultad en el ámbito de responsabilidades administrativas de los servidores públicos no es aplicable debido a que, nuestra Constitución en su artículo 109, prevé que sea la ley la que establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones, por lo que podemos concluir que se trata de una reserva de ley.

El capítulo que se estudia está ampliamente relacionado con el principio de legalidad, respecto del cual el Doctor Gabino Fraga indica que en el sentido formal, significa que además de ser una ley desde el punto de vista material, la norma bajo la cual se realice el acto individual debe también tener los caracteres de una ley desde el punto de vista formal, es decir, que debe ser una disposición expedida por el Poder que conforme al régimen constitucional esté normalmente encargado de la formación de las leyes.¹¹²

Por otro lado, nuestra Constitución en su artículo 109, establece que será **la ley** la que determine los procedimientos para la investigación y sanción de los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones los servidores públicos, el cual en la parte conducente señala:

*“...**Artículo 109.** Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:*

***II.** Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones **que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.** Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión,*

¹¹¹ Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, p. 203.

¹¹² Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 47ª edición, México, Porrúa, 2009, p. 99.

*destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. **La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones...***

Asimismo, el artículo 71 de nuestra Constitución enumera a quienes tienen derecho de iniciar leyes, el cual para mayor referencia se cita a continuación:

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

- I. Al Presidente de la República;*
- II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión;*
- III. A las Legislaturas de los Estados; y*
- IV. A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes...”*

De una interpretación integral del texto constitucional se puede advertir que las autoridades competentes para presentar una iniciativa de ley son: el Presidente de la República, los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y los ciudadanos en el número equivalente que la fracción menciona, por lo que dicha previsión de ninguna manera puede ser vulnerada por un organismo descentralizado, en el presente caso la Universidad Nacional Autónoma de México, ya que tal y como señala Ramírez Reynoso, su actividad y su mandato, como es el caso de las universidades públicas autónomas por ley, se subordinan a los dictados constitucionales.¹¹³

Aunado a lo anterior, no se debe pasar por alto que existen mecanismos de control constitucional cuyo objetivo es evitar que actos u omisiones de autoridades infrinjan el contenido de la Carta Magna, considerando dicha situación, resulta amplia la posibilidad de que los particulares ante la aplicación de un Reglamento o Normatividad expedida por el Consejo Universitario en materia de Responsabilidad de los Servidores Públicos aleguen ante la autoridad

¹¹³ Ramírez Reynoso, Braulio, *Organización académica y administrativa de las instituciones públicas de educación superior, derecho de la educación y de la autonomía*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003, p. 15.

jurisdiccional que se trata de una reserva de ley y consecuentemente se declare la incompetencia del Consejo Universitario para regular dicha materia, más aún cuando los Tribunales Colegiados de Circuito deben ejercer el control de constitucionalidad y el de convencionalidad *ex officio* respecto de la norma en que fundó su competencia la autoridad responsable para emitir el acto reclamado.

Es aplicable el siguiente criterio jurisprudencial: **AMPARO DIRECTO. EN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN PUEDE PLANTEARSE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS NORMAS GENERALES APLICADAS EN PERJUICIO DEL QUEJOSO EN EL ACTO O RESOLUCIÓN DE ORIGEN.** De la interpretación armónica de los artículos 158 y 166, fracción IV, de la Ley de Amparo, se desprende que cuando se promueva juicio de amparo directo contra sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio, se podrá plantear, en los conceptos de violación, la inconstitucionalidad de leyes, tratados internacionales o reglamentos que se hubieran aplicado en perjuicio del quejoso en la secuela del procedimiento del juicio natural o en la sentencia, laudo o resolución reclamados; sin embargo, ello no quiere decir que la posibilidad de controvertir tales normas de carácter general en el amparo directo se agote con los supuestos a que se refieren dichos numerales, pues el artículo 73, fracción XII, último párrafo, del citado ordenamiento permite también la impugnación, en ese juicio, de las normas aplicadas en el acto o resolución de origen, cuando se promueva contra la resolución recaída a los recursos o medios de defensa legal que se hubieran hecho valer en contra del primer acto de aplicación de aquéllas, máxime que en la vía ordinaria no puede examinarse la constitucionalidad de una norma de observancia general, pues su conocimiento está reservado a los tribunales del Poder Judicial de la Federación.¹¹⁴

Igualmente la siguiente tesis aislada: **CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO. LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO DEBEN EJERCERLO, CUANDO AL RESOLVER UN JUICIO DE AMPARO DIRECTO ADVIERTAN QUE LA NORMA EN QUE FUNDÓ SU**

¹¹⁴ Tesis 2a./J. 152/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVII, Enero de 2003, p. 220.

COMPETENCIA LA AUTORIDAD RESPONSABLE PARA EMITIR EL ACTO RECLAMADO ES INCONSTITUCIONAL E INCONVENCIONAL. De conformidad con el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar por el respeto a los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal y en los instrumentos internacionales celebrados por el Estado Mexicano, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate -interpretación pro persona-. Consecuentemente, los Tribunales Colegiados de Circuito al resolver el juicio de amparo directo, están facultados para realizar un esfuerzo hermenéutico, en sentido amplio o estricto, respecto de la norma en que fundó su competencia la autoridad responsable para emitir el acto reclamado, es decir, deben ejercer el control de constitucionalidad y el de convencionalidad ex officio, cuando adviertan que es contraria a la Constitución Federal y, por ejemplo, a los principios derivados de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Ello se considera así, porque el Tribunal Colegiado, actuando como órgano terminal, debe evitar la consumación del acto contraventor de los derechos humanos del quejoso, aunque éste no se duela específicamente de la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de la norma indebidamente aplicada por la responsable.¹¹⁵

Tena Ramírez indica que mientras que las facultades explícitas son las conferidas por la Constitución a cualquiera de los Poderes federales, concreta y determinadamente en alguna materia, las facultades implícitas son las que el Poder Legislativo puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros poderes federales como medio necesario para ejercitar alguna de las facultades explícitas¹¹⁶; En razón de lo anterior y toda vez que el texto constitucional es muy claro al señalar quienes tienen el derecho de presentar una iniciativa de ley, es evidente que la Universidad Nacional carece de atribuciones para legislar tratándose de dicha materia.

¹¹⁵ Tesis IX.2º.3 K (10a), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. 2, libro XI, Agosto de 2012, p. 1707.

¹¹⁶ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 20ª edición, México, Porrúa, 1994, p.116.

En ese sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido el siguiente criterio en el que se establece la autoridad competente para legislar en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos:

ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL. ES COMPETENTE PARA LEGISLAR EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE LA PROPIA ENTIDAD. De los apartados A, fracción I y C, base primera, fracción V, inciso m), del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que el Congreso de la Unión está facultado para legislar en lo relativo al Distrito Federal con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, entre las que se encuentra la de responsabilidades de los servidores públicos de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común, y toda vez que el párrafo primero del artículo 113 de la Constitución Federal establece que las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos determinarán las obligaciones y sanciones aplicables, **así como los procedimientos y autoridades competentes para aplicarlas, se concluye que la mencionada Asamblea Legislativa es competente para legislar en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Tribunal Superior de Justicia de la propia entidad.**¹¹⁷

De acuerdo al artículo 8º de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, el Consejo Universitario es la autoridad competente para expedir todas las normas y disposiciones generales encaminadas a la mejor organización y funcionamiento técnico, docente y administrativo de la Universidad, sin embargo lo anterior de ninguna manera significa que dicho órgano colegiado tenga competencia para expedir una normatividad en materia de responsabilidad de servidores públicos, debido a que dicha facultad constituye, de acuerdo al texto constitucional, una reserva de ley.

Por lo anterior, y toda vez que la Constitución es la norma primordial en la cual se establecen, entre otras cosas, los principios de organización y facultades de los

¹¹⁷ Tesis I.8o.A.122.A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVI, Julio de 2007, p. 2460.

poderes de la unión, es evidente que la Universidad, siendo un órgano descentralizado del Estado está supeditada a los principios constitucionales que rigen la actuación de cualquier órgano del Estado, siendo aplicable consecuentemente la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos toda vez que el Consejo Universitario carece de competencia para expedir sobre la mencionada materia y no existe confusión al respecto, ya que el legislador determinó que será la ley la que establezca los procedimientos para la investigación y sanción de actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones los servidores públicos.

ANEXO 1

La *legislación o normatividad interna que aplica la UNAM*, la puede consultar en la página Web de la Oficina del Abogado General, la cual se encuentra en la siguiente liga de internet:

<http://www.abogadogeneral.unam.mx/>

En los últimos tres años se ha sancionado a cuatro funcionarios universitarios que han incumplido la normatividad universitaria.

La normatividad interna aplicable en materia de responsabilidades de los empleados y funcionarios universitarios es: la Ley Orgánica de la UNAM en su artículo 3, punto 4; el Estatuto General, en sus artículos 90 y 95; Reglamento Interior del Patronato Universitario, artículo 13, y; el Acuerdo del Patronato Universitario por el que se modifica la estructura de la Contraloría publicado en la Gaceta de esta Universidad el tres de julio del dos mil.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 13, fracciones XIV, XV y último párrafo del "Reglamento Interior del Patronato Universitario", así como en el Acuerdo Tercero, fracciones IV y V del "Acuerdo del Patronato por el que se modifica la estructura de la Contraloría publicado en la Gaceta de esta Universidad el tres de julio del dos mil", corresponde a la Dirección General de Responsabilidades, Inconformidades y Registro Patrimonial, atender las quejas y denuncias respecto de las irregularidades que deriven de la actuación de los empleados y funcionarios universitarios, y en su caso, con acuerdo del Contralor, aplicar las sanciones que correspondan en términos de la normatividad universitaria.

CAPÍTULO IV Comparativo con otras Universidades con la misma naturaleza jurídica que la UNAM

4. Universidades descentralizadas del Estado.

Nuestra Constitución en su artículo 3º, fracción VII indica, entre otras cosas, que las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de dicho 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 leyes a que se refiere dicha fracción del artículo 3º constitucional son precisamente las Leyes Orgánicas que dan origen a las Universidades Públicas, como ejemplo de ello tenemos a la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México de 1945, la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Metropolitana de 1973 y la Ley que crea la Universidad Autónoma de Chapingo de 1974.

La naturaleza jurídica de dichas Universidades Públicas se indica en el primer artículo de su respectiva Ley Orgánica y es la de organismos descentralizados del Estado.

Tres son las formas de organización administrativa federal: la centralización, la desconcentración, que es la variante de la anterior y la administración pública paraestatal, que en México tiene como parte a la descentralización y otras.¹¹⁸

La figura de la descentralización nació en Francia en el último tercio del siglo XIX, como una respuesta a los excesos de la centralización. En un principio, perseguía restituir el principio electivo de las corporaciones locales, es decir, una democratización de sus órganos al pretender romper la dependencia con el poder central; en una segunda etapa, la descentralización pretendía asegurar un ámbito

¹¹⁸ Galindo Camacho, Miguel, *Teoría de la Administración Pública*, México, Porrúa, 2000, Pp. 203-204.

competencial propio para soslayar las dependencias funcionales que acarrea el sistema de tutelas y controles y, en una tercera fase, en Italia, España y Francia, tuvo una dimensión más política que administrativa porque buscaba instaurar el nivel de Administración regional.¹¹⁹

En nuestro país, por iniciativa del político e historiador centralista Lucas Alamán se crea en 1830 el primer órgano descentralizado, el Banco de Avio. Es en el periodo de consolidación de la Revolución mexicana (1921-1938) cuando proliferan los entes descentralizados, principalmente en los ramos de las finanzas, los energéticos y las comunicaciones.¹²⁰

El Maestro Serra Rojas se refiere a dicha figura como descentralización administrativa o formas administrativas descentralizadas o paraestatales, que se caracterizan por la diversificación de la coordinación administrativa, así mismo, indica que descentralizar no es independizar, sino solamente alejar o atenuar la jerarquía administrativa, conservando el poder central limitadas facultades de vigilancia y control.¹²¹

Los tratadistas de Derecho Administrativo han clasificado a la descentralización en los siguientes grupos:

La descentralización por región, la cual para el maestro Gabino Fraga consiste en la instauración de una estructura administrativa que se encarga de atender los intereses comunitarios de una población asentada en una circunscripción territorial específica.¹²²

Otro tipo de descentralización es la denominada por colaboración, respecto de la cual el Maestro Fraga señala que es una de las formas del ejercicio privado de las funciones públicas que se da cuando el Estado impone o autoriza a organizaciones privadas su colaboración haciéndolas participar en el ejercicio de

¹¹⁹ Valls Hernández, Sergio y Matute González Carlos, *Nuevo Derecho Administrativo*, 2a. ed., México, Porrúa, 2004, p. 527.

¹²⁰ Martínez Morales, Rafael I., *Derecho Administrativo, primer curso*, 6a. ed., México, Oxford University Press, 2011, p. 100

¹²¹ Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, p. 469.

¹²² Fraga, Gabino, *op. cit.*, p. 198.

la función administrativa¹²³, de acuerdo al Maestro Nava Negrete, no se aplica al derecho mexicano, los ejemplos de asociaciones particulares no la autorizan.¹²⁴

Finalmente tenemos a la descentralización por servicio, Galindo Camacho menciona que el caso típico de las universidades y las demás instituciones a las que la ley otorgue autonomía de conformidad con lo dispuesto por la fracción VII del artículo 3º constitucional, que prestan el servicio público de educación.¹²⁵

El Doctor Fernández Ruíz clasifica la descentralización de la Universidad Nacional Autónoma de México, y por lo tanto a la de la Universidad Autónoma Metropolitana y Universidad Autónoma Chapingo, como una descentralización política por servicio, la cual señala, es la efectuada con el propósito de prestar un servicio público, a cuyo efecto crea una persona jurídica de derecho público a la que se le encarga la prestación del servicio correspondiente, en un esquema de autonomía tan amplia que le permite, incluso, darse su propio órgano de gobierno y conferirse su propia normatividad jurídica, en gran medida.¹²⁶

De lo visto anteriormente se colige que una institución puede ser descentralizada del Estado o de la Administración Pública, respecto al primero se puede decir que en una edición del siglo XVII del Leviathan de Thomas Hobbes se representa al Estado como un hombre gigantesco sosteniendo en sus manos una espada y un báculo y cuyo cuerpo se compone de figuras humanas pequeñas. Haciendo una abstracción, hoy podría concebirse al Estado como esa persona jurídica de dimensiones extraordinarias compuesta de otras más pequeñas;¹²⁷ En cuanto a la Administración Pública se trata, de conformidad con Serra Rojas, de una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tienen por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces del interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación.¹²⁸

¹²³ Fraga, Gabino, *op. cit.*, p. 233.

¹²⁴ Nava Negrete, Alfonso, *Derecho Administrativo Mexicano*, 3a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2007, p. 284.

¹²⁵ Galindo Camacho, Miguel, *op. cit.*, p. 209.

¹²⁶ Fernández Ruíz, Jorge, *op. cit.*, p. 79.

¹²⁷ Garrido Falla, Fernando, "La descentralización administrativa", *Publicaciones de la Universidad de Costa Rica, Serie Ciencias Jurídicas y Sociales*, núm. 14, 1967, p. 59.

¹²⁸ Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, p. 87.

Por lo que hace a las características de los organismos descentralizados, la doctrina menciona las siguientes:

- a) Se crean o se suprimen por el Estado, necesariamente mediante una ley o por decreto del Presidente de la República.
- b) Tienen autonomía técnica.
- c) Poseen su propio Régimen jurídico.
- d) Cuentan con órganos de dirección, administración y representación.
- e) Tienen personalidad jurídica propia, ya que pueden actuar por sí mismos o en nombre propio.
- f) Gozan de autonomía jerárquica con respecto al órgano central, esto es, los distingue el hecho de poseer un autogobierno.¹²⁹
- g) Cuentan, o han contado, con una asignación legal de recursos, lo que quiere decir que por ley se les otorgan recursos federales.
- h) Tienen patrimonio propio, ante lo cual Valls Hernández y Matute González señalan que el hecho de tener personalidad jurídica esto supone necesariamente que cuentan con un patrimonio, en sentido jurídico.¹³⁰
- i) Su patrimonio es de origen estatal, lo que quiere decir que el Estado puede suprimirlos en cualquier momento.
- j) Se administran a sí mismos.
- k) Control de su presupuesto en cuanto a su aprobación y autorización.
- l) Control de la Auditoría Superior de la Federación.

4.1 Universidad Autónoma Metropolitana.

El nacimiento de la UAM está enmarcado en la reforma educativa promovida por el gobierno de Luis Echeverría en un intento de reconciliación con las IES mexicanas y restar peso a la influencia de las dos mayores casa (SIC) de estudio IPN y UNAM.¹³¹ De acuerdo a Mendoza Tovar dicha reforma debía fundarse en el

¹²⁹ Martínez Morales, Rafael I, op. cit., p. 102.

¹³⁰ Valls Hernández, Sergio y Matute González Carlos, op. cit., p. 526.

¹³¹ López Zarate, Romualdo, et.al., *Una historia de la UAM, sus primeros 25 años*, México, UAM, 2000, p. 30.

consenso y la participación de las universidades, tener un impacto integral –en todos los niveles- y perseguir un orden nacional con mayor justicia social.¹³²

Así mismo, de acuerdo a la página web de la Universidad Autónoma Metropolitana el 27 de marzo el Presidente Luis Echeverría sugiere a la ANUIES elaborar “un estudio con soluciones susceptibles de ponerse en práctica inmediata”. El 28 de mayo aquella recomienda “la creación de la Universidad Metropolitana Autónoma de la Ciudad de México”. El 10 de octubre el Presidente envía la iniciativa de Ley Orgánica a la Cámara de Senadores y el primero de enero de 1974 entra en vigor el Decreto de Creación de la Universidad Autónoma Metropolitana.¹³³

La UAM al principio únicamente tenía tres unidades académicas: Azcapotzalco, Iztapalapa y Xochimilco, de acuerdo a Rojas Bravo fue creada en el contexto de una amplia reforma educativa nacional, presentó innovaciones en la estructura de gobierno y coordinación de la universidad. La UAM se organizó en unidades desconcentradas con una estructura departamental, vinculada por áreas del conocimiento, buscando un modelo alternativo a la organización de escuelas y facultades e institutos de investigación, dominante en el SES mexicano.¹³⁴

El establecimiento de esta Universidad obedece a dos criterios importantes: el primero, resolver el problema de la alta demanda educativa en la zona metropolitana; y el segundo, poner en práctica nuevas formas de organización académica y administrativa. Se crea la Universidad Autónoma Metropolitana, según su Ley Orgánica, como un organismo descentralizado y autónomo y se le atribuye la facultad para realizar sus actividades de docencia, investigación y difusión de la cultura conforme a los principios de libertad de cátedra y de investigación. Se establece una organización de unidades universitarias integradas por divisiones y departamentos académicos. Algunas de las modalidades que se plantearon son: El sistema trimestral, pago de cuotas, apoyo

¹³² Mendoza Tovar, Mauricio Magdaleno, *Emprender e innovar en la incertidumbre: el establecimiento de la UAM-Cuajimalpa como experiencia institucional*, México, Consejo Mexicano de Investigación Educativa, 2013, p.40.

¹³³ <http://www.comunicacionsocial.uam.mx/40aniversario/> consultado el 1º de octubre de 2014.

¹³⁴ Rojas Bravo, Gustavo, “Exploraciones sobre el futuro de las Universidades Públicas mexicanas desde un mirador privilegiado: La Universidad Autónoma Metropolitana”, en Cazés, Daniel, et al., (coords.), *Las Universidades públicas mexicanas en el año 2030: examinando presentes, imaginando futuros*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2010, p. 473.

financiero y se eliminó el requisito de examen profesional para la titulación a nivel licenciatura.¹³⁵

4.1.1 Sistema de responsabilidades administrativas en la Universidad Autónoma Metropolitana.

Para determinar que legislación se aplica dentro de la Universidad Autónoma Metropolitana en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos se llevó a cabo una consulta vía transparencia a efecto tener un soporte documental al respecto.

La consulta a que se hace referencia en el párrafo que antecede fue contestada vía correo electrónico el 9 de septiembre de 2014 por el titular de la Unidad de Enlace y Acceso a la Información Universitaria, misma que se anexa al presente trabajo (**ANEXO 2**) y que se realizó en los siguientes términos:

1.- ¿A los trabajadores de la UAM se les considera servidores públicos?

“Aun cuando algunos funcionarios de la Universidad pueden considerarse como servidores públicos por manejar o aplicar recursos federales, no es posible aplicarles la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, toda vez que el contralor, no es designado por la Secretaría de la Función Pública, no desarrolla sus funciones de acuerdo a los lineamientos que emite ésta, y no tiene las mismas atribuciones que los titulares de las contralorías y los de áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades de las entidades de la Administración Pública Federal dependientes de la SFP.”

2.- ¿Cuántas sanciones se han aplicado a los trabajadores de la UAM por responsabilidades administrativas en los últimos tres años?

“En cuanto al número de sanciones que se han aplicado a los trabajadores de esta casa de estudios por responsabilidades administrativas, le comunico que no se ha sancionado administrativamente a ninguna persona en la Universidad, durante los últimos tres años.”

¹³⁵ <http://www.uam.mx/sah/pre-pa/tema01/indice-t01.html> consultado el 1 de octubre de 2014.

3.- ¿Qué legislación o normatividad interna aplica la UAM en caso de que exista responsabilidad administrativa por parte de los trabajadores que laboran en dicha Institución?

“La Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Metropolitana, en su artículo 13, fracción II, determina que corresponde al Colegio Académico expedir las normas y disposiciones reglamentarias de aplicación general para la mejor organización y funcionamiento técnico, docente y administrativo de la Universidad.

Para el cumplimiento de las funciones de la Universidad existen las siguientes estancias de apoyo; Secretario General, Abogado General y Secretario de Unidad, entre otras.

Al respecto, es de advertir que en el artículo 60, del Reglamento Orgánico, se indica que compete al Secretario General conducir las actividades administrativas generales de la Universidad y representar al Rector General en las relaciones internas de trabajo entre la Institución y sus trabajadores, entre otras.

Así mismo, en el artículo 62 del Reglamento, se establece como una de las competencias del Abogado General representar a la Universidad en los asuntos que le asigne el Rector General en materia administrativa y procurar el cumplimiento de orden jurídico de la Universidad.

En ese mismo orden, en el artículo 64 del propio Reglamento, se precisa que compete al Secretario de Unidad conducir las actividades administrativas de la Unidad en la administración de las relaciones de trabajo con el personal adscrito a la Unidad.

Por otro lado, el Contrato Colectivo de Trabajo UAM-SITUAM, en su cláusula 36, fracciones II, IV y V, señala que son causas de rescisión de la relación de trabajo sin responsabilidad para la Universidad, incurrir el trabajador durante sus labores en faltas de probidad o de honradez; ocasionar el trabajador intencionalmente daños a las instalaciones, obras, libros, maquinaria, instrumentos, materias primas o demás objetos relacionados con el trabajo; sustraer sin autorización libros, documentos, registros, archivos, equipo, herramienta o cualquier objeto

propiedad de la Universidad, y ocasionar el trabajador los perjuicios señalados, siempre que sean graves, sin dolo, pero con negligencia tal que ella sea la causa única del perjuicio.

En caso de que a un trabajador se le impute un hecho que pueda dar lugar a la aplicación de una sanción, se procederá conforme a lo previsto en la cláusula 6 del Contrato Colectivo de Trabajo.”

