



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN

“ANÁLISIS DE LAS CONSECUENCIAS JURÍDICAS DEL
DERECHO DE AUDIENCIA PREVIA EN EL PROCEDIMIENTO
ANTE EL TRIBUNAL UNIVERSITARIO, DE LA UNIVERSIDAD
NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO”

T E S I S

PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

NAYELLY LÓPEZ GÓMEZ

ASESOR: MTRO. JESÚS ARMANDO PEREA RIVERA.

Estado de México 2011





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A DIOS:

Por permitirme llegar hasta este momento de mi vida.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO:

Porque en ésta, adquiriré el conocimiento y los valores necesarios para desarrollarme; y la importancia que tiene el lado humanista en la Profesión.

A MIS PADRES:

A quienes agradezco de todo corazón por el total e indispensable apoyo, confianza, amor, cariño, comprensión, consejos y regaños otorgados sin condiciones ni medida. Gracias por guiarme sobre el camino de la vida misma; quiero que sepan que en todo momento los llevo conmigo.

A MI HERMANO:

Por brindarme incondicionalmente y en toda circunstancia su ayuda, cariño, compañía y recomendaciones, se que cuento con él siempre, y porque lo quiero mucho.

A MIS TÍOS ALEJANDRO GÓMEZ Y LUZ BARÓN:

Por su comprensión, palabras de aliento y gran afecto.

A MI TÍA EDITH LÓPEZ ISLAS:

A quien siempre recordaré con enorme cariño y gratitud.

A MARÍA DE LOURDES AMATITLA MUÑOZ:

Por su invaluable cariño, soporte y compañía otorgados en ésta etapa académica.

A MIS AMIGOS:

Por el apoyo incondicional que cada uno me brindó en su momento, para la realización y culminación de este logro.

A MI ASESOR MTRO. JESÚS ARMANDO PEREA RIVERA:

Por su tiempo, dedicación y apoyo para la culminación del presente trabajo.

**ANÁLISIS DE LAS CONSECUENCIAS JURÍDICAS DEL DERECHO DE
AUDIENCIA PREVIA EN EL PROCEDIMIENTO ANTE EL TRIBUNAL
UNIVERSITARIO, DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.**

INDÍCE

INTRODUCCIÓN. I

CAPÍTULO 1.

**MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL DEL PROCEDIMIENTO ANTE EL TRIBUNAL
UNIVERSITARIO, DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.**

1.1 Derecho.	1
1.1.1 Derecho Constitucional.	3
1.1.2 Derecho Administrativo.	7
1.2 Formas de Organización de la Administración Pública Federal.	10
1.3 Organismos Públicos Descentralizados.	12
1.4 Universidad Nacional Autónoma de México.	15
1.5 Proceso.	17
1.6 Procedimiento.	18
1.6.1 Procedimiento Administrativo.	19
1.6.2 Principios Procesales en el Derecho Administrativo.	22
1.7 Etapas en el Procedimiento.	23
1.7.1 El Acto Administrativo.	29
1.7.2 Elementos del Acto Administrativo.	31
1.7.3 Efectos del Acto Administrativo.	34
1.8 La Garantía de Audiencia y Legalidad.	35
1.9 Seguridad Jurídica.	37
1.10 La Prueba.	38
1.11 Plazo.	40
1.12 Término.	41
1.13 Resoluciones.	41
1.14 Recursos.	44

1.15 La Supletoriedad de la materia común.	45
1.16 Reglamento.	46

CAPÍTULO 2.

**MARCO HISTÓRICO EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO,
LEGISLACIÓN UNIVERSITARIA Y EL TRIBUNAL UNIVERSITARIO DE
LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.**

2.1 Antecedentes del Derecho Administrativo.	49
2.2 Antecedentes del Procedimiento Administrativo.	60
2.3 Antecedentes de la Universidad Nacional Autónoma de México.	62
2.4 Creación del Derecho Universitario.	67
2.4.1 Autoridades Universitarias.	68
2.4.2 Legislación Universitaria.	70
2.4.3 Antecedentes del Tribunal Universitario y de la Comisión de Honor.	73

CAPÍTULO 3.

**MARCO LEGAL VIGENTE DEL PROCEDIMIENTO ANTE EL TRIBUNAL
UNIVERSITARIO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO.**

3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	75
3.2 Estatuto General de la Universidad Nacional Autónoma de México.	78
3.3 El Reglamento Universitario y de la Comisión de Honor.	79
3.4 De la Integración del Tribunal Universitario.	80
3.4.1 De la Competencia y Funcionamiento del Tribunal Universitario.	80
3.4.2 Del Procedimiento ante el Tribunal Universitario.	81
3.4.3 De las Resoluciones del Tribunal Universitario.	83
3.4.4 De la Revisión ante el Tribunal Universitario.	84
3.4.5 De las Disposiciones Generales del Tribunal Universitario y de la Comisión de Honor.	84

CAPÍTULO 4.

ANÁLISIS DE LAS CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE LA APLICACIÓN EN EL PROCEDIMIENTO UNIVERSITARIO DEL ARTÍCULO OCTAVO DEL REGLAMENTO DEL TRIBUNAL UNIVERSITARIO Y DE LA COMISIÓN DE HONOR, DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.

4.1 Responsabilidades y Sanciones ante el Tribunal Universitario.	85
4.2 Aplicación del artículo octavo del Reglamento del Tribunal Universitario Y de la Comisión de Honor, en el procedimiento ante el mismo.	87
4.3 Garantía de Audiencia en el Procedimiento Universitario.	88
4.4 Propuesta.	90
CONCLUSIONES.	93
BIBLIOGRAFÍA.	97

INTRODUCCIÓN.

El tema fundamental del presente trabajo de tesis, es el análisis jurídico de la aplicación del artículo octavo del Reglamento del Tribunal Universitario