Como se puede observar, no existe en la Universidad Autónoma Metropolitana la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y tampoco una normatividad interna o análogo para la aplicación de sanciones en caso de que los trabajadores incurran en alguna conducta que produzca responsabilidad administrativa, cabe señalar que ésta última opción que se menciona sería a todas luces inconstitucional toda vez que el artículo 109, fracción III, de nuestra Constitución establece que será **la ley** la que establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones los servidores públicos, sin embargo hago mención de este supuesto ya que vía telefónica el Titular de la Unidad de Enlace me informó que la UAM se encontraba en la elaboración de un proyecto de normatividad relativa a responsabilidades administrativas.

Por otro lado, el citar el contrato colectivo de trabajo de los trabajadores de la UAM es incorrecto, debido a que la interrogante fue relativa a responsabilidades administrativas en que puedan incurrir los trabajadores de la UAM, por lo que la respuesta que se emite tiene una naturaleza jurídica laboral, y no así administrativa.

4.2 Universidad Autónoma Chapingo.

La antigua Escuela Nacional de Agricultura, aquella que desde 1854 desarrolló sus actividades en las vetustas edificaciones y extensos terrenos del ex convento de San Jacinto, hoy asimilado a la incontrolable “mancha urbana” del Distrito Federal, fue trasladada a la ex hacienda de Chapingo en 1923 llevando consigo

numerosos y ejemplares episodios históricos, mismos que configuraron el antecedente inmediato de una nueva institución de enseñanza agrícola superior.¹³⁶ 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.¹³⁷

Los años siguientes dicha institución implementaría importantes cambios. Durante el año 1941, se comienza a exigir que para ingresar a la escuela sea necesario haber culminado los estudios de secundaria; en 1959 se crearía el Colegio de Posgraduados de la Escuela Nacional de Agricultura. En el año 1973, se envía a las Cámaras Legislativas un proyecto cuyo fin era la transformación de la escuela en universidad. Finalmente, el 30 de diciembre de 1974 aparece en el Diario Oficial de la Federación la promulgación de la "Ley que crea la Universidad Autónoma de Chapingo".¹³⁸

4.2.1 Sistema de responsabilidades administrativas en la Universidad Autónoma Chapingo.

Para determinar que legislación se aplica dentro de la Universidad Autónoma Chapingo en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos se llevó a cabo una consulta vía transparencia a efecto tener un soporte documental al respecto.

La consulta a que se hace referencia en el párrafo que antecede se realizó el día 27 de noviembre de 2014 (**ANEXO 3**) y fue contestada vía correo electrónico el 05 de diciembre del presente por el Titular de la Unidad de Enlace para la Transparencia de la Universidad de Chapingo en los siguientes términos:

1.- ¿A los trabajadores de la Universidad Autónoma de Chapingo se les considera servidores públicos?

“Con fundamento en el artículo 108 de nuestra Carta Magna, se reputan como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del

¹³⁶ González Marín, Silvia, *Historia de la Hacienda de Chapingo*, México, Universidad Autónoma Chapingo, 1996, p. 15.

¹³⁷ <http://www.chapingo.mx/rectoria/?modulo=historia> consultado el 12 de agosto de 2014.

¹³⁸ <http://noticias.universia.net.mx/vida-universitaria/noticia/2013/08/19/1043569/conoce-historia-detras-universidad-autonoma-chapingo.html> consultado el 1 de septiembre de 2014.

Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.”

2.- ¿Cuántas sanciones se han aplicado a los trabajadores de la Universidad Autónoma de Chapingo por responsabilidades administrativas en los últimos tres años?

“En cuanto a las sanciones que se han aplicado a trabajadores de la Universidad Autónoma Chapingo, al respecto le informo que desde el 1º de enero de 2011 a la actualidad, 7 sanciones han sido dictadas por el H.C.U.

Cabe mencionar que solamente se sancionan a los sujetos que se tipifican en el artículo 3º del Reglamento de Obligaciones, Responsabilidades y Sanciones Aplicables a los Funcionarios de la Universidad Autónoma Chapingo, que a la letra dice:

Son sujetos de este reglamento 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.”

3.- ¿Qué legislación o normatividad interna aplica la Universidad Autónoma de Chapingo en caso de que exista responsabilidad administrativa por parte de los trabajadores que laboran en dicha Institución?

“Para el caso de la Normatividad o Legislación que la UACH aplica en caso de que exista una responsabilidad administrativa por parte de trabajadores que laboran en la UACH, la norma objetiva aplicable para el caso es el Reglamento de Obligaciones, Responsabilidad y Sanciones Aplicables a los Funcionarios de la Universidad Autónoma Chapingo y de manera supletoria la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.”

4.3 Otras Universidades y comparativo final.

Así mismo se efectuaron consultas de transparencia a las siguientes universidades: Universidad Autónoma de Chiapas y Universidad Autónoma Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, las cuales tienen la naturaleza jurídica de ser autónomas y descentralizadas del Estado.

La primera de ella es la Universidad Autónoma de Chiapas, creada por decreto de la Legislatura del mismo Estado el 23 de octubre de 1974, en el artículo primero de su Ley Orgánica indica que se trata de un organismo autónomo descentralizado, de interés público, con personalidad jurídica y patrimonio propio; en la consulta se plantearon interrogantes, **(ANEXO 4)** mismas que fueron resueltas de la siguiente manera:

1.- ¿A los trabajadores de la Universidad Autónoma de Chiapas se les considera servidores públicos?

“No”

2.- ¿Cuántas sanciones se han aplicado a los trabajadores de la Universidad Autónoma de Chiapas por responsabilidades administrativas en los últimos tres años?

“09 (nueve) sanciones”

3.- ¿Qué legislación o normatividad interna aplica la Universidad Autónoma de Chiapas en caso de que exista responsabilidad administrativa por parte de los trabajadores que laboran en dicha Institución?

“Toda vez que la característica fundamental de la autonomía universitaria consiste en la facultad que tiene de gobernarse a sí misma, el compendio normativo que aplica es la legislación Universitaria.”

4.- ¿Quién es la autoridad competente para aplicar sanciones en caso de responsabilidades administrativas en la Universidad Autónoma de Chiapas?

“Las autoridades responsables de aplicar sanciones, en caso de responsabilidad administrativa, están previstas en el artículo 139 del Estatuto General de la UNACH.”

A este respecto, me permito transcribir el artículo que se señala en el párrafo que antecede:

“Artículo 139. Los miembros de la Universidad son responsables por el incumplimiento de las obligaciones que específicamente les impone la Legislación Universitaria:

*I. Los **miembros de la Junta de Gobierno** serán responsables en lo que corresponde a sus actividades ante el Consejo Universitario.*

*II. Los **miembros del Comité Permanente de Finanzas** serán responsables ante la Junta de Gobierno.*

*III. **El Rector** será responsable ante la Junta de Gobierno y el Consejo Universitario. Son responsables ante el Rector los funcionarios designados por él.*

*IV. **Los directores de facultades, escuelas e institutos**, sólo serán responsables ante la Junta de Gobierno y ante el Rector.*

*V. **Los miembros del Consejo Universitario y de los Consejos Técnicos**, sólo serán responsables ante estas autoridades, en lo que toca a sus actividades en esos órganos colegiados, y ante sus respectivas comunidades en el caso de consejeros electos, en la forma que establezcan los reglamentos respectivos.*

*VI. **El Coordinador General de Finanzas y los jefes de los departamentos de Finanzas, Patrimonio Universitario y Caja General**, así como los empleados que directamente estén a sus órdenes o dependan de ellos, serán responsables ante el Comité Permanente de Finanzas y ante el Rector.*

VII. Los **demás funcionarios** de la administración serán responsables **ante su jefe inmediato superior y ante el Rector.**

VIII. Los miembros del personal académico serán responsables ante el **Secretario Académico de la Universidad, ante el Director de la Facultad, Escuela, o Instituto correspondiente y ante el Rector.**

IX. Los alumnos serán responsables ante sus profesores y ante las autoridades universitarias, de la Legislación Universitaria.”

Mediante la Ley Orgánica de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo expedida el 18 de septiembre de 1986 se crea la Universidad que lleva el mismo nombre, en el artículo primero de dicha ley se indica que posee la categoría de institución de servicio descentralizada del Estado y en su segundo artículo se le otorga autonomía; se realizó una consulta en el mismo sentido que las anteriores, **(ANEXO 5)** la cual se anexa al presente trabajo de investigación y que fue respondida en los siguientes términos:

1.- ¿A los trabajadores de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo se les considera servidores públicos?

“Se hace de su conocimiento que de acuerdo a lo previsto por el derecho positivo, refiérase como servidor público a aquella persona física que ha formalizado su relación jurídica laboral con el Estado mediante un nombramiento previamente expedido por el órgano sea legislativo, judicial o ejecutivo, de esta manera, se sobreentiende que es aquella persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión para el Estado.

Es por ello que indagando de manera acuciosa dentro de la legislación universitaria vigente; se hace de su valioso conocimiento que la figura de servidor público, no se encuentra contemplada dentro del marco jurídico Nicolaita. Por lo tanto y de acuerdo a la petición hecha a esta Oficina, respecto al punto segundo y tercero, no puede darse respuesta, debido a expuesto con anterioridad.”

2.- ¿Cuántas sanciones se han aplicado a los trabajadores de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo por responsabilidades administrativas en los últimos tres años?

“...Es por ello que indagando de manera acuciosa dentro de la legislación universitaria vigente; se hace de su valioso conocimiento que la figura de servidor público, no se encuentra contemplada dentro del marco jurídico Nicolaita. Por lo tanto y de acuerdo a la petición hecha a esta Oficina, respecto al punto segundo y tercero, no puede darse respuesta, debido a expuesto con anterioridad...”

3.- ¿Qué legislación o normatividad interna aplica la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo en caso de que exista responsabilidad administrativa por parte de los trabajadores que laboran en dicha Institución?

“...Es por ello que indagando de manera acuciosa dentro de la legislación universitaria vigente; se hace de su valioso conocimiento que la figura de servidor público, no se encuentra contemplada dentro del marco jurídico Nicolaita. Por lo tanto y de acuerdo a la petición hecha a esta Oficina, respecto al punto segundo y tercero, no puede darse respuesta, debido a expuesto con anterioridad...”

En el cuadro que a continuación se observa se resumen los puntos de las respuestas emitidas por las Unidades de Enlace de las diferentes Universidades autónomas a las que se les solicitó diversa información, la cual puede ser corroborada en las respuestas emitidas por dichas instituciones, mismas que se encuentran anexas al presente trabajo de investigación.

Universidad Autónoma	Consideran Servidores Públicos a sus Trabajadores	Número de Sanciones aplicadas en los últimos 3 años	Legislación que aplican en caso de responsabilidad administrativa por parte de sus trabajadores
UNAM	Omitió respuesta	4	1.- La Ley Orgánica de la UNAM. 2.- El Estatuto General. 3.-Reglamento Interior del Patronato Universitario. 4.- Acuerdo del Patronato Universitario por el que se modifica la estructura de la Contraloría.
UAM	✓	Ninguna	1.- Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Metropolitana. 2.-Reglamento Orgánico de la UAM. 3.- Contrato Colectivo de Trabajo UAM-SITUAM.
Universidad Autónoma Chapingo	✓	7	1.- Reglamento de Obligaciones, Responsabilidad y Sanciones Aplicables a los Funcionarios de la Universidad Autónoma Chapingo. 2.- Supletoriamente la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
Universidad Autónoma de Chiapas	✗	9	Legislación Universitaria, sin que exista un manual o análogo relativo a la aplicación de responsabilidades administrativas.
Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo	✗	Indicó que no puede darse respuesta ya que la figura de servidor público no está contemplada dentro del marco jurídico Nicolaita.	Indicó que no puede darse respuesta ya que la figura de servidor público no está contemplada dentro del marco jurídico Nicolaita.

Como se puede ver, de las solicitudes de información citadas anteriormente se desprende que o no existe dentro de las principales Universidades Públicas de nuestro país la aplicación de sanciones administrativas a sus trabajadores, o bien, si se realiza pero sin una base legal sólida, como se informó en el caso de la UNAM, de la Universidad Autónoma Chapingo, Universidad Autónoma de

Chiapas, de la primera se dijo que ha sancionado administrativamente a 4 trabajadores en los últimos 3 años, situación que resulta preocupante debido a que es un número muy bajo, en el caso de la UAM, no se aplica ninguna legislación que tenga como resultado la aplicación de sanciones de carácter administrativo, la Universidad Autónoma Chapingo a pesar de tener una normatividad interna referente a la aplicación de responsabilidades y sanciones a sus trabajadores, dicha normatividad no es compatible con el artículo 109 de nuestra Constitución el cual indica que la ley debe establecer los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones los servidores públicos.

La Universidad Autónoma de Chiapas ha aplicado nueve sanciones administrativas en los últimos 3 años, sin embargo tampoco cuenta en su legislación universitaria con una normatividad o análogo específico que determine los aspectos básicos del procedimiento a seguir en caso de que exista una infracción administrativa, por lo que hace a la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo no ha sancionado a sus trabajadores con motivo de infracciones administrativas, debido a lo anterior no aplica la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos o análogo al respecto.

Considero que es muy importante solventar dichas lagunas legales a efecto de que las Instituciones de educación superior cuenten con mayor transparencia y una mejor rendición de cuentas, ya que, como indica Monsiváis Carrillo un segundo componente de la rendición de cuentas democrática lo constituyen los mecanismos de control y vigilancia del ejercicio del gobierno. La rendición de cuentas busca que el comportamiento de los representantes políticos, funcionarios estatales y agentes partidistas sea responsable, públicamente motivado y respetuoso de las libertades y derechos ciudadanos.¹³⁹

¹³⁹ Monsiváis Carrillo, Alejandro, *El desempeño de los organismos públicos autónomos y la rendición de cuentas en México: un análisis de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*, México, Programa Interinstitucional de Investigación sobre Democracia, Sociedad Civil y Derechos Humanos, 2007, p. 14.

La propuesta se realiza tomando en cuenta, entre otros factores, lo que menciona Axel Didriksson respecto a que la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), puede ser considerada como un prototipo emblemático del proceso de cambio que ocurre en las universidades públicas del país,¹⁴⁰ por lo que si la UNAM comienza a sancionar verdaderamente a sus trabajadores por faltas administrativas muy probablemente las otras Universidades que aún no aplican un sistema de responsabilidades administrativas para sus trabajadores comiencen a considerar dicha posibilidad.

Así mismo, es importante manifestar lo que señala Álvarez Bernal, respecto al control legal de los servidores públicos, el cual, de acuerdo a su opinión constituye uno de los elementos esenciales de todo régimen democrático. Este control se ejerce a través de distintos medios jurídicos que tienen como principal directriz el principio de legalidad, el cual obliga a que toda actuación de cualquier servidor público se apegue al marco constitucional y legal. Con esto se protege a los gobernados de acciones excesivas o arbitrarias de sus servidores.¹⁴¹

Finalmente, y danto sustento a lo dicho anteriormente, Toledo Cartes manifiesta en uno de sus artículos que la modernización del Estado incluye necesariamente la modernización de los mecanismos de control. Hoy esos conceptos se dirigen a que el prestador del servicio, en este caso las organizaciones del Estado sea más eficaz en su misión del bien común. La gestión de cualquier organización sólo tiene posibilidades de ser exitosa si cuenta con eficaces controles internos.¹⁴²

¹⁴⁰ Ddrriksson T., Axel y Herrera M. Alma (coords.), *La transformación de la universidad mexicana, diez estudios de caso en la transición*, México, Universidad Autónoma de Zacatecas, 2002, p. 281.

¹⁴¹ Álvarez Bernal, María Elena, *La ética en la función pública*, México, CONACULTA, 2008, p. 159.

¹⁴² Toledo Cartes, Juan Eduardo, "El Control interno de la administración: modernización de los sistemas como una emergencia", *Revista de Administración Pública "La agenda actual de la administración pública: una visión Iberoamericana"*, México, volumen XXXIX, número 1, enero-abril 2004, p. 217.

ANEXO 2



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

OEAIU-092-14/s092

México, D.F., 9 de septiembre de 2014

Asunto: Respuesta a su solicitud

C. Paola Nayali Velázquez Victoria

Presente

En respuesta a su solicitud de información presentada, a través del Sistema del Portal de Internet: <http://www.transparencia.uam.mx>, **que a la letra dice:**

Buenas tardes, me permito hacer la siguiente solicitud de información respecto a los siguientes datos:

- 1.- ¿A los trabajadores de la UAM se les considera servidores públicos?
- 2.- ¿Cuántas sanciones se han aplicado a los trabajadores de la UAM por responsabilidades administrativas en los últimos tres años?
- 3.- ¿Qué legislación o normatividad interna aplica la UAM en caso de que exista responsabilidad administrativa por parte de los trabajadores que laboran en dicha Institución?

Con fundamento en el artículo 18, fracciones II y V de los Lineamientos para el Acceso a la Información de la Universidad Autónoma Metropolitana, le comento lo siguiente:

Aun cuando algunos funcionarios de la Universidad pueden considerarse como servidores públicos por manejar o aplicar recursos públicos federales, no es posible aplicarles la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, toda vez que el contralor, no es designado por la Secretaría de la Función Pública, no desarrolla sus funciones de acuerdo a los lineamientos que emite ésta, y no tiene las mismas atribuciones que los titulares de las contralorías y los de áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades de las entidades de la Administración Pública Federal dependientes de la SFP.

La Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Metropolitana, en su artículo 13, fracción II, determina que corresponde al Colegio Académico expedir las normas y disposiciones reglamentarias de aplicación general para la mejor organización y funcionamiento técnico, docente y administrativo de la Universidad.

Para el cumplimiento de las funciones de la Universidad existen las siguientes instancias de apoyo; Secretario General, Abogado General y Secretario de Unidad, entre otras.

Al respecto es de advertir que en el artículo 60, del Reglamento Orgánico, se indica que compete al Secretario General conducir las actividades administrativas generales de la Universidad y representar al Rector General en las relaciones internas de trabajo entre la Institución y sus trabajadores, entre otras.

Asimismo, en el artículo 62 del Reglamento, se establece que compete al Abogado General representar a la Universidad en los asuntos que le asigne el Rector General en materia administrativa y procurar el cumplimiento del orden jurídico de la Universidad, entre otras competencias.

En el mismo orden, en el artículo 64 del propio Reglamento, se precisa que compete al Secretario de Unidad conducir las actividades administrativas de la Unidad, excepto aquéllas que el Rector de la misma asigne a otros funcionarios y representar al Rector de Unidad en la administración de las relaciones de trabajo con el personal adscrito a la Unidad.

COORDINACIÓN GENERAL DE INFORMACIÓN INSTITUCIONAL

Oficina de Enlace y Acceso a la Información Universitaria

Prolongación Canal de Miramontes No. 3855, Edificio "A" Poniente 4º piso Col. Ex-Hacienda San Juan de Dios Del. Tlalpan
C.P. 14387, México, D.F. Tels. 5483 4000 ext. 1587 y 1588 e-mail transparencia@correo.uam.mx



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

Por otro lado, el Contrato Colectivo de Trabajo UAM-SITUAM, en su cláusula 36, fracciones II, IV y V, señala que son causas de rescisión de la relación de trabajo sin responsabilidad para la Universidad, incurrir el trabajador durante sus labores en faltas de probidad o de honradez; ocasionar el trabajador intencionalmente daños a las instalaciones, obras, libros, maquinaria, instrumentos, materias primas, o demás objetos relacionados con el trabajo; sustraer sin autorización libros, documentos, registros, archivos, equipo, herramienta o cualquier objeto propiedad de la Universidad, y ocasionar el trabajador los perjuicios señalados, siempre que sean graves, sin dolo, pero con negligencia tal que ella sea la causa única del perjuicio.

En caso de que a un trabajador se le impute un hecho que pueda dar lugar a la aplicación de una sanción, se procederá conforme a lo previsto en la Cláusula 6 del Contrato Colectivo de Trabajo.

En cuanto al número de sanciones que se han aplicado a los trabajadores de esta casa de estudios por responsabilidades administrativas, le comunico que no se ha sancionado administrativamente a ninguna persona en la Universidad, durante los últimos tres años.

Para su consulta y descarga, la Ley Orgánica, el Reglamento Orgánico y el Contrato Colectivo de Trabajo, se encuentran a su disposición en las siguientes ligas: http://www.uam.mx/transparencia/cct/CCT_2014-2016.pdf y <http://www.uam.mx/legislacion/index.html>

No omito mencionar el 14 de abril del año en curso, con el oficio **OEAIU-046-14/s046 le fue proporcionada información similar.**

Finalmente, es de advertir que de conformidad con lo previsto en el artículo 48 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, dependencias no están obligadas a dar trámite a solicitudes cuando se haya entregado información sustancialmente idéntica a una solicitud de la misma persona.

Atentamente
Casa abierta al tiempo

Lic. Pedro Aguirre Bedolla
Titular de la Oficina de Enlace y
Acceso a la Información Universitaria

COORDINACIÓN GENERAL DE INFORMACIÓN INSTITUCIONAL

Oficina de Enlace y Acceso a la Información Universitaria

Prolongación Canal de Miramontes No. 3855, Edificio "A" Poniente 4º piso Col. Ex-Hacienda San Juan de Dios Del. Tlalpan
C.P. 14387, México, D.F. Tels. 5483 4000 ext. 1587 y 1588 e-mail transparencia@correo.uam.mx

ANEXO 3



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA CHAPINGO
Contraloría General Interna



“2014 40 años de la creación de la ENA-UACH”
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA CHAPINGO
UNIDAD DE ENLACE PARA LA TRANSPARENCIA
13:39 hrs



04 DIC 2014

RECIBIDO

OFICIO NÚMERO: 602.46-DN-1367/2014

ASUNTO: ATENCIÓN A SU SOLICITUD

28 de Noviembre, 2014

M.I. Ma. del Rocío Ayvar Vargas
Titular de la Unidad Enlace para la Transparencia
p r e s e n t e.

En cumplimiento al artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en atención a su escrito de fecha 10 de Noviembre del 2014 le señalo y le preciso lo que nos solicita en sus tres numerales:

1.- Con fundamento en el artículo 108 de nuestra Carta Magna, se reputan como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

2.- En cuanto a las sanciones que se han aplicado a trabajadores de la Universidad Autónoma Chapingo, al respecto le informo que desde el 1° de Enero del 2011 a la actualidad, 7 Sanciones han sido dictadas por el H.C.U.

Cabe mencionar que solamente se sancionan a los sujetos que se tipifican en el artículo 3° del Reglamento de Obligaciones, Responsabilidades y Sanciones Aplicables a los Funcionarios de la Universidad Autónoma Chapingo, que a la letra dice:

“Son sujetos de este reglamento 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.”



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA CHAPINGO
Contraloría General Interna

"2014, 160 aniversario de la ENA-UACH"



OFICIO NÚMERO: **602.46-DN-1367/2014-2**

ASUNTO: **ATENCIÓN A SU SOLICITUD**

M.I. Ma. del Rocío Ayvar Vargas...

3.- Para el caso de la Normatividad o Legislación que la UACH aplica en caso de que exista una responsabilidad administrativa por parte de trabajadores que laboran en la UACH, la norma objetiva aplicable para el caso es el Reglamento de Obligaciones, Responsabilidad y Sanciones Aplicables a los Funcionarios de la Universidad Autónoma Chapingo y de manera supletoria la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En espera que lo anterior cumpla lo requerido, le envío un cordial saludo.

A T E N T A M E N T E

Dr. ADOLFO PALMA TRUJANO.
Contralor General Interno de la UACH.



APT*MES*JNG

*C.c.p.- Lic. Marión Espinosa Salazar: Jefe del Departamento de Normatividad.
C.c.p.- Comité de Información para la Transparencia.*

Calle de Suelos. No. 25. Esquina con Irrigación.
Col. Marte R. Gómez. C.P. 56230

Chapingo, Edo. México. Tel. 01 (595) 9521500. Fax 5013.
Dir: 01 (595) 9521509 contralor@correo.chapingo.mx

ANEXO 4



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHIAPAS

Dirección de Asuntos Jurídicos.



17 de septiembre de 2014
Oficio número DJ/DENI/1236/14

LAE. LAURA GRAJALES MELGAR,
JEFA DE LA UNIDAD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.
Presente.

En atención a su **oficio número UAI/032/2014**, fechado el 11 de septiembre de 2014 y recibido el 12 de los cursantes, con el que remite a esta Dirección a mi cargo el **acuerdo de inicio del expediente número 10203**, aperturado con motivo a la **solicitud de acceso a la información pública realizada por la C. Paola Nayeli**, mediante la formulación de 4 (cuatro) preguntas, a las que se da respuesta en los términos siguientes:

1.- ¿A los trabajadores de la Universidad Autónoma de Chiapas se les considera servidores públicos?

Respuesta: NO.

2.- ¿Cuántas sanciones se han aplicado a los trabajadores de la Universidad Autónoma de Chiapas por responsabilidad administrativas en los últimos tres años?

Respuesta: 09 (nueve) sanciones.

3.- ¿Qué legislación o normatividad interna aplica la Universidad Nacional Autónoma de Chiapas en caso de que exista responsabilidad administrativa por parte de los trabajadores que laboran en dicha institución?

Respuesta: Toda vez que la característica jurídica fundamental de la autonomía universitaria consiste en la facultad que tiene de gobernarse así misma, el compendio normativo que aplica la universidad es la Legislación Universitaria.

4.- ¿Quién es la autoridad competente para aplicar sanciones en caso de responsabilidades administrativas en la Universidad Autónoma de Chiapas?

Respuesta: Las autoridades responsables de aplicar las sanciones, en caso de responsabilidad administrativa, están previstas en el artículo 139 del Estatuto General de la UNACH.

Sin otro particular le envío un cordial saludo.



ATENTAMENTE
"POR LA CONCIENCIA DE LA NECESIDAD DE SERVIR"

LIC. BEIMAR PALACIOS ARREOLA.
DIRECTOR



Hago Amando Aguilar Aguilar.- Secretario General.
Archivo/Minutario
BPA/OJ/gmt



ANEXO 5



COORDINACIÓN DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y
PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES



"2015, AÑO DEL GENERALÍSIMO JOSÉ MARÍA MORELOS Y PAVÓN"

Morelia, Michoacán 9 de marzo de 2015

C. PAOLA NAYELI VELÁZQUEZ VICTORIA

2da Cerrada del Moral N° 40

Tetelpan

Álvaro Obregón

México, Distrito Federal

NOTIFICACIÓN

Por este conducto me permito informarle que se encuentra a su disposición, en la Coordinación de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de la UMSNH, a partir de la fecha de entrega del presente, el resolutivo integrado bajo el expediente número **27/15/SE**. Así, con fundamento en los numerales 18, 24 y demás relativos del Reglamento para la Transparencia y Acceso a la Información Pública en la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, lo acuerda y firma el C. Mtro. Juan Carlos Gómez Revuelta, Coordinador.



C.c.p. Interesado
C.c.p. Archivo



RESOLUCIÓN DE INFORMACIÓN
Morelia, Michoacán a 9 de marzo de 2015.

En atención a la solicitud de información presentada por la **C. Paola Nayeli Velázquez Victoria** ante esta Coordinación, registrada bajo el número de expediente **27/15/SE**, es de resolverse:

ÚNICO. Respecto a la petición antes mencionada, y por lo que nos informa el Jurídico de la Universidad mediante oficio número 472 fechado el día 26 de febrero de la presente anualidad, que atención a la petición solicitada a dicha Dependencia, donde se solicita: 1) ¿A los trabajadores de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo se les considera servidores públicos?; 2) ¿Cuántas sanciones se han aplicado a los trabajadores de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo por responsabilidades administrativas en los últimos 3 años?; 3) ¿Quién es la autoridad competente para aplicar sanciones en caso de responsabilidades administrativas de los servidores públicos en la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo? La oficina de la Abogada General responde:

Se hace de su conocimiento, que de acuerdo a lo previsto por el derecho positivo, refiérase como servidor público a aquella persona física que ha formalizado su relación jurídica laboral con el Estado mediante un nombramiento previamente expedido por el órgano sea legislativo, judicial o



"2015, AÑO DEL GENERALÍSIMO JOSÉ MARÍA MORELOS Y PAVÓN"

ejecutivo, de esta manera, se sobreentiende que es aquella persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión para el Estado.

Es por ello que indagando de manera acuciosa dentro de la legislación universitaria vigente; se hace de su valioso conocimiento que la figura de servidor público, no se encuentra contemplada dentro del marco jurídico Nicolaita. Por lo tanto y de acuerdo a la petición hecha a esta Oficina, respecto al punto segundo y tercero, no puede darse respuesta, debido a expuesto con anterioridad.

De esta manera y en el entendido por lo referido por el Departamento Jurídico de esta Universidad, no es posible dar respuesta a los puntos 2 y 3 de su petición debido al no encuadrarse la figura solicitada con la existente en el marco legal universitario vigente.

Así, y con fundamento en los artículos 11 fracción II, 12, 14, 17, 21, 22, 23 y demás relativos del **Reglamento para la transparencia y el acceso a la información pública en la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo**, lo resolvió y firma, en la ciudad de Morelia, Michoacán, el Coordinador M. en D. Juan Carlos Gómez Revuelta.

C.c.p. Archivo.



CAPÍTULO V Análisis de la problemática

5. Responsabilidades de los trabajadores de la UNAM por incurrir en infracciones administrativas.

Delgadillo Gutiérrez, identifica a las infracciones administrativas como actos u omisiones definidos por el legislador por el incumplimiento de las obligaciones administrativas, que son sancionadas en el ámbito de la administración pública.¹⁴³

La sanción administrativa es, de acuerdo a Bermejo Vera, una condena administrativa que disminuye o debilita, incluso elimina algún espacio de la esfera jurídica de los particulares, ya sea por la privación de un derecho o por la imposición de un deber u obligación, siempre como consecuencia de la generación de una responsabilidad derivada de la actitud de los mismos.¹⁴⁴

Por su parte, nuestra Constitución en su artículo 109, fracción III, establece que mediante ley se establecerán los procedimientos para la investigación y sanción de actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones los servidores públicos.

Por lo anterior, se tiene como conclusión que las sanciones administrativas son castigos impuestos a los servidores públicos con motivo de las infracciones al orden jurídico-administrativo que regula su actuar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, por lo que se trata de medidas que tienen como uno de sus objetivos contrarrestar el incumplimiento de una norma jurídica.

El presente capítulo está muy relacionado con el control legal de los servidores públicos, el cual, de acuerdo a Olmeda García, permite regular y encauzar el ejercicio de las funciones y atribuciones públicas que corresponden, por mandato

¹⁴³Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *El derecho disciplinario de la función pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1990, p. 82.

¹⁴⁴Bermejo Vera, José, *Derecho Administrativo parte especial*, 4ª edición, España, Civitas, 1996, p. 81.

legal, a cada uno de los órganos de gobierno o, en su defecto a sus titulares, cualquiera que sea su rango, nivel o jerarquía.¹⁴⁵

Dicho control legal tiene como uno de sus objetivos combatir la corrupción, que además de representar grandes costos políticos afecta seriamente la imagen que la sociedad tiene sobre el gobierno y las instituciones que lo conforman, al respecto Olmeda García diferencia cuatro tipos de corrupción administrativa:

- a) Corrupción eventual menos organizada.
- b) Corrupción eventual organizada, por ejemplo, en las contrataciones gubernamentales.
- c) Corrupción sistemática menos organizada, como son los casos de corrupción en ventanilla.
- d) Corrupción sistemática más organizada, que es la llevada a cabo por organizaciones de tipo mafioso.¹⁴⁶

La corrupción, de acuerdo a Susan Rose-Ackerman es un síntoma que algo está mal en la administración del Estado. Las instituciones diseñadas para gobernar las interrelaciones entre los ciudadanos y el estado son utilizadas por alguien para el enriquecimiento personal y para la obtención de beneficios para el corrupto. El precio mecánico, tan a menudo fuente de eficiencia económica y de contribución al crecimiento, puede, en la forma de soborno, minar la legitimidad y eficiencia del gobierno.¹⁴⁷

De acuerdo al Maestro Acosta Romero la corrupción administrativa motiva la necesidad de instruir controles en el ejercicio del poder para enfrentarla. Así, en la administración general se habla del control como la etapa de la administración en la cual se establecen mecanismos para revisar la eficacia y eficiencia de las funciones de planeación, organización, y ejecución.¹⁴⁸

Ahora bien, como ya se mencionó anteriormente, en el presente trabajo se realizó una solicitud de información a la Unidad de Enlace de la UNAM planteando entre otras interrogantes, cuál era la legislación o normatividad interna que aplica la

¹⁴⁵ Olmeda García, Marina del Pilar y Agüero Martínez, Patricia, *Régimen de responsabilidad del servidor público*, México, Universidad Autónoma de Baja California, 2007, p. 40.

¹⁴⁶ *Ibidem*, p. 167.

¹⁴⁷ Rose-Ackerman, Susan, *Corruption and Government*, United Kingdom, Cambridge University Press, 1999, p. 2.

¹⁴⁸ Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, p. 515.

UNAM en caso de que exista responsabilidad administrativa por parte de los trabajadores que laboran en dicha Institución, observándose de la respuesta emitida por la Unidad de Enlace de la Universidad Nacional Autónoma de México que no existe una normatividad específica o análogo relativa a la aplicación de sanciones en caso de que un trabajador universitario incurra en responsabilidad administrativa, las sanciones que se aplicarían en su caso, ni el procedimiento a seguir, por lo que a la fecha no se emplea dentro de la Universidad Nacional Autónoma de México ni la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ni una normatividad que prevea todas aquellas cuestiones relativas a las responsabilidades administrativas en que pueden incurrir los trabajadores universitarios, sin embargo, se le otorgan facultades al Contralor de la Universidad y en concreto a la Dirección General de Responsabilidades, Inconformidades y Registro Patrimonial para atender las quejas y denuncias respecto de las irregularidades que deriven de la actuación de los empleados y funcionarios universitarios, llevar a cabo el procedimiento disciplinario para la determinación de responsabilidades de funcionarios y empleados de la UNAM, y en su caso, aplicar, con el acuerdo del Contralor, las sanciones que correspondan en términos de la normatividad aplicable, sin que a la fecha exista un fundamento legal para la aplicación o no de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, o bien, a pesar de que podría resultar inconstitucional la aplicación de un Reglamento, Manual o análogo emitido por el Consejo Universitario, es decir los trabajadores de la UNAM están exentos de la aplicación de sanciones por responsabilidades administrativas.

El hecho de que dentro de la Universidad Nacional Autónoma de México no se aplique la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos indica que no se tienen controles suficientes para combatir la corrupción que se genera dentro de cualquier institución, lo cual tiene altos costos, entre ellos, Jaime Cárdenas, citando a la Convención Interamericana contra la Corrupción de 1996 señala de manera genérica los siguientes: socava la legitimidad de las instituciones públicas, atenta contra la sociedad, el orden moral

y la justicia, así como contra el desarrollo integral de los pueblos,¹⁴⁹ con motivo de lo anterior es evidente que resulta necesario el establecer como uno de los controles dentro de la UNAM la aplicación de responsabilidades administrativas al personal que labora para dicha Institución, ya que no existe una circunstancia que excluya a dicho personal de responder administrativamente ante la infracción de la normatividad existente dentro de la Universidad.

Por otro lado, en la solicitud de información mencionada líneas arriba se hace la indicación de que únicamente se han sancionado a 4 trabajadores universitarios en los últimos 3 años, lo que resulta evidentemente un número muy bajo.

5.1 Aplicación de sanciones administrativas al personal de la UNAM.

Como ya se analizó en el primer capítulo de la presente tesis dentro de la Universidad Nacional Autónoma de México no existe una normatividad, lineamientos o análogo en donde se establezcan las sanciones que se deben aplicar en caso de que se determine la existencia de responsabilidad administrativa por parte de un trabajador universitario; sin embargo, en diversas disposiciones se prevé “la aplicación de sanciones correspondientes de conformidad con la legislación aplicable”.

Acorde con el artículo 90 del Estatuto General de la UNAM y con la respuesta emitida por la Unidad de Enlace de la UNAM a la solicitud con número de folio F10445 recibida vía correo electrónico el día 26 de septiembre de 2014, los miembros de la Universidad son responsables por el incumplimiento de las obligaciones que específicamente les imponen la Ley Orgánica, el Estatuto General y sus Reglamentos.

La Ley Orgánica de la UNAM no hace referencia a ningún tipo de sanciones para las autoridades que ahí se indican.

El Estatuto General de la UNAM contiene un capítulo relativo a las Responsabilidades y Sanciones, en dicho capítulo se especifican ante quienes

¹⁴⁹ Cárdenas, Jaime y Mijangos, María de la Luz, *Estado de Derecho y Corrupción*, México, Porrúa, 2005, p. 52.

serán responsables determinadas autoridades, mismas que a continuación se enumeran:

1. El Rector ante la Junta de Gobierno (art. 91).
2. El Secretario General ante el Rector (art. 91).
3. Los directores de facultades, escuelas e institutos ante la Junta de Gobierno y el Rector (art. 92).
4. Los miembros del Consejo Universitario y de los Consejos Técnicos ante los mismos cuerpos colegiados por lo que toca a su actividad en dichos cuerpos (art. 92).
5. El personal académico y alumnos ante el Tribunal Universitario, en esta parte se indica que a los alumnos en caso de indisciplina pueden ser sancionados inmediatamente por el Rector y los Directores de las Escuelas (art. 93).
6. El Tesorero de la Universidad y los empleados que directamente estén a sus órdenes ante el Patronato Universitario (art. 94).
7. El Auditor Interno y los empleados que de él dependan ante el Patronato Universitario (art. 94).
8. El Personal Técnico, empleados y la servidumbre sancionados directamente por sus jefes respectivos, con acuerdo del Rector (art. 94).

Dentro de la UNAM, de conformidad con el artículo 95 del Estatuto en comento se consideran faltas especialmente graves de responsabilidad aplicables a todos los miembros de la Universidad, las siguientes:

- I. La realización de actos concretos que tiendan a debilitar los principios básicos de la Universidad, y las actividades de índole política que persigan un interés personalista;*
- II. La hostilidad por razones de ideología o personales, manifestada por actos concretos, contra cualquier universitario o grupo de universitarios;*
- III. La utilización de todo o parte del patrimonio, para fines distintos de aquéllos a que está destinado;*

- IV. *Ocurrir a la Universidad en estado de ebriedad o bajo los efectos de algún estupefaciente, psicotrópico o inhalante; ingerir o usar, vender, proporcionar u ofrecer gratuitamente a otro, en los recintos universitarios bebidas alcohólicas y las sustancias consideradas por la ley como estupefacientes o psicotrópicos, o cualquier otra que produzca efectos similares en la conducta del individuo que los utiliza;*
- V. *Portar armas de cualquier clase en los recintos universitarios;*
- VI. *La comisión en su actuación universitaria, de actos contrarios a la moral y al respeto que entre sí se deben los miembros de la comunidad universitaria.*

Sin embargo, no se menciona el procedimiento a seguir en caso de que una de esas faltas sea cometida por algún miembro de la comunidad universitaria distinto al personal académico o alumnos, lo anterior, considerando que se trata de faltas consideradas como graves dentro de la Universidad y no se establecen sanciones y procedimiento específico a seguir en caso de que se cometan, salvo en el caso de que sean cometidas por personal académico o alumnos, situación en la cual se aplica el Reglamento del Tribunal Universitario y de la Comisión de Honor.

El artículo 96 del Estatuto menciona que los profesores serán responsables particularmente por el incumplimiento de sus obligaciones en los términos siguientes:

- I. *El profesor que falte sin causa justificada a más de cinco clases consecutivas y ocho durante el mes, será sancionado en la forma prevista por el artículo 98. Si en el siguiente año escolar persiste en su impuntualidad, será separado de su cargo;*
- II. *El profesor que al concluir el año escolar, no haya dado como mínimo de clases el 85%, estará obligado a completarlas, si no ha sido sustituido por un profesor interino. Si omite el cumplimiento de este deber, clausurando su curso sin dar las clases que le falten, será separado de su cargo.*

En cuanto a los alumnos, el artículo 97 indica que serán responsables particularmente por el incumplimiento de las obligaciones que les señalen los reglamentos especiales que determinan los requisitos y condiciones para que los alumnos se inscriban y permanezcan en la Universidad, así como sus deberes y derechos, y por los actos contra la disciplina y el orden universitario:

- I. Los alumnos que participen en desórdenes dentro de la escuela o falten al respeto a los profesores, serán sancionados según la gravedad de la falta;*
- II. El alumno que haya prestado o recibido ayuda fraudulenta en las pruebas de aprovechamiento, será suspendido hasta por un año, sin perjuicio de la nulidad del examen sustentado;*
- III. El alumno que falsifique certificados, boletas de exámenes y documentos análogos, o use o aproveche los propios documentos cuando la falsificación sea imputable a terceros, será expulsado de la Universidad. Estas sanciones podrán ser aplicadas individual o colectivamente, según que la falta haya sido cometida por una o varias personas nominativamente designadas o por un grupo;*
- IV. Los alumnos que incurran en las conductas previstas en las fracciones IV y V del artículo 95, serán suspendidos hasta por un año, y en caso de reincidencia, serán expulsados definitivamente de la Universidad. Estas sanciones se aplicarán con independencia de las que correspondan por otras faltas universitarias cometidas por el alumno en forma individual y colectivamente y sin perjuicio de las responsabilidades que deriven de la legislación común.*

Por otro lado, el artículo 98 del mencionado Estatuto indica que las sanciones que podrán imponerse, en los casos que no tengan expresamente señaladas una pena, serán las siguientes:

- I. los miembros del personal académico:*
 - a. extrañamiento escrito;*
 - b. suspensión, y*

La aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos conllevaría a que se aplicaran sanciones no previstas en la Normatividad Universitaria, al respecto es importante transcribir las sanciones que el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos prevé:

“...Artículo 13.- Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

I.- Amonestación privada o pública;

II.- Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año;

III.- Destitución del puesto;

IV.- Sanción económica, e

V.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público...”

La amonestación es una corrección disciplinaria mediante la cual el área de responsabilidades advierte a un servidor público responsable que su conducta es violatoria del marco jurídico y su imposición obedece a la infracción de las obligaciones que señala el artículo 8 de la Ley mencionada, en ese sentido dicha amonestación puede ser de dos tipos, pública o privada.

Para Quintana Matos la amonestación escrita es una reprensión extendida por escrito que se hace al infractor por el funcionario de mayor jerarquía dentro del servicio, sección o departamento.¹⁵⁰

Así mismo, con relación a la característica pública o privada, Delgadillo Gutiérrez indica que es conveniente considerar que en principio, todas las amonestaciones son de carácter privado, ya que sólo constan en el expediente relativo al procedimiento sancionador, en el Registro de sanciones y, en su caso, en el expediente personal del sancionado, puesto que en razón del principio de seguridad jurídica, todos los procedimientos administrativos se realizan por escrito, además de que la propia Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos ordena que las resoluciones y

¹⁵⁰ Quintana Matos, Armida, *La carrera administrativa*, Venezuela, Editorial Jurídica Venezolana, 1980, p. 107.

acuerdos de la Secretaría, del Contralor interno o del titular del área de responsabilidades durante el procedimiento a que se refiere este capítulo constaran por escrito.¹⁵¹

Tiene relación con lo anterior la siguiente tesis aislada: **RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LA AMONESTACIÓN PÚBLICA A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 13, FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA NO CONSTITUYE UNA PENA INFAMANTE DE LAS PROHIBIDAS POR EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.** La infamia prohibida por el citado precepto constitucional es la sanción cuya consecuencia es el deshonor o el desprestigio público, y que derivado de ello afecta la vida jurídica y social del sancionado. En ese tenor, se concluye que la amonestación pública que como sanción por falta administrativa establece el artículo 13, fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, no constituye una pena infamante de las prohibidas por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que se trata de una reprensión que pretende evitar la reiteración de una conducta constitutiva de una falta administrativa. En efecto, si se toma en cuenta que el artículo 16, fracción I, de la Ley indicada dispone que la amonestación a un servidor público será ejecutada por su jefe inmediato, resulta evidente que el hecho de que el aludido artículo 13 prevea que la amonestación sea pública no tiene como consecuencia la afectación de la dignidad humana del sancionado, ni el deshonor o desprestigio público que permita equipararlo a la pena prohibida de infamia, ya que a partir de que se demuestra su responsabilidad en la realización de una falta administrativa, se le conmina a que no reitere la conducta respectiva, sin que tal exhortación tenga como finalidad deshonrarlo o desprestigiarlo jurídica y/o socialmente.¹⁵²

¹⁵¹ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*, 6ª edición, México, Porrúa, 2011, pp. 125-126.

¹⁵² Tesis 1a. XCVII/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época*, Tomo XXVIII, Octubre de 2008, p. 418.

Delgadillo Gutiérrez, manifiesta que la suspensión es una sanción por la comisión de faltas administrativas, la cual se impondrá por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, por un periodo no menor de tres días y ni mayor de un año, en tanto que la suspensión temporal se menciona como una medida dentro del procedimiento sancionador, cuando a juicio de la autoridad sea conveniente para la conducción o continuación de las investigaciones, pero sí de éstas resulta la inocencia del servidor público, se le deberá restituir en el goce de sus derechos y se le cubrirán las cantidades que dejó de percibir por la medida impuesta.¹⁵³

La destitución del puesto implica la separación definitiva del empleo, cargo o comisión, por lo que se deja sin efecto el nombramiento que formaliza la relación jurídica laboral entre el servidor público y el estado.

La sanción económica consiste en la obligación a cargo del servidor público responsable de pagar, al erario federal una cantidad líquida, la cual será calculada en dos tantos, por los daños y/o perjuicios ocasionados y por la obtención indebida de beneficios económicos, esta puede ser cubierta incluso con bienes propiedad del servidor público responsable, lo anterior de conformidad con el artículo 15 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Por otro lado, de acuerdo al artículo 113 constitucional, las sanciones económicas por la comisión de responsabilidades administrativas de los servidores públicos deberán establecerse de acuerdo a los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

La inhabilitación consiste en la privación temporal para desempeñar cualquier empleo, cargo o comisión dentro de la Administración Pública Federal, la

¹⁵³ *Ídem.*

aplicación de dicha sanción implica que el servidor público incurrió en conductas sumamente graves.

Al respecto, nuestro más alto Tribunal emitió la siguiente tesis aislada: **SERVIDORES PÚBLICOS. LA SANCIÓN DE INHABILITACIÓN DE UNO A DIEZ AÑOS, CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 53, FRACCIÓN VI, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, REQUIERE LA EXISTENCIA DE UN LUCRO, DAÑO O PERJUICIO CUANTIFICABLE EN CANTIDAD LÍQUIDA, SIN IMPORTAR LA GRAVEDAD DE LA CONDUCTA ATRIBUIDA.** El precepto legal invocado dispone que la inhabilitación de uno a diez años procederá cuando el acto u omisión que hubiese generado la responsabilidad del servidor público implique lucro o cause daños y perjuicios, y éstos no excedan de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal; mientras que para la inhabilitación de diez a veinte años, es necesario que el lucro, daño o perjuicio, sea superior a la cantidad recién señalada, y que "Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.", refiriéndose al supuesto de inhabilitación de diez a veinte años. Es decir, tratándose de conductas calificadas como graves, podrá inhabilitarse al servidor público entre diez y veinte años, sin importar si se haya obtenido un lucro o causado un daño, pero jamás podrá imponerse la sanción de uno a diez años, por la sola circunstancia de que la conducta revista el carácter de grave, pues se requiere además haber obtenido un lucro, o causado daño o perjuicio cuantificable en dinero.¹⁵⁴

Por otro lado, en la siguiente tesis aislada se indica que existe la inhabilitación como sanción administrativa y como pena: **INHABILITACION COMO SANCION ADMINISTRATIVA Y COMO PENA.** La inhabilitación, entendida como la sanción por virtud de la cual se declara al sancionado como no apto o incapaz de ejercer ciertos derechos, puede ser configurada como una sanción penal, cuando su imposición derive de la comisión de un delito en términos del artículo 24 del

¹⁵⁴ Tesis I.7o.A.233 A (9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. Tomo 2, Marzo de 2012, p. 1458.

Código Penal aplicable a la materia federal, o como una sanción administrativa para el servidor público que ha faltado a los principios y reglas que presiden la función pública, conforme al artículo 56, fracción V de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en cuyo supuesto sólo restringe temporalmente su capacidad para ocupar cargos públicos sin lesionar sus demás derechos civiles, políticos o de familia.¹⁵⁵

5.2 Consecuencias de la escasa aplicación de sanciones administrativas en la UNAM.

El hecho de que únicamente se hayan sancionado a 4 trabajadores en los últimos 3 años dentro de la Universidad Nacional nos indica que se sanciona a un porcentaje mínimo de trabajadores, lo cual evidentemente no quiere decir que dentro de la UNAM no se comentan responsabilidades administrativas por parte de los trabajadores, si no que existe una laguna legal en ese campo.

Luego entonces, el hecho de que dentro de la UNAM se sancione a un porcentaje mínimo de trabajadores tiene diversas consecuencias, entre las cuales se encuentran las siguientes:

- 1) Se está vulnerando el Estado de Derecho. Principio de Legalidad, Estado de Derecho, Rule of Law, Règle de droit, y Rechtsstaat constituyen, todas, expresiones que responden, dentro de las distintas objetivaciones socio-políticas del mundo occidental, a una connotación similar: supremacía de la norma jurídica general -la ley- por encima de las disposiciones eventualmente arbitrarias, aunque no necesariamente injustas, del poder del Estado.¹⁵⁶

El Estado de Derecho surgió en su momento como una necesidad contra la propuesta del Estado absolutista, en el cual el rey era la máxima autoridad y no existía ningún poder que le cuestionara.

¹⁵⁵ Tesis P. LXI/96, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época*, Tomo III, Abril de 1996, p. 93.

¹⁵⁶ Stammer, Rudolf, *Filosofía del Derecho*, trad. W. Roces, España, Reus, 1930, p. 112.

Tal y como señala Humberto Juárez, la base del sistema de responsabilidades de los servidores públicos se encuentra el Estado de Derecho, pero a la vez éste es influido por aquel. Sin la posibilidad de que los servidores públicos se obliguen a responder por sus actos en el ejercicio de la función pública, el Estado de Derecho se evidencia en uno de sus aspectos más sensibles: en el del sometimiento a la ley de quienes se desempeñan como representantes del poder.¹⁵⁷

En otra de sus obras, el mencionado autor manifiesta que el sistema de responsabilidades de servidores públicos, a través de normas generales y abstractas es un freno a la extralimitación o a la omisión en sus actividades o funciones. En este sentido se funda en el Estado de Derecho, actúa en él, lo fortalece y desarrolla y, este Estado de Derecho fortalecido perfecciona el sistema de responsabilidades.¹⁵⁸

Por otro lado, García Ricci nos dice que el estado constitucional de derecho establece como requisito de validez para todas las leyes el de adecuarse y subordinarse al contenido de la Constitución.¹⁵⁹

De acuerdo a Daniel Márquez se desprende con claridad la obligación que existe en el Estado de Derecho de que los procesos de control se apoyen en normas jurídicas y procesos específicos que permiten detectar y combatir los problemas que el servidor público deshonesto incorpora a la administración pública, estos son, entre otros: el soborno, la extorsión, los arreglos metajurídicos, las alteraciones fraudulentas al mercado, las olas financieras especulativas con información privilegiada, los esquemas de rescates a empresarios bancarios, azucareros y carretero, la malversación de fondos, los negocios con el dinero

¹⁵⁷ Juárez Mejía, Godolfino Humberto, *Elementos para una teoría de la responsabilidad pública*, México, Porrúa, 2008, p. 28.

¹⁵⁸ Juárez Mejía, Godolfino Humberto, *La constitucionalidad del sistema de responsabilidades de los servidores públicos*, México, Porrúa, 2002, p. XIX.

¹⁵⁹ García Ricci, Ricardo, *Estado de Derecho y Principio de Legalidad*, Colección de textos sobre Derechos Humanos, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2011, p. 39.

público en las áreas de adquisiciones y obras, la parcialidad en la toma de decisiones, la colusión de funcionarios y un largo etcétera.¹⁶⁰

- 2) Se genera un clima de impunidad dentro de la Universidad Nacional, esta sucede cuando las acciones u omisiones que cometemos no tienen consecuencias, el Conjunto de Principios para la Protección y Promoción de los Derechos Humanos mediante la lucha contra la impunidad, documento publicado el 08 de febrero de 2005, indica que por impunidad se entiende la inexistencia, de hecho o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, incluso a la indemnización del daño causado a sus víctimas.¹⁶¹

Como consecuencia de la falta de investigación y procedimiento adecuados en caso de presunción de existencia de responsabilidad administrativa por parte de un trabajador de la UNAM, se genera que en la comunidad universitaria exista un clima de impunidad, dando pie a que ante la falta de sanción otros trabajadores realicen el mismo tipo de conductas al percatarse de que dichas acciones no son sancionadas, o investigadas y por lo tanto no generan consecuencias jurídicas.

- 3) No hay un efectivo combate a la corrupción, la cual de conformidad con Pasquino es el fenómeno por medio del cual un funcionario público es impulsado a actuar en modo distinto de los estándares normativos del sistema para favorecer intereses particulares a cambio de una recompensa.¹⁶²

¹⁶⁰ Márquez, Daniel, *Función jurídica de control de la administración pública*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. 50.

¹⁶¹ Documento de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, Conjunto de Principios para la Protección y Promoción de los Derechos Humanos, 08 de febrero de 2005, consultado el 5 de diciembre de 2014, disponible en <https://www.scjn.gob.mx/libro/InstrumentosPrincipios/PAG0763.pdf>

¹⁶² Pasquino, Gianfranco, *Diccionario de política de Norberto Bobbio y Incola Mateucci*, tomo A-J, México, Siglo XXI Editores, 1981, p. 438.

Respecto a este punto, Jaime Cárdenas señala que la corrupción se expresa o se manifiesta en mayor medida en aquellos sistemas institucionales y jurídicos débiles, sin suficientes mecanismos participativos, deliberativos, de transparencia y de control sobre los asuntos públicos, es decir, por un lado, la corrupción tiene relación con la manera en que se diseñan las instituciones y normas, con los estímulos o sanciones institucionales para que se den esas prácticas, pero por otro, tiene vinculación con el comportamiento de los agentes sociales y políticos, esto es, la manera que entienden su actuar dentro de los contextos sociales, económicos y políticos que definen su compromiso con los fines, valoraciones y orientaciones que establecen las instituciones y normas.¹⁶³

Brizio Rodríguez, quien ocupara el cargo de Contralor de la UNAM hasta principios del año 2015, ha manifestado que la corrupción genera desconfianza, falta de credibilidad en la actividad pública y en los hombres que la dirigen y ejecutan. Genera también irritación entre los ciudadanos, y por lo tanto en su disposición para el pago de contribuciones y en las respuestas solidarias a los llamados del gobierno; situación que socava las bases mismas de la sociedad. Además, genera ineficiencia en la administración pública e impide que los recursos destinados a los programas de fomento social y desarrollo económico beneficien íntegramente a la población.¹⁶⁴

Ahora bien, el Índice de Percepción de la Corrupción 2014-IPC 2014- asigna una puntuación y clasifica a países según las percepciones sobre el grado de corrupción que existe en su sector público. Se trata de un índice compuesto, integrado por una combinación de encuestas y evaluaciones sobre corrupción efectuadas por diversas instituciones. El IPC es el indicador de corrupción más usado en el mundo y se ha publicado desde 1995.

Es bien sabido que México ha tenido y tiene uno de los índices más altos de corrupción, la organización denominada Transparencia Internacional ha dado

¹⁶³ Cárdenas, Jaime y Mijangos, María de la Luz, *op. cit.*, p. 6.

¹⁶⁴ Brizio Rodríguez, Guillermo, *Combate a la corrupción, áreas y temas críticos*, Control Gubernamental, Secretaría de la Contraloría del Estado de México, México, núm. 6, de 1995, p. 13.

seguimiento a México desde el sexenio de Ernesto Zedillo hasta hoy, obteniendo en el Índice Global 2014 la calificación de 34, en donde la mejor es 100 y la peor cero, en dicha calificación lo que se mide es el mencionado Índice de Percepción de la Corrupción entre diversos países del continente americano y sobra decir que no faltan motivos para que se haya obtenido dicha calificación, por lo anterior y tomando en consideración que la UNAM es un reflejo de la sociedad mexicana es importante tomar cartas en el asunto a efecto de establecer controles que permitan combatir efectivamente la corrupción.¹⁶⁵

Como se desprende de lo anterior, son factores indispensables para el combate a la corrupción: el control, la transparencia y las sanciones o estímulos que le den en cualquier sistema, en este caso la UNAM, ya que de no tener efectivos sistemas de control, sanciones adecuadas y sistemas que permitan transparentar las conductas de los servidores públicos, la corrupción se convierte en una conducta que se va incrementando día con día.

De acuerdo a la respuesta emitida por la Unidad de Enlace de la UNAM a la solicitud de información con número de folio F10445 recibida vía correo electrónico el día 26 de septiembre de 2014 se han aplicado en los últimos 3 años 4 sanciones a trabajadores universitarios, sin que nieguen o afirmen literalmente si aplican o no la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

4) No se da una efectiva rendición de cuentas dentro de la UNAM.

Andreas Schedler afirma que la noción de rendición de cuentas tiene dos dimensiones básicas. Incluye por un lado la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (*answerability*). Por otro incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (*enforcement*).¹⁶⁶

¹⁶⁵ Información tomada de Galván Ochoa, Enrique, "Dinero", *La Jornada*, México, año 31, número 10898, jueves 4 de diciembre de 2014.

¹⁶⁶ Schedler Andreas, Cuadernos de Transparencia 03 *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2004, p. 12.

De conformidad con Medina Pérez, la rendición de cuentas en las sociedades democráticas va adquiriendo día a día mayor relevancia. Posiblemente por dos razones: en primer lugar, las sociedades democráticas requieren para su auto fortalecimiento contar con reglas claras que imposibiliten la opacidad y la impunidad en el ejercicio gubernamental.¹⁶⁷

Al respecto, Andreas Schedler menciona que del otro lado de la ecuación, la faceta impositiva de la rendición de cuentas implica que quienes rinden cuentas no solamente nos cuenten qué es lo que han hecho y por qué, sino también asuman las consecuencias de sus actos, incluidas eventuales sanciones negativas.¹⁶⁸

De la misma manera, indica que los ejercicios de rendición de cuentas que nada más exponen una conducta inapropiada, sin imponer los castigos correspondientes, frecuentemente se ven como ejercicios débiles de rendición de cuentas, como ejercicios inocuos, sin garra, que se quedan a la mitad. Si camina de la mano con la impunidad aparece más como un acto de simulación que como una restricción real al poder.¹⁶⁹

Resulta sustancial hacer referencia a lo que José Sosa menciona, respecto a que la transparencia y la rendición de cuentas constituyen medios de referencia y herramientas útiles para un mejor desempeño institucional. En la medida en que se comprendan las ventajas que ambas ofrecen, se abren oportunidades efectivas para alcanzar niveles de excelencia administrativa y de mayor satisfacción ciudadana, que, a la larga, nutren la relación gobierno-sociedad civil y contribuyen a la legitimidad.¹⁷⁰

Villa Rivera, citando a Shedler ha indicado que la rendición de cuentas es un mecanismo centrado en asegurar que el ejercicio del poder se realice en el marco de las normas y procedimientos establecidos, y en reducir las incertidumbres del

¹⁶⁷ Medina Pérez, Yamile y Nieto, Santiago, *Control externo y responsabilidad de los servidores públicos del Distrito Federal*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005, p. 31.

¹⁶⁸ Schedler, Andreas, ¿Qué es la rendición de cuentas?, en José Sosa (comp.) *Transparencia y rendición de cuentas*, México, Siglo XXI editores, 2011, p. 83.

¹⁶⁹ *Idem.*

¹⁷⁰ Sosa, José, *Transparencia y rendición de cuentas: un ensayo introductorio*, en José Sosa (comp.) *Transparencia y rendición de cuentas*, México, Siglo XXI editores, 2011, pp. 19-20

poder, limitar sus arbitrariedades, prevenir y remediar sus abusos, así como volver predecible su ejercicio.¹⁷¹

Un sistema de rendición de cuentas es un sistema de control directo no sólo de la comunidad universitaria, si no de la sociedad en general, por lo que éstos últimos de vuelven coparticipes y corresponsables del gobierno y tal y como lo menciona atinadamente Salmi Jamil no sólo importa cuánto y cómo, si no el saber “que tan bien haces lo que debes hacer”¹⁷²

De lo anterior se tiene como conclusión que si bien es cierto, la Universidad Nacional Autónoma de México expidió en el año 2011 su Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales y que dicho instrumento, de acuerdo a su artículo 1º tiene como finalidad establecer los órganos, criterios y procedimientos institucionales que garanticen a toda persona la transparencia, la protección de datos personales y el acceso a la información en posesión de la Universidad, conforme a los principios y bases establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Federal en la materia, también lo es que se está incumpliendo con la parte de rendición de cuentas a que hace mención Schedler, referente a que la rendición de cuentas implica también que se sancione a los servidores públicos en caso de que no hayan cumplido con los deberes que les fueron encomendados.

5) Disminuye la confianza de la sociedad en la Universidad.

La imagen y, por supuesto, la confianza y evaluación institucional, dependen de los intereses que tal organización representa, de quienes la representan y de la imagen creada a partir de los medios de comunicación y grupos de interés, los cuales subrayan aspectos que en conjunto sirven al ciudadano para tener una

¹⁷¹ Villa Rivera, José Enrique, “Transparencia y Rendición de cuentas, retos ineludibles de la construcción democrática de México: La aportación del Instituto Politécnico Nacional”, en De la Rocha Almazán, Dorangélica y Guerra Ford, Oscar, (coords.) *“La transparencia en las Universidades Públicas de México”*, México, XIX Article Global Campaign for free expresión, Info DF, 2009, p. 133.

¹⁷² Salmi, Jamil, “The Growing Accountability Agenda: Progress or Mixed Blessing?” *International Higher Education*, Estados Unidos, 2007, p. 18.

idea de cómo realmente se desempeña tal institución. A eso le llamamos confianza institucional.¹⁷³

La confianza en las instituciones puede llegar a ser un reflejo de funcionalidad democrática y de apertura social de un país, ya que en la medida en que se tenga mayor confianza institucional, los lazos entre los actores más relevantes de un país y la sociedad se vuelven más estrechos y claros.

Si bien es cierto que la confianza refleja los valores predominantes en una sociedad en un momento dado, las actitudes que se moldean en torno a las instituciones también son reflejo de su historia política y de su capacidad de respuesta a las demandas ciudadanas, por lo que las actitudes generales, así como el desempeño y la efectividad percibidos, son aspectos que hay que tomar en cuenta.¹⁷⁴

Un estudio que se ha realizado durante los últimos diez años por la empresa Consulta Mitofsky,¹⁷⁵ demuestra lo siguiente:

- a) Que las Universidades se encuentran entre las instituciones que han obtenido en el ranking una calificación de confianza alta, ya que han conseguido un promedio de calificación mayor a 7.0.
- b) Que las Universidades se encuentran entre las instituciones que más han bajado la confianza ciudadana, a continuación se transcriben las calificaciones obtenidas desde el año 2005 al año 2014:

MES Y AÑO	CALIFICACIÓN OBTENIDA
JULIO 2005	8.1
ENERO 2006	8.5

¹⁷³ Michel, Estefanía, et. al., "Confianza en las instituciones: sindicatos, Iglesia, medios de comunicación, empresas y ONG'S", en Moreno, Alejandro (coord.), *Confianza en las Instituciones México en perspectiva comparada*, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, 2010, p. 341.

¹⁷⁴ Moreno, Alejandro (coord.) *Confianza en las Instituciones México en perspectiva comparada*, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, 2010, p.14.

¹⁷⁵ http://consulta.mx/web/images/MexicoOpina/2014/20140211_NA_CONFIANZA%20EN%20INSTITUCIONES.pdf consultado el 4 de enero de 2014.

FEBRERO 2007	8.2
FEBRERO 2008	7.9
ENERO 2009	7.9
ENERO 2010	7.7
ENERO 2011	7.9
ENERO 2012	8.0
ENERO 2013	7.9
FEBRERO 2014	7.7

En el estudio no se va más allá para indagar en las razones que llevan a la sociedad a no confiar en las Universidades, sin embargo influye mucho el manejo que se les da en medios, como ejemplo de lo anterior tenemos el caso en que la CNDH emitió la primera recomendación para la Universidad Nacional Autónoma de México, por el cual se dio a conocer que presuntamente un profesor de nivel medio superior acosó sexualmente a una estudiante y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos consideró que la UNAM no atendió de manera adecuada dicho asunto.

CAPÍTULO VI Aplicabilidad de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en la UNAM

6. Justificación constitucional y legal de la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en la UNAM.

6.1 Supremacía constitucional.

Para Hans Kelsen la Constitución en sentido material designa a la norma o normas positivas que regulan la producción de normas jurídicas generales. Esta Constitución puede haber sido producida por vía de la costumbre, o por un acto a ello dirigido, de uno o varios individuos, es decir, mediante un acto legislativo.¹⁷⁶

Burgoa Orihuela definió a la Constitución como el ordenamiento fundamental y supremo del Estado que: a) Establece su forma y la de su gobierno, b) crea y estructura sus órganos primarios; c) proclama los principios políticos y socioeconómicos sobre los que se basan la organización y teleología estatales y, d) regula sustantivamente y controla adjetivamente al poder público del Estado en beneficio de los gobernados.¹⁷⁷

La Constitución es la norma fundamental de un Estado, la cual tiene como algunas de sus principales características: la supremacía sobre el ordenamiento jurídico, el procedimiento por el que se crea es distinto al de las leyes ordinarias, contiene la organización básica de un Estado y otorga facultades a los principales órganos de gobierno.

Considero que es importante indicar los distintos tipos de normas constitucionales, Biscaretti las clasifica de la siguiente manera:

- a) Prescripciones o directrices programáticas (que implican simplemente la necesidad de tenerlas en cuenta en orden a la explicación de futuras actividades eventuales: por ejemplo, cuando emanen de otras normas de grado subordinado, o bien cuando un órgano ejecutivo actúa en el ejercicio de un poder discrecional);

¹⁷⁶ Kelsen, Hans, *Teoría pura del derecho*, 8ª edición, México, Porrúa, 1995, p. 232.

¹⁷⁷ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 5ª edición, México, Porrúa, 1984, p. 325.

- b) Instituyentes u organizadoras (que crean o modifican cualquier institución nueva sin establecer directamente reglas de conducta).
- c) Explicativas o interpretativas (de una norma precedente, de una situación dudosa, etc.)
- d) Permisivas (que facultan acciones u omisiones que de por sí quedarían fuera del campo del derecho) o finales (que han de observarse cuando se quieran alcanzar ciertos fines).¹⁷⁸

Guastini indica que la Constitución puede imponer límites formales y materiales al legislador y al administrador público. Los límites formales serán aquellos en los cuales el constituyente establezca el procedimiento y órganos competentes para regular determinados aspectos de la vida social. Los límites materiales serán aquellos que vinculan el contenido de las leyes futuras tanto al señalar espacios en los que los operadores jurídicos se encuentran obligados a no emitir disposiciones por encontrarse reservadas exclusivamente al legislador (acuerdos, reglamentos)¹⁷⁹.

Por otro lado, el origen de la Supremacía constitucional tiene su origen en la sentencia dictada por el Juez Marshall conocida como *Madbury vs Madison*, mismo que, de acuerdo a Clemente Valdez es el juicio más importante en la historia de los Estados Unidos, en el cual el juez John Marshall que presidía la Suprema Corte de los Estados Unidos y otros cinco jueces de la Corte, decidieron que tenían el poder de nulificar dichas leyes si, en su opinión, eran contrarias a la Constitución.¹⁸⁰

La Constitución norteamericana en su artículo IV, párrafos segundo y tercero establece lo siguiente:

“...La presente Constitución, las leyes de los Estados Unidos que en seguimiento de ella se aprueben; y todos los tratados celebrados o que se celebren bajo la autoridad de los Estados Unidos, serán suprema ley del país; los jueces de cada

¹⁷⁸ Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Derecho Constitucional*, España, Tecnos, 1987, p. 156 y ss.

¹⁷⁹ Guastini, Ricardo, *La Constitución como límite a la legislación*, México, Porrúa, 2000, p. 234.

¹⁸⁰ Valdés, Clemente, “*Madbury vs Madison. Un ensayo sobre el origen del poder de los jueces en los Estados Unidos*”, *Jurídica Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, México, 2005, núm. 35, p. 351.

estado estarán obligados a observarla aun cuando hubiese alguna disposición en contrario en la Constitución o en las leyes de cualquier Estado.

Los Senadores y Representantes antes mencionados, los miembros de las asambleas legislativas de los diversos Estados, así como todos los funcionarios ejecutivos y judiciales, tanto de los Estados Unidos como de los diversos Estados, serán obligados bajo juramento o declaración solemne a acatar esta Constitución; pero nunca habrá un requisito religioso para desempeñar un cargo o empleo, retribuido o de confianza, bajo la autoridad de Estados Unidos...”

Dicho artículo es considerado por muchos estudiosos del derecho como el origen de la supremacía constitucional en las constituciones escritas, y tuvo su oportunidad de ser interpretado por la Suprema Corte de los Estados Unidos de América en el caso *Madbury vs Madison*, el cual en resumen, se trata de lo siguiente:

En el año de 1800 John Adams era Presidente de los Estados Unidos de América por el partido federalista y eligió a John Marshall para desempeñar el cargo de Presidente de la Corte, dicho nombramiento fue ratificado en el año siguiente por el Senado y tomó posesión del mismo el 4 de febrero.

Posteriormente Thomas Jefferson, quien era militante del partido republicano demócrata, derrota a John Adams y es nombrado Presidente de los Estados Unidos.

Dos aspectos importantes a mencionar en cuanto al contexto histórico son: primero, que estos dos últimos personajes siempre tuvieron una gran rivalidad pues pertenecían a partidos políticos contrarios y, segundo, que en el momento en que Marshall ocupa el cargo de Presidente de la Corte, dicho órgano judicial era visto como un órgano débil.

Luego de esto, y unos días antes de que el Presidente Jefferson tomara posesión de su cargo el presidente Adams nombró a 42 jueces a los cuales se les conoce como “jueces de media noche”, los nombramientos de los jueces fueron ratificados por el Senado y el secretario de Estado saliente debía de firmarlos y

entregarlos, sin embargo, debido a cuestiones de tiempo, dicho Secretario omitió entregar cuatro de los nombramientos, entre ellos el de William Madbury.

James Madison, quien desempeñaba ahora el cargo de secretario de Estado, se negó a entregar los nombramientos faltantes, por lo cual Madbury acudió ante el Tribunal Supremo a exigir se le entregara su nombramiento, a través de un *mandamus*, competencia que le otorgaba el Acta Judicial a la Corte estadounidense.

En el año de 1803 Marshall da a conocer el sentido del fallo planteando dando respuesta a tres preguntas fundamentales:

1.- ¿Tiene el promovente derecho al nombramiento que solicita?

Es decididamente la opinión de esta Corte que, cuando un nombramiento ha sido firmado por el Presidente la designación debe considerarse hecha; y que la misma es completa cuando tiene el sello de los EE. UU. puesto por el Secretario de Estado.

La retención de su nombramiento, es por lo tanto, un acto que la Corte considera no respaldado por la ley y por ello violatorio de legítimos derechos adquiridos.¹⁸¹

2.- Si tiene tal derecho y ese le fue negado ¿Las leyes de su país le ofrecen remedio?

Siempre que alguien reciba una injuria tiene derecho a reclamar la protección de las leyes. El Gobierno de Estados Unidos, se llama “gobierno de derecho” por lo tanto dejaría de merecer tal calificativo si las leyes no otorgan un remedio contra la violación de todo derecho legal adquirido.¹⁸²

3.- Si le ofrecen remedio, ¿Ese remedio es un *mandamus* que expida la Corte?

Mandamus es la acción procesal correcta para la violación que sufrió Madbury.¹⁸³

¹⁸¹ http://new.pensamientopenal.com.ar/sites/default/files/2011/08/microsoft_word_-_29_0.pdf consultado el 1 de febrero de 2015.

¹⁸² http://www.lexweb.cl/media/users/10/521380/files/49917/Resumen__Marbury_versus_Madison_Para_Lexweb_.pdf consultado el 3 de marzo de 2015.

¹⁸³ *Idem.*

Es aquí donde en el fallo el Juez Marshall indica que aparentemente la autorización que se le da a la Corte mediante la ley que establece los Tribunales judiciales de Estados Unidos para expedir *mandamus* no está basada en la Constitución, por lo que surge el problema de saber si se puede ejercer una jurisdicción que es contraria a la Carta Magna y nace la idea de la figura de la *judicial review*, que tiene la finalidad de revisar la constitucionalidad de las leyes, concluyendo que la Constitución es la ley fundamental y una ley contraria a dicha norma suprema carece de validez.

Finalmente, la Corte de Estados Unidos rechaza la petición principal de los demandantes ya que no poseía competencia para emitir mandamientos o *mandamus* y se declaró la inconstitucionalidad del Acta Judicial por considerar que ampliaba la competencia de la Corte y contravenía a la Constitución.

En México, el principio de supremacía constitucional se encuentra establecido en el artículo 133 de nuestra Carta Magna, el cual cabe señalar no ha sido reformado desde 1917 y que a la letra indica:

“Artículo 133. *Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.”*

Carpizo indica que existen también varios artículos constitucionales que se vinculan con el principio de supremacía; así el artículo 40 constitucional señala que la forma de Estado y la forma de gobierno deberán estar a los principios de la ley fundamental, en el artículo 41 se prescribe que las constituciones particulares de los estados no podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal, y en el artículo 128 dispone que todo funcionario público sin excepción alguna prestara la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen antes de tomar posesión de su cargo, además, para el Presidente de la República y los ministros

de la Suprema Corte existen para la protesta normas específicas, artículos 87 y 97 constitucionales.¹⁸⁴

Al respecto, García Ricci menciona que dicho principio supone una jerarquía normativa: los actos de autoridad deben ajustarse a lo dispuesto por las leyes, y éstas, a su vez a la constitución,¹⁸⁵ José María Iglesias resume lo anterior en su célebre frase “sobre la Constitución nada; sobre la constitución, nadie”¹⁸⁶ en donde expresa la esencia del principio de supremacía constitucional.

Para el Maestro Tamayo y Salmorán, el resultado de dicha supremacía es que el orden jurídico, en su totalidad, se encuentra, de alguna manera, sometido a la Constitución y que ninguna autoridad del Estado tiene poderes o facultades por fuera de la Constitución.¹⁸⁷

Acorde a lo anterior, Rosario Rodríguez señala que al ser la Constitución la norma fundante, se encuentra en la cúspide del sistema jurídico. De la norma fundante emana la validez de todo acto jurídico y por consecuencia, existe una adecuación connatural de dichos actos hacia ésta, ya que estos, se encuentran vigentes como consecuencia de los principios de validez antes mencionados, ya que de lo contrario, cualquier norma jurídica que no cumpla con las formalidades previstas a nivel constitucional para su creación, serán consideradas como inválidas.¹⁸⁸

El maestro Alberto Carbajal señala que las normas de la carta fundamental, como parte integrante del sistema positivo de reglas constitucionales, observan y comparten ciertas características relativas a su condición como tales, como reglas consagradas en la Carta Magna, y entre ellas enumera a la supremacía constitucional, de la cual indica que siendo la ley máxima de un Estado, nos parecería que no hay otra con su jerarquía y teniendo esta connotación es que se expresa que es la ley de leyes, o bien, la ley suprema.¹⁸⁹

¹⁸⁴ Carpizo, Jorge, op. cit., p. 75.

¹⁸⁵ García Ricci, Ricardo, op. cit., p. 39.

¹⁸⁶ Iglesias, José María, *Escritos escogidos*, México, Librería de Ch Bouret, 1909, p. 19.

¹⁸⁷ Tamayo y Salmorán, Rolando, *Introducción al estudio de la Constitución*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1989, p. 235.

¹⁸⁸ Del Rosario Rodríguez, Marcos, *La cláusula de Supremacía Constitucional, el artículo 133 constitucional a la luz de su origen, evolución jurisprudencial y realidad actual*, México, Porrúa, 2011, p. 7.

¹⁸⁹ Carbajal, Juan Alberto, *Teoría de la Constitución*, México, Porrúa, 2006, p. 216.

Ahora bien, de acuerdo a lo anterior se analizará lo que nuestra Constitución prevé en el caso de la facultad para autogobernarse de la Universidad Nacional Autónoma de México y la reserva de ley que existe en materia de responsabilidades administrativas.

El artículo 3º, fracción VII, de nuestra Constitución en la parte conducente menciona lo siguiente:

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...*”

El citado artículo es la base de la autonomía que goza la UNAM, pues en él se le otorga la facultad y responsabilidad de autogobernarse, sin embargo dicha facultad se encuentra condicionada a que se dé cabal cumplimiento a lo que establece nuestra Carta Magna.

Tiene que ver con lo anterior la siguiente tesis aislada:

AUTONOMÍA UNIVERSITARIA. ORIGEN Y ALCANCE DE LAS ATRIBUCIONES DE AUTOGOBIERNO CONFERIDAS A LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS. La autonomía de las universidades públicas es una atribución de autogobierno que tiene su origen en un acto formal y materialmente legislativo proveniente del Congreso de la Unión o de las Legislaturas Locales, **a través del cual se les confiere independencia académica y patrimonial para determinar, sujetándose a lo dispuesto en la Constitución General de la República** y en las leyes respectivas, los términos y condiciones en que desarrollarán los servicios educativos que decidan prestar, los requisitos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico y la forma en que administrarán su patrimonio; por tanto, **la capacidad de decisión que conlleva esa autonomía**

está supeditada a los principios constitucionales que rigen la actuación de cualquier órgano del Estado y, en el ámbito de las actividades específicas para las cuales les es conferida, único en el que puede desarrollarse aquélla, deben sujetarse a los principios que la propia Norma Fundamental establece tratándose de la educación que imparta el Estado.¹⁹⁰

Como ya se mencionó, el artículo 109 constitucional es muy claro al reservar a la ley la regulación de la materia de responsabilidades de los servidores públicos y demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, por lo que ninguna otra fuente que no sea la ley puede regular dicha materia al tratarse de una reserva de ley, para mayor referencia se cita el artículo mencionado en la parte que interesa:

Artículo 109. “...Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones....”

Como conclusión podemos decir que existe una reserva de ley en la materia de responsabilidades de los servidores públicos por lo que únicamente mediante una ley se puede regular dicha materia y que si bien es cierto la Universidad Nacional Autónoma de México posee la facultad de autogobierno, también lo es que debe en todo momento ajustarse a lo que el texto constitucional determina, en este caso, y toda vez que existe una reserva de ley en la materia de responsabilidades

¹⁹⁰ Tesis 2a. XXXVI/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, Abril de 2002, p. 576.

de servidores públicos, y que en todo momento la Universidad Nacional debe estar acorde con lo dispuesto en nuestra Carta Magna se encuentra impedida para expedir una normatividad o similar en dicha materia.

Es aplicable a lo anterior el siguiente criterio jurisprudencial:

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

Local correspondiente, pues el artículo 133 constitucional debe ser interpretado a la luz del régimen previsto por la propia Carta Magna para ese efecto.¹⁹¹

Y la siguiente tesis aislada:

SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LEY SUPREMA DE LA UNIÓN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL. A partir de la interpretación del precepto citado, si aceptamos que las Leyes del Congreso de la Unión a las que aquél se refiere corresponden, no a las leyes federales sino a aquellas que inciden en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano y cuya emisión deriva de cláusulas constitucionales que constriñen al legislador para dictarlas, el principio de "supremacía constitucional" implícito en el texto del artículo en cita claramente se traduce en que la Constitución General de la República, las leyes generales del Congreso de la Unión y los tratados internacionales que estén de acuerdo con ella, constituyen la **"Ley Suprema de la Unión", esto es, conforman un orden jurídico superior, de carácter nacional, en el cual la Constitución se ubica en la cúspide y, por debajo de ella los tratados internacionales y las leyes generales.**¹⁹²

6.2 Principio de legalidad.

Se puede entender a la ley como aquel precepto general, impersonal, abstracto, y obligatorio que es expedido por el órgano titular de la función legislativa, en el caso de nuestro país, tienen facultad para llevar a cabo la función legislativa formal el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados.

Dicho principio deviene de la relación de supra-subordinación que existe entre los gobernados y los gobernantes, lo anterior debido a que los gobernantes emiten actos que en ocasiones afectan la esfera jurídica del gobernado. Pérez Portilla nos explica que la vinculación del principio de legalidad a todos los poderes del Estado se da en diferentes niveles. Así tiene una presencia mucho más fuerte en

¹⁹¹ Tesis 1a./J. 80/2004, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, Octubre de 2004, p. 264.

¹⁹² Tesis P. VIII/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, Abril de 2007, p. 6.

el Ejecutivo que en el Jurisdiccional y finalmente, apenas deducible influencia en el Legislativo.¹⁹³

A continuación se darán algunas definiciones doctrinales del principio de legalidad, por su parte, el Maestro Gabino Fraga entiende el principio de legalidad desde dos puntos de vista, el material y el formal, en el primero su alcance es el de que la norma en la que se funde cualquiera decisión individual tiene que ser una norma de carácter abstracto e impersonal; en el sentido formal, además de ser una ley desde el punto de vista material, la norma bajo la cual se realice el acto individual debe también tener los caracteres de una ley desde el punto de vista formal, es decir, que debe ser una disposición expedida por el Poder que conforme al régimen constitucional esté normalmente encargado de la formación de leyes.¹⁹⁴

El Maestro Tamayo y Salmorán se refiere al principio de legalidad como el presupuesto en todo el discurso jurídico, tanto en la “descripción” (textos y tratados) como en la argumentación (alegatos). El principio opera en dos niveles: descriptivo y justificativo. El tenor del principio podría formularse así: (1) es regla de competencia; i. e., es el derecho de un Estado [...] todo acto jurídico (orden, decisión, mandato) supone una norma jurídica que confiere facultades; todo poder o facultad requiere necesariamente de fundamentación jurídica. (2) La legalidad debe controlar los actos de los funcionarios (e. g., el exceso o desvío de poder, decisión *ultra vires*, son cuestiones jurídicas).¹⁹⁵

De acuerdo a Islas Montes, el principio de legalidad nos enfoca en la competencia y en la legalidad, y es en parte estático y en parte dinámico. En su aspecto estático establece quien debe realizar un acto y cómo debe hacerlo; en su aspecto dinámico, la conformidad de actuación de la autoridad y la conformidad del resultado de su actuación con la ley. Por ello una de sus mejores expresiones es “la autoridad solo puede hacer lo que la ley le permite”, estableciendo la

¹⁹³ Pérez Portilla, Karla, *Principio de Igualdad: alcances y perspectivas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. 55.

¹⁹⁴ Fraga, Gabino, *op. cit.*, p. 91.

¹⁹⁵ Tamayo y Salmorán, Rolando, *Los publicistas medievales y la formación de tradición política de occidente*, México, UNAM, 2005, p. 214.

competencia y el control y, la conformidad del ejercicio de la competencia y el control, y la conformidad del ejercicio de la competencia y el resultado de ella con la ley no solo faculta sino que además vigila la adecuación de los actos de autoridad al orden legal.¹⁹⁶

El principio de legalidad es considerado como uno de los más importantes dentro de un Estado de Derecho, pues es esa reacción que en su momento se dio en contra de los regímenes despóticos, y es por ello que diversas Constituciones Políticas de diferentes Estados lo reconocen, en nuestra Carta Magna encuentra su fundamento en los artículos 14 y 16.

Se trata como hemos visto, de un límite puesto a las autoridades, el cual consiste en que éstas no pueden realizar actos que no estén previamente autorizados en una disposición anterior a la emisión de dicho acto.

Por lo anterior es que la autoridad, en este caso, la Universidad Nacional Autónoma de México, únicamente puede hacer aquello que le está permitido por la Ley, la cual hasta el momento le ha otorgado la facultad de autorregularse y en concreto, al Consejo Universitario, expedir su propia normatividad, sin embargo en todo momento la UNAM, con la finalidad de estar acorde con el orden legal de nuestro país debe respetar lo que establece la Constitución Política, por lo que es claro que no cuenta con competencia para expedir una normatividad o análogo referente a las responsabilidades administrativas del personal que labora en dicha institución, pues de hacerlo estaría infringiendo el artículo 109 constitucional.

Debido a lo anterior analizaré las disposiciones tanto constitucionales, legales y normativas relativas a la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas en la UNAM a efecto de llegar a una conclusión sobre el problema planteado:

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

a) El artículo 3º constitucional

¹⁹⁶ Islas Montes, Roberto, "Sobre el principio de legalidad", Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, Uruguay, Konrad Adenauer Stiftung, año XV, 2009, p. 102.

“...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...”

En la fracción del artículo que se comenta se le otorga a las universidades a las que la ley otorga autonomía, la llamada facultad de autogobierno, de dicho precepto se desprende también que la autonomía otorgada a las instituciones de educación superior debe provenir estrictamente de una ley, no pudiendo otorgarse de otra manera más que por un acto legislativo de quien está facultado, de acuerdo a nuestra constitución, para ello.

Del autogobierno proviene la facultad que posee la UNAM de poder expedir su propia normatividad, con la salvedad de que debe en todo momento respetar el orden jurídico nacional.

Las competencias que derivan de la facultad de autogobierno de las universidades públicas, de acuerdo a la jurisprudencia, son las siguientes: a) Normativas, que se traducen en la aptitud de expedir normas generales que permitan regular todas las actividades relacionadas con el servicio educativo y la promoción de la investigación y la cultura; b) Ejecutivas, referidas al desarrollo y ejecución de los principios constitucionales, de las leyes expedidas por los órganos legislativos y las normas que las universidades emiten; c) Supervisión, que implican la facultad de inspección y control para supervisar la actividad que desarrollan por sí, o por conducto de cualquier órgano adscrito a la casa de estudios, esto es, pueden realizar inspecciones y evaluaciones de tipo administrativo, académico, científico, técnico y operativo, a fin de comprobar que se respeten los principios constitucionales, legales y universitarios; y d) Parajudiciales, que se refieren a la capacidad de dirimir conflictos que surjan al

interior de la universidad, siempre que constitucional o legalmente su solución no esté reservada a un régimen jurídico específico que excluya al universitario.¹⁹⁷

b) El artículo 109 constitucional, fracción III.

“...Artículo 109. Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones...”

Se trata entonces de una reserva de ley establecida por el Legislativo y debido a que dicha figura jurídica tiene como finalidad el establecer que determinadas materias sean reguladas únicamente a través de una ley, es que, dicha facultad no puede ser ejercida por un órgano distinto a los previstos en el texto constitucional, pues de hacerlo se estaría contraviniendo lo establecido por nuestra Carta Magna.

Lo anterior, tiene como consecuencia que la Universidad Nacional Autónoma de México carezca de competencia para expedir una normatividad o análogo en materia de responsabilidades administrativas, por lo que existen, de acuerdo a la autora del presente trabajo dos opciones con las que cuenta dicha Institución, la primera es que debe aplicar la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y la otra es que el Congreso de la Unión le expida una ley expresamente para ella, sin dejar de mencionar que esta última opción resulta complicada.

¹⁹⁷ Tesis 1a./J.20/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, Marzo de 2010, p. 877.

Cabe señalar que el artículo 109 fue reformado el día 27 de mayo de 2015, y que su texto anteriormente era más específico ya que le otorgaba competencia para expedir legislación en materia de responsabilidades de los servidores públicos al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados, se cita a continuación el texto anterior a la mencionada reforma:

“...Artículo 109. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad...”

Como se puede observar, antes de la reforma el texto era más específico al determinar que la competencia para expedir leyes de responsabilidades de los servidores públicos correspondía específicamente al Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados y ahora el texto es más general indicando que será la ley la que determine los procedimientos para la investigación de actos u omisiones de los servidores públicos que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Finalmente mencionare que no se debe considerar como una alternativa expedir un manual, normatividad o análogo en materia de responsabilidades administrativas por parte de la UNAM, en concreto por parte del Consejo Universitario, pues si en su momento se aplicara a los particulares un Reglamento o Normatividad expedida por el Consejo Universitario en materia de Responsabilidad de los Servidores Públicos, éstos alegarían ante la autoridad jurisdiccional que se trata de una facultad exclusiva del Congreso de la Unión y consecuentemente podrían solicitar se decrete la inconstitucionalidad del mencionado reglamento o análogo, más aún cuando los Tribunales Colegiados de Circuito deben ejercer el control de constitucionalidad y el de convencionalidad *ex officio* respecto de la norma en que fundó su competencia la autoridad responsable para emitir el acto reclamado.

Legislación en la materia.

c) La Ley General de Educación

“...Artículo 10. La educación que impartan el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, es un servicio público...”

Como ya se dijo anteriormente, la Universidad Nacional Autónoma de México es un organismo descentralizado del Estado, lo anterior de conformidad con el artículo 1º de la Ley Orgánica de la UNAM, por lo que se encuentra en el supuesto arriba mencionado por la Ley General de Educación.

Se hace referencia a la Ley en comento para reafirmar que los trabajadores de la UNAM prestan un servicio público, luego entonces son servidores públicos y como tales deben ser sancionados en caso de que incurran en responsabilidad.

d) La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Dicha ley indica en su segundo artículo lo siguiente:

“...Artículo 2.- Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 Constitucional, y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales...”

En este artículo el punto clave de nuestro análisis lo constituye la oración: “y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales”, pues si bien es cierto no se encuentran los trabajadores de la UNAM dentro de los supuestos establecidos por el artículo 108 Constitucionales, si se manejan dentro de la Universidad Nacional recursos que provienen del erario federal, por lo que de acuerdo a dicho artículo son sujetos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

El presupuesto de la UNAM se debe entender como un instrumento que expresa cuantitativamente la realización de los programas de trabajo de la Institución, manifiesta los recursos que se asignan a la ejecución y cumplimiento de los

objetivos y metas comprometidos, para una adecuada administración de la Universidad, integrándose por el presupuesto de ingresos y de egresos.¹⁹⁸

En la UNAM se formula un proyecto de presupuesto en el mes de octubre de cada año y se presenta ante el Consejo Universitario acompañado de diversos documentos, pues como es bien sabido los dineros que le son otorgados provienen de la asignación de presupuesto que se le hacen en el presupuesto de egresos de la Federación, específicamente en la partida denominada Programa de Ciencia, Tecnología e Innovación, en el ramo de educación pública, en consecuencia del erario federal.

En cuanto a este supuesto, señala Juárez Mejía, dicho artículo considera que se asimilan a los servidores públicos las personas de referencia. Este razonamiento puede encontrar su fundamento en los siguientes argumentos: Primero, la Constitución al referirse a los funcionarios locales incluye entre las causas de responsabilidad el manejo indebido de estos recursos y, no obstante no ser servidores públicos federales quedan, por ese hecho, considerados como sujetos de la ley, y segundo, los particulares al aceptar manejar y aplicar recursos federales contraen una relación con la Administración Pública Federal de la que pueden nacer derechos y obligaciones.¹⁹⁹

e) Artículo 3º, punto 4, de la Ley Orgánica de la UNAM.

En este artículo se enumeran las autoridades de la Universidad Nacional Autónoma de México, entre las cuales se encuentra el Patronato Universitario.

“...Artículo 3º.- Las autoridades universitarias serán:

4. El Patronato...”

f) Artículo 8º de la Ley Orgánica de la UNAM.

Artículo 8º.- “...El Consejo Universitario tendrá las siguientes facultades:
1. Expedir todas las normas y disposiciones generales encaminadas a la

¹⁹⁸ <http://www.transparencia.unam.mx/InfPresCon/PresPresen.htm> consultado el 25 de agosto de 2014.

¹⁹⁹ Juárez Mejía, Godolfino Humberto, *op. cit.*, pp. 132 y 133.

mejor organización y funcionamiento técnico, docente y administrativo de la Universidad...”

El artículo 8º mencionado, si bien faculta al Consejo Universitario para expedir normas y disposiciones generales, el mismo no puede en ningún momento contravenir al texto constitucional expidiendo un reglamento o normatividad en materia de responsabilidades, pues la materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos contiene una reserva de ley.

g) Artículo 10, fracción V, de la Ley Orgánica de la UNAM.

En este apartado se contienen las facultades que tiene el Patronato Universitario, entre las cuales se encuentran la designación del Contralor de la UNAM.

“...Artículo 10.- El Patronato estará integrado por tres miembros que serán designados por tiempo indefinido y desempeñaran su encargo sin percibir retribución o compensación alguna...”

Corresponderá al Patronato:

*V. **Designar al Contralor** o al Auditor Interno de la Universidad y a los empleados que de él dependan, los que tendrán a su cargo llevar al día la contabilidad, vigilar la correcta ejecución del presupuesto, preparar la cuenta anual y rendir mensualmente al Patronato un informe de la marcha de los asuntos económicos de la Universidad...”*

Normatividad Universitaria

h) Artículo 11 del Reglamento Interior del Patronato Universitario.

Nuevamente hace referencia a que el Contralor depende de dicho órgano colegiado.

*“...Artículo 11. Para el cumplimiento de sus funciones la Junta de Patronos contará con el apoyo de un Tesorero, **un Contralor** y un Secretario...”*

i) Artículo 13, fracción XV, del Reglamento del Patronato Universitario.

Este artículo contiene la competencia del Contralor de la Universidad Nacional Autónoma de México, en concreto se hace referencia a la realización del procedimiento para determinar responsabilidades administrativas.

*“...Artículo 13. **El Contralor tendrá las siguientes funciones:***

XV. Llevar a cabo el procedimiento para la determinación de responsabilidades administrativas de funcionarios y empleados de la UNAM y, en su caso, informar al Abogado General de hechos presumiblemente constitutivos de delitos;...”

j) Acuerdo del Patronato Universitario por el que se modifica la estructura de la Contraloría, de fecha 27 de junio de 2000.

Por medio de este acuerdo se creó la Dirección General de Responsabilidades, Inconformidades y Registro Patrimonial de la UNAM, la cual es una dependencia de la Contraloría.

En el mencionado Acuerdo se le otorgan diversas facultades a la Dirección General de Responsabilidades, Inconformidades y Registro Patrimonial, entre las cuales se encuentra el llevar a cabo el procedimiento disciplinario para la determinación de responsabilidades de funcionarios y empleados de la UNAM, siempre que cuente con el acuerdo del Contralor.

Y finalmente establece que la aplicación de sanciones debe ser de acuerdo a la normatividad aplicable, sin embargo y como se ha analizado capítulos anteriores en el presente trabajo de investigación, en la UNAM no se tiene una normatividad específica relacionada con las responsabilidades administrativas de los servidores públicos y tampoco se aplica la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

“...ACUERDO TERCERO.- Serán funciones de la Dirección General de Responsabilidades, Inconformidades y Registro Patrimonial:

Llevar a cabo el procedimiento disciplinario para la determinación de responsabilidades de funcionarios y empleados de la UNAM, y en su caso,

aplicar, con el acuerdo del Contralor, las sanciones que correspondan en términos de la normatividad aplicable;...

Como conclusión se puede decir que es aplicable dentro de la Universidad Nacional Autónoma de México la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, debido a la reserva de Ley que existe en favor del Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, aunado a que la facultad de autogobierno que posee la Universidad Nacional se ve limitada en todo momento por el texto constitucional, al cual debe respetar en todo momento.

En ese mismo orden de ideas, se tiene que la UNAM cuenta con autoridades que poseen facultades suficientes para aplicar el procedimiento disciplinario para la determinación de responsabilidades a sus funcionarios y empleados, cuando estos cometan conductas u omisiones que causen responsabilidad administrativa, sin embargo y a pesar de lo anterior, la Universidad Nacional carece de la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos o de otra normatividad relacionada con dicha materia, por lo que resulta urgente que se le dé solución a dicho problema.

6.2.1 Reserva de Ley.

De acuerdo a Roldán Xopa, en el derecho constitucional mexicano la reserva de ley consistiría en que la regulación de ciertas materias únicamente sería válida si es hecha por una ley expedida (en el ámbito federal o estatal, según se trate) de acuerdo con el procedimiento de iniciación y formación de leyes. Para el caso federal se trata del regulado en los artículos 71 y 72 de la Constitución (aprobación por el Congreso de la Unión y sanción del Poder Ejecutivo). En este sentido, la reserva de ley configura a la vez una obligación (y no solamente una facultad) del legislador de regular *él mismo* determinadas materias.²⁰⁰

Por otro lado, el maestro Gabino Fraga señala que el principio de reserva de ley consiste en que hay materias que sólo pueden ser reguladas por una ley, y menciona como ejemplo la reglamentación de las garantías individuales las

²⁰⁰ Roldán Xopa, José, *Derecho Administrativo*, México, Oxford University Press, 2008, p. 89.

cuales sólo pueden hacerse, salvo casos excepcionales, por medio de una ley en sentido formal. Además, en términos de otros preceptos de la Constitución también se establece la necesidad de una ley para establecer contribuciones y penas, para organizar la guardia nacional, etc. En todos estos casos la Constitución emplea términos claros, y al prevenir que por medio de una ley se regule la materia, debe entenderse una ley en sentido formal, es decir expedida por el Poder Legislativo.²⁰¹

De acuerdo con Rubio Llorente la finalidad de la reserva de Ley no es en nuestra Constitución la de sustraer ciertas materias a la potestad reglamentaria, porque el ejercicio de ésta requiere siempre un apoderamiento legal; con la reserva se trata de imponer al legislador el deber de regular por sí mismo determinadas materias. El Reglamento que sin apoderamiento legal se inmiscuye en el ámbito reservado, es simplemente ilegal.²⁰²

Boquera Oliver manifiesta que la enumeración de materias reservadas a la ley significa que poderes normativos distintos del legislativo no pueden regular originalmente dichas materias, también indica que dicha reserva de ley tiene dos consecuencias: primera, las materias reservadas, como ya hemos dicho, no pueden regularse por actos jurídicos no legislativos. Segunda, y esta consecuencia suele ser más discutida, algunas materias sólo pueden ser reguladas por determinadas clases de actos legislativos. Así, por ejemplo, no se puede obligar a pagar tributos mediante Decreto-ley o Decreto legislativo, porque la potestad originaria para establecer los tributos corresponde exclusivamente al Estado, mediante ley.

Como podemos ver, el principio de reserva de ley prevé que únicamente mediante el procedimiento legislativo se regulen determinadas materias que el Constituyente consideró legislativamente indelegables, por lo cual en caso de que se regulen a través de otro medio como podría ser la expedición de un

²⁰¹ Fraga, Gabino, *op. cit.*, p. 99.

²⁰² Rubio Llorente, Francisco, *La forma del poder (estudios sobre la constitución)*, España, Centro de Estudios Constitucionales, 1993, p. 349.

reglamento, dicho medio sería inconstitucional al contravenir lo establecido en la Carta Magna.

En la mayoría de los textos de las Constituciones Políticas de los Estados se encuentra el procedimiento legislativo de las leyes ordinarias, y en algunos casos puede contener algunas limitantes acerca de legislación aún no existente, al respecto, Guastini señala que la Constitución puede limitar el objeto, la materia, de las leyes futuras de dos modos diversos:

- a. En primer lugar, estableciendo una reserva de competencia en favor de otras fuentes (de fuentes distintas de la ley), de modo tal que ciertas materias no puedan ser reguladas por la ley sino solamente por otras fuentes.
- b. En segundo lugar, estableciendo reservas de competencia en favor de la ley misma. Al disponer una reserva de ley, la Constitución evidentemente limita la competencia material de cualquier otra fuente, ya que, donde existe una reserva de ley, solo la ley puede regular la materia en cuestión. Paradójicamente, sin embargo la reserva de ley –si bien se crea precisamente a favor de la ley– constituye una limitación también para el legislador. Esto sucede porque, cuando una materia está reservada a la ley, el legislador debe regular esa materia de modo completo. O mejor dicho, el legislador, puede decidir no regular dicha materia, pero si decide regularla deberá hacerlo él mismo completamente y no puede delegar la regulación a fuentes subordinadas (Reglamentos del ejecutivo).²⁰³

Un ejemplo de la segunda limitante es el artículo 73 en sus fracciones X, XX y XXIX-O, en las cuales se otorga al Congreso de la Unión la facultad de legislar en las siguientes materias:

Artículo 73. *El Congreso tiene facultad:*

²⁰³ Guastini, Ricardo, *Estudios de Teoría Constitucional*, México, Fontamara, 2001, p. 48

“...X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123.

XX. Para expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular mexicano.

XXIX-O. Para legislar en materia de protección de datos personales en posesión de particulares...”

Con motivo de lo anterior, existe una reserva de ley en dichas materias, ya que en el texto constitucional se indica que dichas materias únicamente pueden ser reguladas a través de una ley, no así por un reglamento u otra fuente distinta de la ley.

Otro ejemplo de lo anterior y que me permito destacar toda vez que se trata de uno de los puntos más importantes del presente trabajo se encuentra en nuestro artículo 109 constitucional, fracción III el cual en la parte conducente señala:

“Artículo 109. Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

*III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. **La ley** establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones...”*

El texto constitucional es muy claro en el sentido de establecer una reserva de ley en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

Asimismo y como bien menciona Villacorta Mancebo, la reserva supone que se faculta al legislador sobre una materia, pero también que el facultamiento va acompañado de una limitación, expresada como obligación de que la materia sea decidida por él a través de una ley y una prohibición para que delegue dicha decisión en otros órganos y por otros ordenamientos,²⁰⁴ luego entonces si dicha situación se llega a contravenir estaremos ante un acto inconstitucional.

6.3 Principios Generales del Derecho

En un sentido amplio un principio es lo que da inicio a algo, lo que ha de verse primero, la prima facie (las primeras razones, lo que se ve a primera vista), lo que ha de obedecerse primero; ahora bien dado que el derecho es un conjunto de normas jurídicas que regulan la conducta del individuo en la sociedad, existen también enunciados lógicos que marcan las pautas de cómo deben ser estas conductas, y que son además las primeras razones.²⁰⁵

Nuestra Constitución en su artículo 14, cuarto párrafo establece que en los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de esta se fundará en los principios generales del derecho, igualmente, el Código Civil para el Distrito Federal en su artículo 19 y en sus correlativos en los Estados establece que las controversias judiciales del orden civil deberán resolverse conforme a la letra de la ley o a su interpretación jurídica. A falta de ley, se resolverán conforme a los principios generales de derecho, respecto a lo anterior se debe de hacer énfasis en que sólo deben de aplicarse los principios generales del derecho de forma subsidiaria en caso de que de la ley o de su interpretación no pueda referirse una decisión, ya lo menciona Azúa Reyes indicando que el recurso a los principios generales, del derecho tiene como presupuesto normal la ausencia de una disposición aplicable al caso concreto, bien sea de forma directa o en forma indirecta a través

²⁰⁴ Villacorta Mancebo, Luis, *Reserva de Ley y Constitución*, España, Dykinson, 1994, p. 349.

²⁰⁵ Soto Gama, Daniel, *Principios generales del Derecho a la Información*, Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, 2010, p. 17.

de interpretación; es decir el recurso a los principios se da por virtud de una laguna de la ley.²⁰⁶

El tema de los principios generales del derecho está muy relacionado con las lagunas del derecho, las cuales, de acuerdo a Azúa Reyes, se deben entender como la insuficiencia de la ley ante determinados problemas. Hay una auténtica laguna ahí donde la ley se muestra incapaz de resolver una controversia.²⁰⁷

En ese mismo orden de ideas, García Máynez señala que la equidad es un principio general del derecho y funda su postura indicando que si analizamos una serie de disposiciones legales, llegaremos necesariamente, por inducción, a obtener preceptos más abstractos, en los que late el anhelo del legislador de hacer preceptos justos, y recuerda a Gustavo Radbuch, para quien todo derecho positivo representa un ensayo desgraciado o feliz, de realización de la justicia”.²⁰⁸

Asimismo, Reyes Azúa argumenta que la equidad, a través de su única forma posible de realización que es la justicia legal, se encuentra presente como idea, como inspiración y como finalidad en todas y cada una de las partes de un ordenamiento jurídico dado, cualquiera que él sea, se funda en una base ideal que es la razón, luego entonces podemos considerar a la equidad como el principio absoluto del derecho y con ello creemos fundar suficientemente nuestra postura en el sentido de negar a la equidad el tan difundido carácter de principio general para llegar a esta afirmación: La equidad es el principio absoluto del derecho y por lo mismo no puede encontrarse al mismo nivel que los demás que sólo alcanzan el carácter de generales.

Para Friedmann la equidad tiene dos funciones: 1. Como principio para corregir insuficiencias y rigidez del derecho civil o del derecho común y 2. Como principio de interpretación. En este último sentido nos encontramos con que la equidad es

²⁰⁶ Azúa Reyes, Sergio T., *Los principios generales del Derecho*, México, Porrúa, 2014, p. 101.

²⁰⁷ *op. cit.*, Azúa Reyes, Sergio T., p. 101.

²⁰⁸ García Máynez, Eduardo, “ Los principios generales del Derecho y la distinción entre principios normativos y no normativos”, en Scritti Giuridici , In Memoria di Piero Calamandrei Ensayos Filosóficos-Jurídicos, Universidad Veracruzana, México, 1959, p. 274.

un principio de interpretación esencial y difundidísimo en las codificaciones contemporáneas y en los sistemas de derecho consuetudinario.²⁰⁹

Respecto a los principios generales del derecho, me permito citar la siguiente tesis aislada:

ACUERDOS DICTADOS POR LOS JUECES DE AMPARO. PUEDEN FUNDARSE EN LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO A FALTA DE PRECEPTO LEGAL APLICABLE. De conformidad con el artículo 219 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la materia de amparo, toda resolución judicial debe contener, entre otros requisitos, el fundamento legal en que se apoye; sin embargo, **a falta del precepto legal aplicable, el juzgador de amparo puede invocar como fundamento de su determinación los principios generales del derecho**, como son el de economía procesal y celeridad en el procedimiento, los cuales se encuentran consagrados en el artículo 14 constitucional, **no debiéndose entender su aplicación restringida a la materia civil, sino a todos los asuntos jurídicos, por estimare tales principios como la formulación más genérica de los valores establecidos por nuestro actual orden jurídico y cuya función no sólo es llenar las lagunas de la ley, sino coadyuvar en la interpretación y aplicación del derecho.**²¹⁰

Como se puede observar se trata de reglas de carácter general que consisten en verdades jurídicas notorias y que no pueden ser sometidas a discusión en ningún momento.

En la práctica tenemos como ejemplo de lo anterior lo que Fabiola Martínez Ramírez señala respecto a las controversias constitucionales, que por su falta de reglamentación motivaron a que el máximo Tribunal aplicara el Código Federal de Procedimientos Civiles, así como la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley de Coordinación fiscal de 1978 y la Ley de Planeación de

²⁰⁹ Wolfgang Friedman, *La nueva Estructura del Derecho Internacional*, México, Trillas, 1967, p. 241.

²¹⁰ Tesis sin número, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VIII, Noviembre de 1991, p. 145.

1983, que facultaban a la Suprema Corte de Justicia para conocer de conflictos suscitados por la aplicación de dichas leyes.²¹¹

Es decir, antes de la reforma constitucional de 1994 al artículo 105 constitucional no se tenía una Ley Reglamentaria que regulara dichos procedimientos, sin embargo, no se podía dejar de dar trámite a los asuntos de los que llegara a conocer la Corte en esa materia, por lo que evidentemente por un principio de equidad, tal y como lo menciona Sánchez Cordero, su tramitación y resolución se llevaba en los términos del Código Federal de Procedimientos Civiles, y a pesar de que no resultara el más adecuado se aplicaba debido a que la finalidad del legislador fue en su momento que la Suprema Corte dirimiera controversias entre los tres niveles de gobierno.

Por lo anterior, la Universidad Nacional no puede eximirse de la aplicación de responsabilidades administrativas a sus trabajadores, sin embargo al existir una reserva de ley en dicha materia y toda vez que el Consejo Universitario no ha expedido una normatividad interna al respecto, es que es aplicable la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas dentro de la UNAM, pues resulta preocupante que sin proporcionar argumento alguno se opte por la no aplicación de la Ley en comento y, en consecuencia nuestra Universidad este exenta de uno de los controles básicos que debe tener cualquier Institución, debiendo tal y como hizo la Suprema Corte de Justicia en su momento, siguiendo un principio de equidad, aplicar la legislación más acorde al caso concreto, resultando ser la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

6.4 Beneficios de la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en la UNAM.

a) Se termina con el mensaje de impunidad.

Una de las consecuencias que se producirían con la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas en la UNAM es que se terminaría con el

²¹¹ Martínez Ramírez, Fabiola, “Las controversias constitucionales como medio de control constitucional”, en Estudios Homenaje a Héctor Fix Zamudio, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, p. 574, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2553/24.pdf>

mensaje de impunidad que se ha transmitido al no fincar responsabilidad de servidores públicos dentro de la Universidad, lo anterior ya que es bien sabido que la corrupción de los servidores públicos se identifica como uno de los peligros latentes en todo el Estado; la intención de prevenirla y evitarla contribuye a considerar y reconocer a la fiscalización o control patrimonial del Estado como una función pública cuyo ejercicio demanda la actividad del ente estatal dirigida a vigilar, verificar, comprobar y evaluar actividades de los órganos, dependencias y servidores públicos a cuyo cargo está el manejo de los fondos, valores, recursos, bienes y derechos del propio Estado.

Luego entonces, resulta que toda organización política o social necesita de órganos de control y vigilancia que hagan posible descubrir los malos manejos o incumplimientos de las disposiciones establecidas, y como consecuencia corregir tales conductas a efecto de alcanzar los fines de la Institución.

Fernández Ruíz comenta en su obra denominada Poder Legislativo que las instituciones públicas autónomas previstas en la Constitución tienen sus respectivas áreas de control interno, que ejercen la función fiscalizadora; citando a la Universidad Nacional Autónoma de México como uno de sus ejemplos.

Es importante destacar que tal y como indica Álvarez Bernal, el control legal de los servidores públicos se ejerce a través de distintos medios jurídicos que tienen como principal directriz el principio de legalidad, el cual obliga a que toda actuación de cualquier servidor público se apegue al marco constitucional y legal. Con esto se protege a los gobernados de acciones excesivas o arbitrarias de sus servidores,²¹² sin embargo si en la Universidad no se cuenta con un sistema de responsabilidades de los servidores públicos se genera un clima de impunidad en la comunidad universitaria al carecer toda responsabilidad administrativa de una sanción que ejemplifique que efectivamente existe una rendición de cuentas dentro de la Máxima Casa de Estudios.

b) Disminuiría el número de asuntos litigiosos que se pierden en la UNAM en materia laboral.

²¹² Fernández Ruíz, Jorge, *Poder Legislativo*, 3ª edición, México, Porrúa, 2006, p. 315.

Otra consecuencia de fincar responsabilidades administrativas dentro de la UNAM es que la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje se declararía incompetente para conocer del asunto, en relación con este punto es importante enfatizar que la no aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos dentro de la Universidad Nacional ha ocasionado que en un alto porcentaje de asuntos que involucran una responsabilidad administrativa cometida por servidores públicos de la Universidad se tramite por la vía laboral, alegando por parte del trabajador de manera artificiosa la aplicación del Contrato Colectivo de Trabajo y teniendo como consecuencia laudos favorables a trabajadores responsables administrativamente.

De aplicarse la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se evitarían laudos desfavorables a la Universidad en juicios laborales, toda vez que sería incompetente por materia la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, ya que el conflicto sería de naturaleza diversa a la laboral. Entonces el funcionario que se dice despedido, tendría que impugnar la resolución ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dado que la naturaleza sería proveniente de responsabilidades de servidores públicos.

Al llevar por la vía laboral un procedimiento que debería ser de carácter administrativo da como consecuencia que se tenga que reinstalar y pagar salarios caídos a un trabajador que incurrió en una conducta que a todas luces rompe con alguno o varios de los principios rectores del servicio público, como son transgredir la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, fomentando así la impunidad dentro de ésta Casa de Estudios.

Por otro lado, cuando se le destituye de su puesto a un trabajador como consecuencia de un procedimiento administrativo seguido por un Órgano Interno de Control, es indiscutible que la sanción que se impone es de carácter administrativo y es un acto impugnabile ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no así de carácter laboral, ya que no reviste un despido injustificado, lo anterior toda vez que no se está ante un acto en el que el patrón Estado despide a un trabajador en los términos de ley dado que estrictamente no

existe un acto de naturaleza laboral que genere conflicto entre el trabajador y el patrón Estado, sino que se trata de la destitución como sanción administrativa impuesta por un organismo descentralizado por faltas de carácter administrativo.

Sirven de apoyo a lo anterior las siguientes jurisprudencias, las cuales surgieron con motivo de la contradicción de tesis 2/98, fueron sustentadas por el Quinto y el Séptimo Tribunales Colegiados en Materia de Trabajo del Primer Circuito, integradas por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con los siguientes rubros y textos:

“TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. NO PUEDE PLANTEARSE UN PROBLEMA DE PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN LABORAL PARA DEMANDAR LA REINSTALACIÓN O LA INDEMNIZACIÓN DE LEY CUANDO LA DESTITUCIÓN, CESE O SUSPENSIÓN CONSTITUYE UNA SANCIÓN POR FALTAS ADMINISTRATIVAS, YA QUE EN ESTE SUPUESTO ES IMPROCEDENTE LA VÍA LABORAL. De lo dispuesto por los artículos 1o., 2o., 46, 47, 53, fracciones III y IV, 64 y 70 a 75 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, deriva que **la resolución por la que se impone a un servidor público la suspensión o destitución del empleo como sanción por la comisión de faltas y responsabilidades administrativas, es materialmente de naturaleza administrativa y sólo es impugnable ante la propia autoridad que la impone a través del recurso de revocación o directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación,** ante el que también puede combatirse la resolución que recaiga al recurso de revocación, en el entendido de que de obtenerse la nulidad de la sanción en resolución que cause ejecutoria, se tiene que restituir al servidor público en el goce de todos los derechos de que hubiere sido privado con la ejecución de la sanción anulada. **Por tanto, tratándose del despido, cese o suspensión de un trabajador burocrático derivado de una falta o responsabilidad administrativa, no puede plantearse el problema de prescripción de la acción laboral para demandar la reinstalación, o bien, la indemnización de ley por despido o suspensión injustificada ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje,**

en virtud de que esta vía no procede respecto de un acto que no tiene naturaleza laboral sino administrativa, como lo es el cese o suspensión como sanción administrativa y, además, porque la ley burocrática resulta inaplicable.”²¹³

“TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. ES IMPROCEDENTE LA VÍA LABORAL PARA DEMANDAR LA REINSTALACIÓN O LA INDEMNIZACIÓN CUANDO LA DESTITUCIÓN, CESE O SUSPENSIÓN CONSTITUYE UNA SANCIÓN POR FALTAS ADMINISTRATIVAS. Es improcedente la vía laboral para demandar la reinstalación, o bien, la indemnización de ley por despido o suspensión injustificados, cuando este despido o suspensión constituyen una sanción impuesta al servidor público por faltas administrativas, en virtud de que en este supuesto no se está frente a un acto del patrón Estado que suspende o despide a un trabajador en los términos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; estrictamente, no existe un acto de naturaleza laboral que genere un conflicto entre el trabajador y el patrón Estado, sino que se trata de la suspensión o destitución como sanción administrativa impuesta por el Estado por faltas de carácter administrativo conforme a lo previsto en el título cuarto de la Constitución denominado "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos" y en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que reglamenta dicho título. Si bien las acciones de reinstalación y pago de salarios caídos persiguen finalidades esencialmente iguales, tanto en el ámbito asimilado al laboral que es propio de los burócratas, como en el ámbito administrativo que acaba de señalarse, no deben confundirse entre sí, porque reconocen génesis jurídicas diferentes, ya que la primera se halla fincada en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (en competencia federal), o en las leyes locales que rigen las relaciones entre los Estados y Municipios con sus servidores (en la esfera estatal), mientras que la segunda deriva de la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos o de las leyes locales respectivas. **La distinción es fundamental y de gran trascendencia, porque**

²¹³ Tesis 2a./J.13/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena época, t. IX, marzo de 1999, p. 298.

reconociendo ambos regímenes normativos -el asimilado al laboral y el administrativo-, diferentes causales de suspensión y remoción, distintos procedimientos y diferentes defensas, las acciones a que dan lugar no pueden, válidamente, confundirse, porque no son optativas ni intercambiables, de tal manera que cada una sigue su propio curso. Por tanto, aunque a través de una acción laboral se demande la reinstalación, el pago de salarios caídos o aun la indemnización, alegando despido injustificado, si la suspensión o el cese constituyen una sanción administrativa, la vía laboral es improcedente porque no se trata de un acto laboral sino administrativo; tanto es así, que los tribunales del trabajo no podrían decidir sobre la procedencia de las prestaciones laborales exigidas, sin examinar y decidir sobre la legalidad de la sanción administrativa, lo cual queda fuera de su competencia material.”²¹⁴

“TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. NO PUEDE SURGIR UN PROBLEMA DE PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN LABORAL PARA DEMANDAR LA REINSTALACIÓN O LA INDEMNIZACIÓN DE LEY CUANDO LA DESTITUCIÓN, CESE O SUSPENSIÓN CONSTITUYE UNA SANCIÓN POR FALTAS ADMINISTRATIVAS, YA QUE EN ESTE SUPUESTO ES IMPROCEDENTE LA VÍA LABORAL CONFORME A LA JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE. Si en términos de lo dispuesto por el artículo 192 de la Ley de Amparo, la jurisprudencia que establece la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en Pleno o en Salas, es obligatoria no sólo para los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito, sino también para los tribunales administrativos y del trabajo, locales y federales, y si, además, la Suprema Corte ya determinó **jurisprudencialmente que no puede presentarse un problema de prescripción de la acción laboral para demandar la reinstalación o la indemnización de ley por despido injustificado cuando la destitución de los trabajadores burocráticos se haya impuesto como sanción por faltas administrativas, porque en ese supuesto es improcedente la vía laboral e inaplicable la legislación burocrática, lógico**

²¹⁴ Tesis 2a./J.14/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena época, t. IX, marzo de 1999, p. 257.

es concluir que en el futuro ya no podrá surgir el problema aludido porque los tribunales laborales deben acatar la jurisprudencia de referencia aun de oficio por tratarse de una cuestión de orden público. Sin embargo, si dicho problema llegara a presentarse, por falta de aplicación del criterio jurisprudencial, podrían darse dos situaciones: una, que se estime prescrita la acción laboral y, entonces, el Tribunal Colegiado, en el amparo que promueva el trabajador burocrático, tendrá que estimar inoperante el concepto de violación relativo porque en aplicación de la jurisprudencia la vía laboral no es la idónea; y segunda, que se estime no prescrita la acción laboral, caso en el que el patrón Estado deberá cuestionar lo anterior en el amparo que promueva, argumentando, evidentemente, que indebidamente no se acató la jurisprudencia obligatoria establecida al respecto, lo que necesariamente tendrá que considerar fundado el Tribunal Colegiado de Circuito que también se encuentra obligado a acatarla.”²¹⁵

c) No existe con dicha propuesta afectación a la autonomía universitaria.

Otro punto que es importante destacar es que no hay afectación a la Autonomía de la Universidad con la propuesta que se realiza, lo anterior ya que serán precisamente las autoridades universitarias las encargadas de aplicar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sin que otros órganos intervengan en la determinación de la existencia o no de una responsabilidad administrativa.

Lo anterior es así, debido a que como se confirma en la respuesta emitida por la Unidad de Enlace de la Universidad Nacional Autónoma de México y de conformidad con el Acuerdo del Patronato Universitario por el que se modifica la estructura de la Contraloría publicado en la Gaceta de la UNAM el tres de julio de dos mil, en concreto el acuerdo tercero, en sus fracciones IV y V las autoridades universitarias con facultades para atender quejas y denuncias respecto de las irregularidades que deriven de la actuación de los empleados y funcionarios universitarios, y llevar a cabo el procedimiento disciplinario para la determinación de responsabilidades de funcionarios y empleados de la UNAM, y en su caso, aplicar, con el acuerdo del Contralor, aplicar las sanciones que correspondan en

²¹⁵ Tesis: 2a./J.15/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena época, t. IX, marzo de 1999, p. 299.

términos de la normatividad aplicable, son la Dirección General de Responsabilidades, Inconformidades y Registro Patrimonial, área adscrita al Contralor, por lo que éste también tiene injerencia en dicho procedimiento pues el Acuerdo del Patronato Universitario por el que se modifica la estructura de la Contraloría publicado en la Gaceta de la UNAM el tres de julio de dos mil, señala en su fracción V que es con el acuerdo del Contralor la aplicación de sanciones que correspondan; por otro lado es importante señalar que el Contralor es designado por los miembros del Patronato Universitario, lo anterior de conformidad con la fracción V del artículo 10º de la Ley Orgánica de la UNAM.

d) Se deja de vulnerar el Estado de Derecho.

El Estado de Derecho tiene como una de sus bases precisamente al sistema de responsabilidades de los servidores públicos, pues constituye un mecanismo que permite que se respete la legislación emitida al efecto, por lo que al aplicar la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas la Universidad estará acorde con el Estado de Derecho.

e) Se hará un combate efectivo a la corrupción que existe en la UNAM.

Es evidente que dentro de cualquier institución existen personas que no desempeñen adecuadamente sus funciones y actúan en contra de la normatividad o legislación establecida, por lo anterior es que resulta necesario que los trabajadores de la UNAM sean efectivamente sujetos de responsabilidades administrativas.

f) La universidad Nacional Autónoma de México emitiría una efectiva rendición de cuentas.

La rendición de cuentas implica no solamente que nuestras autoridades expliquen qué es lo que hacen, si no también que sean sancionados efectivamente por las conductas y omisiones que sean generadoras de responsabilidades, ya que, como se mencionó en el capítulo anterior, se trata de un binomio que tiene como resultado un efectivo sistema de rendición de cuentas.

g) Sería un factor que haría aumentar la confianza de la sociedad en la Universidad.

El hecho de que se difunda que en nuestra Universidad existe un efectivo sistema de rendición de cuentas significa que la sociedad tendrá una visión distinta de lo que en ocasiones se ha divulgado en medios de comunicación, como ejemplo tenemos la primera recomendación que emitió la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a la UNAM²¹⁶, lo anterior con motivo de una investigación por un presunto asunto de acoso por parte de un profesor a una alumna de nivel medio superior en la Preparatoria número 9, ante lo cual evidentemente la UNAM se ve subrayada por una mala imagen, lo cual afecta la credibilidad de la sociedad en la UNAM, situación que estamos aún a tiempo de corregir no solamente para el beneficio de la Institución, si no para todas las personas que en ella laboran o realizan alguna actividad.

h) Aplicación de sanciones que prevé la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Aplicar la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos conllevaría a que se aplicaran sanciones no previstas en la Normatividad Universitaria, al respecto es importante transcribir las sanciones que el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos prevé:

*“...**ARTÍCULO 13.-** Las sanciones por falta administrativa consistirán en:*

I.- Amonestación privada o pública;

II.- Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año;

III.- Destitución del puesto;

IV.- Sanción económica, e

²¹⁶ Recomendación 45/2013 emitida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sobre el caso de violencia en agravio de V1, menor de edad, en un plantel de nivel medio superior de la Universidad Nacional Autónoma de México, de fecha 29 de octubre de 2013, disponible en http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2013/Rec_2013_045.pdf

V.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se impondrán de tres meses a un año de inhabilitación...”.

CONCLUSIONES

La Universidad Nacional Autónoma de México es una de las Instituciones más importantes en México no solamente por las funciones que lleva a cabo, sino porque desde su existencia ha sido testigo y, en muchas ocasiones, parte de los movimientos sociales y políticos que se han desarrollado en nuestro país.

La Universidad Nacional Autónoma de México como organismo descentralizado debe apegarse en todo momento a lo que establece nuestra Carta Magna.

Luego de desarrollar el punto 1.3 del presente trabajo se concluye que no existe en la Universidad Nacional Autónoma de México normatividad, lineamientos o análogo en donde se establezcan procedimientos o sanciones que se deben aplicar en caso de que se determine la existencia de responsabilidades por parte de un trabajador universitario, además de lo anterior, cabe señalar que de acuerdo a la solicitud de información folio número F10445 se indicó que únicamente se han sancionado a cuatro trabajadores en los tres últimos años, lo cual resulta evidentemente un número muy bajo.

Es un punto de discusión que tratamiento se le debe de dar al personal académico y a los alumnos, sin embargo la Normatividad Universitaria es muy clara al respecto toda vez que dentro de la Universidad Nacional Autónoma de México existe un Tribunal Universitario con competencia para conocer y resolver sobre las faltas que cometan dichos miembros de la comunidad universitaria, careciendo la Contraloría de la UNAM de competencia para aplicar sanciones o tener conocimiento de dichos asuntos.

Los principios constitucionales en materia de responsabilidades de los servidores públicos cumplen una función directiva, lo que significa que tienen como función orientar la legislación ordinaria, por lo anterior las fracciones contenidas en el artículo 8º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos contienen alguno de los principios rectores del servicio público.

La supremacía constitucional deriva en dos principios: el de legalidad, por el cual todo acto contrario a la Constitución carece de valor jurídico y el segundo consistente en que cada órgano tiene su competencia la cual no es delegable, salvo en los casos que la misma Constitución lo señale.

Es muy clara la reserva de ley que establece nuestra Constitución en materia de responsabilidades de los servidores públicos, en su artículo 109, luego entonces dicha materia no puede ser legislada o normada por un acto que no sea de carácter legislativo y si llegara a darse ese supuesto esa norma no tendría valor jurídico.

El Código Penal Federal engloba en su conceptualización de servidor público a todas aquellas personas que desempeñen un empleo cargo o comisión en los organismos descentralizados, así como a aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales, supuestos en los cuales se encuentran los trabajadores al servicio de la Universidad Nacional Autónoma de México, por lo que es evidente que poseen la calidad de servidores públicos, en primera instancia dada la naturaleza jurídica de la Universidad y en segunda debido a la calidad de los recursos que maneja.

Debido a que la Universidad Nacional Autónoma de México tiene como finalidad, tal y como lo indica su ley orgánica, impartir educación superior, que se trata de un organismo descentralizado del Estado y que de conformidad con el texto constitucional y la ley en la materia se trata de un servicio que tiene el carácter de público, es que las personas que desempeñen un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza dentro de la Universidad poseen indudablemente la calidad de servidores públicos.

La autonomía que tiene la Universidad posee cuatro vertientes: autorregulación, auto organización académica, facultad de autogestión administrativa y autogobierno, sin embargo la autorregulación es la que se estudió con mayor énfasis en el presente trabajo debido a que es la facultad que tiene la Universidad de expedir su propia normatividad respetando en todo momento los derechos

constitucionales que rigen nuestro país, en ese sentido, el Consejo Universitario carece de competencia para expedir normatividad o análogo en materia de responsabilidades administrativas de servidores públicos, lo anterior debido a que se trata de una reserva de ley establecida en el artículo 109 constitucional y que elimina toda posibilidad de que dicha materia sea regulada por un acto no legislativo.

Existe un límite constitucional por el cual toda Universidad pública tiene la obligación de respetar el estado de derecho constitucional, el esquema de forma de gobierno, principios de transparencia y acceso a la información y el de responsabilidades de los servidores públicos.

La Universidad Pública aplica recursos de carácter federal que provienen de la asignación que se le otorga en el presupuesto de egresos de la Federación, específicamente en la partida denominada Programa de Ciencia y Tecnología e Innovación, en el ramo de educación pública.

El artículo 2º de la LFRASP indica que son sujetos de dicha ley además de los mencionados en su artículo 8º todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales, por lo que, suponiendo sin conceder que los trabajadores de la UNAM no tuvieran el carácter de servidores públicos, dada la redacción del artículo 2º mencionado son sujetos de dicha Legislación.

La Universidad Nacional Autónoma de México tiene facultades para llevar a cabo el procedimiento disciplinario para la determinación de responsabilidades de aquellos funcionarios y empleados que desempeñen un empleo, cargo o comisión para la Universidad, sin embargo y toda vez que el Consejo Universitario carece de facultades para expedir normatividad o reglamentación en materia de responsabilidades de servidores públicos, al existir una reserva de ley en la mencionada materia debe aplicarse la LFRASP.

Las Universidades públicas descentralizadas del Estado se encuentran clasificadas en una descentralización por servicio o descentralización política por servicio, por la cual se crea una persona jurídica de derecho público a la que se le

encarga la prestación del servicio correspondiente, en un sistema tan amplio de autonomía que le permite darse su propio órgano de gobierno y conferirse su propia normatividad en gran medida.

No existe en la UNAM la aplicación de la LFRASP ni una normatividad interna análoga para la aplicación de sanciones en caso de que los trabajadores incurran en alguna conducta que probablemente cause responsabilidades administrativas.

En la Universidad de Chapingo existe un reglamento de obligaciones, responsabilidades y sanciones aplicables a los funcionarios de la Universidad Autónoma de Chapingo, con el cual se han sancionado en total a 7 trabajadores al servicio de dicha Universidad, sin que dicha normatividad sea compatible con el artículo 109 constitucional, en donde se señala que la ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

No existe dentro de las principales universidades de nuestro país la aplicación de sanciones administrativas a sus trabajadores, o bien si se realiza pero sin una base legal sólida como en el caso de la UAM.

Un límite material es aquel en el que el constituyente vincula el contenido de las leyes futuras al señalar espacios en los que los operadores jurídicos se encuentran obligados a no emitir disposiciones por encontrarse reservadas exclusivamente al legislador, en nuestra Carta Magna existe un límite material en su artículo 109 toda vez que indica que ley será la que establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones, refiriéndose a sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

A la fecha no existe un fundamento legal para la no aplicación o para la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en la UNAM, por lo que no se tienen suficientes controles para combatir

la corrupción que se genera dentro de cualquier institución, lo cual tiene altos costos dentro de cualquier organización ya sea pública, o privada.

A pesar de que el Estatuto General de la UNAM contiene un apartado en donde se señalan las faltas especialmente graves, éstas no contienen el procedimiento a seguir en caso de que una de esas faltas sea cometida por algún miembro de la comunidad universitaria distinto al personal académico o alumnos.

Cabe destacar que de las faltas cometidas por el personal académico y los alumnos tiene competencia para conocer el Tribunal Universitario, atendiendo siempre a su Reglamento Interno.

La supremacía de nuestra Constitución Política hace que dicha norma sea la cúspide de nuestro sistema jurídico, luego entonces, de ella emana la validez de todo acto jurídico y como consecuencia existe una adecuación connatural de los principios que en ella se consagran, por lo que en caso de no cumplir con las formalidades previstas a nivel constitucional para su creación deberán ser consideradas como invalidas.

Existe en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos una reserva de ley que impide que dicha materia sea normada por otros órganos distintos a aquellos que la propia Constitución prevé, por lo que el Consejo Universitario de la UNAM carece de competencia para emitir una normatividad en dicha materia, pues de hacerlo estaría yendo más allá de lo que nuestra Carta Magna establece.

La Ley General de Educación, en su artículo 10º establece que la educación que imparta el Estado y sus organismos descentralizados es un servicio público, por lo que, atendiendo a la naturaleza jurídica de la UNAM, se puede afirmar que los trabajadores al servicio de dicha Institución prestan un servicio público, luego entonces son servidores públicos y como tales deben de ser sancionados en caso de que incurran en responsabilidad.

De acuerdo al artículo 2º de la ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos son sujetos de ésta todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos federales, por lo que los trabajadores de la UNAM se encuentran en dicho hipotético toda vez que los recursos que maneja provienen del erario federal.

El artículo 3º, punto 4, de la Ley Orgánica de la UNAM establece como una autoridad al Patronato Universitario y el artículo 10, fracción V, del mismo ordenamiento señala que entre las facultades que tiene dicho órgano se encuentra la designación del Contralor, a quien en el artículo 13, fracción XV del Reglamento del Patronato Universitario se le otorga la competencia para llevar a cabo la determinación de responsabilidades administrativas de funcionarios y empleados de la UNAM y quien delega dicha competencia a la Dirección General de Responsabilidades, Inconformidades y Registro Patrimonial de la UNAM, lo anterior de conformidad con el Acuerdo del Patronato Universitario por el que se modifica la estructura de la Contraloría, indicando que se debe hacer atendiendo a la normatividad aplicable, sin embargo y como se ha analizado a lo largo del presente trabajo en la UNAM no se tiene una normatividad específica relacionada con las responsabilidades administrativas de los servidores públicos y tampoco se aplica la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

La reserva de Ley consiste en que la regulación de ciertas materias únicamente es válida si es expedida por una Ley, por lo que existe una obligación del legislador de que regule determinadas materias, en sentido formal que sean expedidas por el Poder Legislativo, por lo que en ningún caso una materia reservada a la ley puede regularse por actos jurídicos que no sean legislativos y de hacerlo se estaría contraviniendo lo establecido en la Constitución.

PROPUESTAS

CAPÍTULO I

PRIMERA: Entre las facultades que posee la Dirección General de Responsabilidades, Inconformidades y Registro Patrimonial se encuentran algunas que la Contraloría de la UNAM le ha delegado y otras que derivan de su acuerdo de creación, sin embargo a 15 años de su existencia algunas aún no han sido ejercidas por dicha Dirección General, tal es el caso de la promoción y lineamientos necesarios que permitan el control interno preventivo en todas las entidades y dependencias universitarias, por lo que se propone dicha facultad sea ejercida plenamente con la finalidad de evitar al máximo que se concreten conductas que puedan derivar en una responsabilidad administrativa.

SEGUNDA: Se propone la creación de un correo institucional especializado en la recepción de quejas y denuncias, una línea telefónica y algún modulo en donde se proporcione orientación a las personas que pretendan presentar una queja o denuncia relacionada con trabajadores al servicio de la Universidad, la mencionada propuesta tiene como objetivo que se amplíen los medios para la presentación de quejas o denuncias y que exista una asesoría adecuada a quien pretenda interponer dichos escritos.

TERCERA: Que la DGRIRP ejerza la facultad prevista en el Tercer Acuerdo del Acuerdo por el que se modifica la estructura de la Contraloría consistente en la promoción y establecimiento de normas que regulen los obsequios, donativos y beneficios que deban recibir los empleados universitarios, ya que dicha facultad facilita que los trabajadores universitarios cumplan oportunamente con sus obligaciones, se previene la corrupción, se regulan debidamente todos aquellos beneficios que puedan recibir los trabajadores de la UNAM y se actualiza la Universidad toda vez que dicha figura ya se aplica a nivel federal.

CUARTA: Que la DGRIRP ejerza la facultad prevista en la fracción XXIII del Tercer Acuerdo del Acuerdo por el que se modifica la estructura de la Contraloría en donde se prevé la capacitación en materia de responsabilidades de los

funcionarios y empleados universitarios, lo anterior considerando que es una facultad que permite instruir y concientizar al personal de la Universidad, resultando adecuado a juicio de la autora que dicha facultad se lleve a cabo no sólo con el personal que se menciona en el Acuerdo de referencia, si no en las diversas entidades y dependencias universitarias a efecto de que a la capacitación sea general en la Universidad.

CAPÍTULO II

QUINTA: Que se haga del conocimiento de los trabajadores de la Universidad Nacional Autónoma de México antes de iniciar el desempeño de su empleo, cargo o comisión el marco jurídico referencial de la función que van a desempeñar, lo anterior a efecto de evitar, en la medida de lo posible, que su conducta no derive en alguna responsabilidad administrativa.

CAPÍTULO III

SEXTA: Toda vez que no se pretende de ninguna manera vulnerar la autonomía universitaria que ha sido obtenida por la Universidad Nacional se propone que sean precisamente las autoridades universitarias quienes apliquen la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ya que la autoridad competente para aplicar la ley en comento resulta ser la Contraloría de la Universidad a través de la Dirección General de Responsabilidades, Inconformidades y Registro Patrimonial, cabe destacar que dicha competencia es otorgada por las fracciones I y V del Tercer Acuerdo del Acuerdo del Patronato Universitario por el que se modifica la estructura de la Contraloría.

SÉPTIMA: Resulta urgente la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos ya que, de acuerdo a la contestación emitida por la Unidad de Enlace de la UNAM únicamente se han sancionado en los últimos tres años a 4 funcionarios universitarios que han incumplido la normatividad universitaria.

OCTAVA: Se debe aplicar la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en la UNAM ya que resulta amplia la posibilidad de que los particulares ante la aplicación de un reglamento o normatividad expedida por el Consejo Universitario se argumente en un juicio de amparo que se trata de una facultad exclusiva del Congreso de la Unión, más aún cuando los Tribunales Colegiados de Circuito deben ejercer el control de constitucionalidad y convencionalidad *ex officio* respecto de la norma en que fundó su competencia la autoridad responsable para emitir el acto reclamado.

CAPÍTULO IV

NOVENA: Es fundamental solventar las lagunas legales que existen en materia de responsabilidades administrativas dentro de las Universidades Públicas de nuestro país empezando por aplicar la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas en la UNAM, ya que como se mencionó en el presente trabajo de investigación la rendición de cuentas implica no solamente que los servidores públicos informen de sus decisiones y las justifiquen en público, sino que también implica la capacidad de sancionar a esos servidores en caso de que hayan incumplido sus deberes, esta propuesta se realiza tomando en cuenta que la Universidad Nacional Autónoma de México es un prototipo emblemático del proceso de cambio que ocurre en las universidades públicas del país.

DÉCIMA: Se propone la aplicación de la Ley en comento ya que el control legal de los servidores públicos constituye uno de los elementos esenciales de todo régimen democrático y sobre todo, le proporciona estabilidad a la gestión de cualquier institución.

CAPÍTULO V

DÉCIMA PRIMERA: El hecho de que únicamente se hayan sancionado a cuatro trabajadores en los tres últimos años dentro de la UNAM nos indica que se sanciona a un porcentaje mínimo de trabajadores, lo cual evidentemente no quiere decir que dentro de dicha Institución no se cometan responsabilidades administrativas por parte de los trabajadores, si no que existe una laguna legal en

ese campo, por lo anterior ésta es una causa más del porque se debe aplicar la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en la Universidad Nacional.

DÉCIMA SEGUNDA: Las consecuencias de que no se aplique la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en la UNAM, son entre otras, las siguientes: se vulnera el Estado de Derecho, se genera un clima de impunidad dentro de la UNAM, no hay un efectivo combate a la corrupción dentro de la máxima Casa de Estudios y derivado de lo anterior, disminuye la confianza de la sociedad hacia la Universidad Nacional, por lo que la autora del presente trabajo considera que es de carácter apremiante la aplicación de dicha Ley Federal dentro de nuestra Universidad.

CAPÍTULO VI

DÉCIMA TERCERA: No se debe considerar como una alternativa la expedición de un manual, normatividad o análogo en materia de responsabilidades administrativas por parte de la UNAM, en concreto por parte del Consejo Universitario, pues si en su momento se aplicara a los particulares un Reglamento o Normatividad expedida por dicho órgano universitario éstos alegarían ante la autoridad jurisdiccional que se trata de una materia que la Constitución tiene reservada a la Ley y consecuentemente podrían solicitar se decrete la inconstitucionalidad del mencionado reglamento o análogo, más aún cuando los Tribunales Colegiados de Circuito deben ejercer el control de constitucionalidad y el de convencionalidad ex officio respecto de la norma en que fundó su competencia la autoridad responsable para emitir el acto.

DÉCIMA CUARTA: Toda vez que UNAM cuenta con autoridades que poseen facultades suficientes para aplicar el procedimiento disciplinario para la determinación de responsabilidades a sus funcionarios y empleados se propone que sean dichas autoridades quienes apliquen la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, lo anterior toda vez que no se pretende vulnerar la autonomía que posee nuestra Universidad y

que resulta imperiosa la solución al hecho de que se carezca de la aplicación de sanciones en nuestra Máxima Casa de Estudios.

DÉCIMA QUINTA: De acuerdo a la autora, si se aplicara la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en la UNAM se tendrían como beneficios los siguientes: terminar con el mensaje de impunidad que se ha transmitido al no fincar responsabilidad de servidores públicos dentro de la Universidad, disminuiría el número de asuntos litigiosos que se pierden dentro de la Universidad en materia laboral, se deja de vulnerar el Estado de Derecho, se efectuaría un efectivo combate a la corrupción, se llevaría a cabo una efectiva rendición de cuentas y se permitiría aplicar las sanciones previstas en la Ley Federal multicitada.

BIBLIOGRAFIA Y HEMEROGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, primer curso, 7ª edición, México, Porrúa, 2003.
- ACOSTA SILVA, Adrián, *Príncipes, burócratas y gerentes, El gobierno de las universidades públicas en México*, 2da edición, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, Unión de Universidades de América Latina, México, 2010.
- ÁLVAREZ BERNAL, María Elena, *La ética en la función pública*, México, CONACULTA, 2008.
- ÁNDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, *et.al. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, UNAM DDF, México, 1990.
- AZÚA REYES, Sergio, *Los principios generales del Derecho*, México, Porrúa, 1998.
- BADILLO, Miguel, "Investiga la UNAM desvío de recursos", *El Universal*, México, 31 de julio de 2015.
- BARRAGÁN BARRAGÁN, José, *El juicio de responsabilidad en la Constitución de 1824 (antecedente inmediato del amparo)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1978.
- BERMEJO VERA, José, *Derecho Administrativo parte especial*, 4ª edición, México, Madrid Civitas, 1996.
- BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, *Derecho Constitucional*, España, Tecnos, 1987.
- BRIZIO RODRÍGUEZ, Guillermo, *Combate a la corrupción, áreas y temas críticos*, Control Gubernamental, Secretaría de la Contraloría del Estado de México, México, núm. 6, de 1995.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 5ª edición, México, Porrúa, 1984.
- CARBAJAL, Juan Alberto, *Teoría de la Constitución*, México, Porrúa, 2006.
- CÁRDENAS, Jaime y MIJANGOS, María de la Luz, *Estado de Derecho y Corrupción*, México, Porrúa, 2005.
- CARPIZO, Jorge, *Autonomía Universitaria*, Diccionario Jurídico Mexicano, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1987.

- CARPISO, Jorge, *Estudios Constitucionales*, 7 ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999.
- CARPISO, Jorge, *Estudios Constitucionales*, 8va edición, México, Porrúa, 2003.
- CARPISO, Jorge, "Transparencia, Acceso a la información y Universidad Pública autónoma", *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, número 21, julio-diciembre 2009.
- DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto, *Bosquejo sobre responsabilidad oficial*, México, Ediciones Jurídicas Alma, 2004.
- COORDINACIÓN DE DIFUSIÓN CULTURAL, Materiales de extensión universitaria brevísima introducción, 4 serie de textos, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1988.
- COVARRUBIAS ZEPEDA, Gonzalo, *Elementos de Responsabilidad Oficial en México*, México, s.e., 2010.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*, México, Porrúa, 1996.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOSA, Manuel, *Compendio de Derecho Administrativo*, primer curso, México, Porrúa, 2003.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*, 6ª edición, México, Porrúa, 2011.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *El derecho disciplinario de la función pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1990.
- DRDRIKSSON T. AXEL y HERRERA M. Alma (coords.), *La transformación de la universidad mexicana, diez estudios de caso en la transición*, México, Universidad Autónoma de Zacatecas, 2002.
- FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1991.
- FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 47ª edición, México, Porrúa, 2009.
- FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, *Derecho Administrativo y Administración Pública*, 4ª edición, México, Porrúa, 2006.
- FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, *Servicios Públicos Municipales*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, s.a.
- DE LA FUENTE, Juan Ramón, *Para entender a la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)*, México, Nostra ediciones, 2010.

- GALINDO CAMACHO, Miguel, *Teoría de la Administración Pública*, México, Porrúa, 2000.
- GALVÁN OCHOA, Enrique, "Dinero", *La Jornada*, México, año 31, número 10898, jueves 4 de diciembre de 2014.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *La autonomía universitaria en la Constitución y en la ley*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Estudios Jurídicos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2000.
- GARCÍA RICCI, Ricardo, *Estado de Derecho y Principio de Legalidad*, Colección de textos sobre Derechos Humanos, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2011.
- GARRIDO FALLA, Fernando, "La descentralización administrativa", Publicaciones de la Universidad de Costa Rica, Serie Ciencias Jurídicas y Sociales No. 14, 1967.
- GONZÁLEZ JIMÉNEZ, Arturo, *Comentarios a la Ley de responsabilidades administrativas de los servidores públicos*, México, Ediciones Jurídicas Alma, 2004.
- GONZÁLEZ MARÍN, Silvia, *Historia de la Hacienda de Chapingo*, México, Universidad Autónoma Chapingo, 1996.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Luis Raúl y GUADARRAMA LÓPEZ, Enrique, *Autonomía Universitaria y Universidad Pública, el autogobierno universitario*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2009.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Luis Raúl y GUADARRAMA LÓPEZ, Enrique, *Tópicos de Derecho Universitario*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2010.
- GUASTINNI, Ricardo, *Estudios de Teoría Constitucional*, México, Fontamara, 2001.
- GUASTINI, Ricardo, *La Constitución como límite a la legislación*, México, Porrúa, 2000.
- IGLESIAS, José María, *Escritos escogidos*, México, Librería de Ch Bouret, 1909.
- ISLAS MONTES, Roberto, "Sobre el principio de legalidad", *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Uruguay, Konrad Adenauer Stiftung, año XV, 2009.

- JIMÉNEZ RUEDA, Julio, *Ensayos sobre la Universidad de México*, México, Consejos Técnicos de Investigaciones Científicas y Humanidades, 1951.
- JUÁREZ MEJÍA, Godolfino Humberto, *La Constitucionalidad del sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos federales*, México, Porrúa, 2001.
- JUÁREZ MEJÍA, Godolfino Humberto, *Elementos para una teoría de la responsabilidad pública*, México, Porrúa, 2008.
- JUÁREZ MEJÍA, Godolfino Humberto, *La constitucionalidad del sistema de responsabilidades de los servidores públicos*, México, Porrúa, 2002.
- KELSEN, Hans, *Teoría pura del derecho*, 8ª edición, México, Porrúa, 1995.
- LANZ CÁRDENAS, José Trinidad, *Ensayos y Conferencias de los forjadores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Reflexiones sobre Derecho Constitucional, Amparo, Ética Jurídica y Nepotismo*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2013.
- LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, *La Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013.
- LÓPEZ ZARATE, Romualdo, *et.al., Una historia de la UAM, sus primeros 25 años*, México, UAM, 2000.
- MARTÍNEZ ANZURES, Luis Miguel, *Controles y responsabilidades en el sector público*, México, Plaza Valdés Editores, 2004.
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Derecho Administrativo, primer curso*, 6a. ed., México, Oxford University Press, 2011.
- MÁRQUEZ, Daniel, *Función jurídica de control de la administración pública*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.
- MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel, *Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración pública*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003.
- MARTÍNEZ DEL RÍO, Pablo, *et al., Ensayos sobre la Universidad de México*, México, Consejos Técnicos de Investigaciones Científicas y Humanidades, 1951.
- MEDINA PÉREZ, Yamile y NIETO, Santiago, *Control externo y responsabilidad de los servidores públicos del Distrito Federal*, México, UNAM, 2005.

- MENDOZA TOVAR, Mauricio Magdaleno, *Emprender e innovar en la incertidumbre: el establecimiento de la UAM-Cuajimalpa como experiencia institucional*, México, Consejo Mexicano de Investigación Educativa, 2013.
- MICHEL, Estefanía, et. al., “Confianza en las instituciones: sindicatos, Iglesia, medios de comunicación, empresas y ONG’S”, en Moreno, Alejandro (coord.), *Confianza en las Instituciones México en perspectiva comparada, México*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, 2010.
- MONSIVÁIS CARRILLO, Alejandro, *El desempeño de los organismos públicos autónomos y la rendición de cuentas en México: un análisis de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*, México, Programa Interinstitucional de Investigación sobre Democracia, Sociedad Civil y Derechos Humanos, 2007.
- MORALES PAULÍN, Carlos A., *El proceso administrativo público, la planeación-programación, la organización y el control de la Administración Pública*, México, Porrúa, 1999.
- MORENO, Alejandro (coord.) *Confianza en las Instituciones México en perspectiva comparada, México*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, 2010.
- NAVA NEGRETE, Alfonso, *Derecho Administrativo Mexicano*, 3a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2007.
- OLMEDA GARCÍA, Marina del Pilar y AGÜERO MARTÍNEZ, Patricia, *Régimen de responsabilidad del servidor público*, México, Universidad Autónoma de Baja California, 2007.
- ORNELAS DELGADO, Jaime, “La lucha por la autonomía universitaria, hoy”, *Cuadernos del pensamiento crítico latinoamericano*, México, año 2, número 13, 30 de octubre de 2008.
- PASQUINO, Gianfranco, *Diccionario de política de Norberto Bobbio y Incola Mateucci*, tomo A-J, México, Siglo XXI Editores, 1981.
- PÉREZ PEÑA, María Elena, et. al., *El ABC de los servidores públicos en relación con las elecciones*, México, Procuraduría General de la República, 2005.
- PÉREZ PORTILLA, Karla, *Principio de Igualdad: alcances y perspectivas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.
- DE LA PLAZA Y JAÉN, Cristóbal Bernardo, *Crónica de la Real y Pontificia Universidad de México*, México, Rangel, 1937.

- DE PINA, Rafael y Rafael, DE PINA VARA, *Diccionario de Derecho*, México, decimoquinta edición, Porrúa, 1988.
- QUINTANILLA, Susana, *La educación en México durante el periodo de Lázaro Cárdenas 1934-1940*, disponible en http://biblioweb.tic.unam.mx/diccionario/htm/articulos/sec_31.htm. 12 de mayo de 2014.
- QUINTANA MATOS, Armida, *La carrera administrativa*, Venezuela, Editorial Jurídica Venezolana, 1980.
- RAMÍREZ REINOSO, Braulio, *Organización académica y administrativa de las instituciones públicas de educación superior, derecho de la educación y de la autonomía*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003.
- RENATE, MARSISKE(coord.), *La Universidad de México, un recorrido histórico de la época colonial al presente*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001.
- REYES TAYABAS, Jorge, *Las responsabilidades de los servidores públicos, exégesis del título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su Ley Reglamentaria*, Procuraduría General de la República, México, 2000.
- DE LA ROCHA ALMAZÁN, Dorangélica y GUERRA FORD, Oscar, (coords.) *La transparencia en las Universidades Públicas de México*, México, XIX Article Global Campaign for free expresión, Info DF, 2009, p. 133.
- ROJAS BRAVO, Gustavo, "Exploraciones sobre el futuro de las Universidades Públicas mexicanas desde un mirador privilegiado: La Universidad Autónoma Metropolitana", en Cazés, Daniel, et al., (coords.), *Las Universidades públicas mexicanas en el año 2030: examinando presentes, imaginando futuros*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2010.
- ROLDÁN XOPA, José, *Derecho Administrativo*, México, Oxford University Press, 2008.
- DEL ROSARIO RODRÍGUEZ, Marcos, *La cláusula de Supremacía Constitucional, el artículo 133 constitucional a la luz de su origen, evolución jurisprudencial y realidad actual*, México, Porrúa, 2011.
- ROSE-ACKERMAN, Susan, *Corruption and Government*, United Kingdom, Cambridge University Press, 1999.

- RUBIO LLORENTE, Francisco, *La forma del poder (estudios sobre la constitución)*, España, Centro de Estudios Constitucionales, 1993.
- RUIZ CHÁVEZ, Mario, "Modernización de los regímenes locales de responsabilidades", en Ruiz Massieu, José Francisco (comp.), *Servidores Públicos y sus nuevas responsabilidades*, México, INAP praxis, 1984.
- RUIZ MASSIEU, Mario, *El cambio en la Universidad*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1987.
- SÁNCHEZ VÁZQUEZ Rafael, *Síntesis sobre la Real y Pontificia Universidad de México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- SALMI, Jamil, "The Growing Accountability Agenda: Progress or Mixed Blessing?" *International Higher Education*, Estados Unidos, 2007.
- SIERRA MÉNDEZ, Justo, *Discurso pronunciado por el señor Licenciado don Justo Sierra, ministro de Instrucción Pública y Bellas Artes en la inauguración de la Universidad Nacional*, México, 1910.
- SCHEDLER Andreas, *Cuadernos de Transparencia 03 ¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2004.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, 8ª ed., México, Porrúa, 1977, t. I.
- SOSA, José (comp.) *Transparencia y rendición de cuentas*, México, Siglo XXI editores, 2011.
- SOSA, José, *Transparencia y rendición de cuentas: un ensayo introductorio*, en José Sosa (comp.) *Transparencia y rendición de cuentas*, México, Siglo XXI editores, 2011.
- SOTO GAMA, Daniel, *Principios generales del Derecho a la Información*, Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, 2010.
- STAMMLER, Rudolf, *Filosofía del Derecho*, trad. W. Roces, España, Reus, 1930.
- TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando, *Introducción al estudio de la Constitución*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1989.
- TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando, *Los publicistas medievales y la formación de tradición política de occidente*, México, UNAM, 2005.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 20ª edición, México, Porrúa, 1994.

Tesis 810781, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta época, t. XV, p. 250.

Tesis IV.2o.A.51 K (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. III, Febrero de 2014, p. 2239.

Tesis 1a./J. 1/2012 (9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tomo 1, Febrero de 2012, p. 460.

Tesis 218171, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Octava Época, Tomo X, Octubre de 1992, p. 332.

Tesis P./J. 68/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena época, Tomo XIII, Mayo de 2001, p. 703.

Tesis Aislada P. VIII/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, Abril de 2007, p. 6.

Tesis Aislada 2a. XXXVI/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, Abril de 2002, p. 576.

Tesis XV.4º.8A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, Julio de 2005, p. 1538.

Tesis I.4º.A.194 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo V, Febrero de 1997, p. 809.

Tesis 1a./J.20/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, Marzo de 2010, p. 877.

Tesis 2ª XXXVI/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XV, Abril de 2002, p. 576.

Tesis 1a./J.18/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXI, Marzo de 2010, p.919.

Tesis P. XLI/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVI, Diciembre de 2007, p. 30.

Tesis 1a. CLXXXIV/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVI, Septiembre de 2007, p. 416.

Tesis 2a./J. 152/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVII, Enero de 2003, p. 220.

- Tesis IX.2º.3 K (10a), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. 2, libro XI, Agosto de 2012, p. 1707.
- Tesis I.8o.A.122.A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVI, Julio de 2007, p. 2460.
- Tesis 1a. XCVII/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, Octubre de 2008, p. 418.
- Tesis I.7o.A.233 A (9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. Tomo 2, Marzo de 2012, p. 1458.
- Tesis P. LXI/96, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo III, Abril de 1996, p. 93.
- Tesis 1a./J. 80/2004, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, Octubre de 2004, p. 264.
- Tesis 2a. XXXVI/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, Abril de 2002, p. 576.
- Tesis P. VIII/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, Abril de 2007, p. 6.
- Tesis 1a./J.20/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, Marzo de 2010, p. 877.
- Tesis 2a./J. 154/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, Noviembre de 2008, p. 232.
- Tesis 2a./J.13/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena época, t. IX, marzo de 1999, p. 298.
- Tesis 2a./J.14/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena época, t. IX, marzo de 1999, p. 257.
- Tesis: 2a./J.15/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena época, t. IX, marzo de 1999, p. 299.
- TIJERINO RENÉ, *"Billete de Lotería por los 85 años de autonomía en la UNAM"*, Gaceta UNAM, México, número 4,647.

- TOLEDO CARTES, Juan Eduardo, "El Control interno de la administración: modernización de los sistemas como una emergencia", *Revista de Administración Pública "La agenda actual de la administración pública: una visión Iberoamericana"*, México, volumen XXXIX, número 1, enero-abril 2004.
- VALADEZ, Diego, *Panorama del Derecho mexicano, Derecho de la educación*, México, McGraw-Hill Interamericana editores, 1997.
- VALDÉS, Clemente, "Madbury vs Madison. Un ensayo sobre el origen del poder de los jueces en los Estados Unidos", *Jurídica Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, México, 2005, núm. 35.
- VALLS HERNÁNDEZ, Sergio y MATUTE GONZÁLEZ Carlos, *Nuevo Derecho Administrativo*, 2a. ed., México, Porrúa, 2004.
- VILLACORTA MANCEBO, Luis, *Reserva de Ley y Constitución*, España, Dykinson, 1994.

PÁGINAS ELECTRÓNICAS CONSULTADAS

- <http://lema.rae.es/drae/?val=universidad>
- <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/tesis.aspx>
- <http://lema.rae.es/drae/?val=universidad>
- <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/hisder/cont/14/cnt/cnt10.pdf>
- <http://www.juntadegobierno.unam.mx/>
- <https://consejo.unam.mx/acerca-de>
- <http://www.estadistica.unam.mx/numeralia/>
- http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2014.pdf
- http://xenix.dgsca.unam.mx/oag/abogen/documento.html?doc_id=39
- http://www.funcionpublica.gob.mx/web/doctos/ua/scagp/uag/normatividad/modificacion_disposiciones_auditoria_dof_16_jun_11.pdf
- <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/144.pdf>

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/critedit/critedit.pdf>

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_07072014.pdf

<http://www.udual.udg.mx/conclusiones/FORO%20AU%20UNIV%202011%20CONCLUSIONES.pdf>

<http://www.transparencia.unam.mx/InfPresCon/PresPresen.htm>

<http://www.comunicacionsocial.uam.mx/40aniversario/>

<http://www.uam.mx/sah/pre-pa/tema01/indice-t01.html>

<http://www.chapingo.mx/rectoria/?modulo=historia>

<http://noticias.universia.net.mx/vidauniversitaria/noticia/2013/08/19/1043569/conoce-historia-detras-universidad-autonoma-chapingo.html>

http://consulta.mx/web/images/MexicoOpina/2014/20140211_NA_CONFIANZA%20EN%20INSTITUCIONES.pdf

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/35/pr/pr18.pdf>

http://new.pensamientopenal.com.ar/sites/default/files/2011/08/microsoft_word_-_29_0.pdf

http://www.lexweb.cl/media/users/10/521380/files/49917/Resumen__Marbury_ver_sus_Madison_Para_Lexweb_.pdf

<http://www.transparencia.unam.mx/InfPresCon/PresPresen.htm>

<http://federacionuniversitaria8.blogspot.mx/2008/04/marbury-vs-madison.html>

<https://www.scjn.gob.mx/libro/InstrumentosPrincipios/PAG0763.pdf>

<http://www.planeacion.unam.mx/unam40/2011/PDF/11.2-AI.pdf>

<http://www.dgcpi.unam.mx/>

<http://www.dgelu.unam.mx/acuerdos/acu49.htm>

http://www.100.unam.mx/index.php?option=com_content&id=92&Itemid=114&lang=es&limitstart=1

<http://xenix.dgsca.unam.mx/oag/consulta/>

http://transparencia.uanl.mx/normatividad_vigente/leyesYreg.html

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/critedit/critedit.pdf>

<http://www.uam.mx/sah/pre-pa/tema01/indice-t01.htm>

<http://www.chapingo.mx/>

<http://noticias.universia.net.mx/vida-universitaria/noticia/2013/08/19/1043569/conoce-historia-detras-universidad-autonoma-chapingo.html>

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/195.pdf>

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/195.pdf>

<http://consulta.mx/web/index.php/estudios-e-investigaciones/mexico-opina/198-mexico-confianza-en-las-instituciones>

http://consulta.mx/web/images/MexicoOpina/2014/20140211_NA_CONFIANZA%20EN%20INSTITUCIONES.pdf

<http://www.uam.mx/transparencia/index.html>

<http://www.unach.mx/>

<http://transparencia.unach.mx/>

<http://www.umich.mx/>

<http://www.umich.mx/normatividad.html>

<http://www.informacionpublica.umich.mx/>

<https://www.transparency.org/>

www.cndh.org.mx/

<http://www.cndh.org.mx/Recomendaciones>

<https://www.scjn.gob.mx/libro/InstrumentosPrincipios/PAG0763.pdf>

<http://www.tm.org.mx/ipc2014/>

http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/Corrupcion/Proyecto_dictamen_160415.pdf

http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/anticorrupcion.php

<http://www.proveduria.unam.mx/app.dgpr/marco/>

<http://www.tm.org.mx/ipc2014/>

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/critedit/critedit.pdf>

<http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2015/09/18/designaran-hoy-a-nuevo-integrante-de-la-junta-de-gobierno-de-unam-6914.html>

<http://www.juntadegobierno.unam.mx/>

<http://www.tm.org.mx/>

LEGISLACIÓN Y NORMATIVIDAD NACIONAL

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2015, México.

Convención Interamericana contra la Corrupción, ratificada por México el 27 de mayo de 1997.

Código Penal Federal, 2015, México.

Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1929, México.

Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1945, México.

Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Chiapas, 2015, México.

Ley General de Sociedades Mercantiles, 2015, México.

Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Metropolitana, 2015, México.

Ley que crea la Universidad Autónoma Chapingo, 2015, México.

Ley Orgánica de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2015, México.

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, 2000, México.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, 2005, México.

El Estatuto General de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2015, México.

Estatuto General de la Universidad Autónoma de Chiapas, 2015, México.

Normatividad de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de la UNAM, 2015, México.

Reglamento Interior del Patronato Universitario, 2015, México.

Reglamento para la elección de consejeros académicos de área y del bachillerato representantes de profesores, investigadores y alumnos, México, 2005.

Reglamento General del Sistema Bibliotecario y de Información de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2010, México.

Reglamento sobre ingresos extraordinarios de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2012, México.

Reglamento de la Comisión Universitaria y la Comisión de Honor de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2015, México.

Reglamento de Transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales para la Universidad Nacional Autónoma de México, 2011, México.

Reglamento sobre Ingresos Extraordinarios de la Universidad Nacional de México, 2015, México.

Reglamento Orgánico de la Universidad Autónoma Metropolitana, 2015, México.

Reglamento de Obligaciones, Responsabilidades y Sanciones Aplicables a los Funcionarios de la Universidad Autónoma Chapingo, 2015, México.

Acuerdo del Patronato Universitario por el que se modifica la estructura de la Contraloría, 2015, México.

Contrato Colectivo de Trabajo UAM-SITUAM, 2015, México.

Conjunto de Principios para la Protección y Promoción de los Derechos Humanos mediante la lucha contra la impunidad, 2015, México.

Manual para la Integración y Funcionamiento del Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de la UNAM, 2001, México.

Manual para la Integración y Funcionamiento de los Subcomités de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de la UNAM, 2001, México.

Manual para la Integración y Funcionamiento de los Subcomités de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de los CAMPI Descentralizados de la UNAM, 2004, México.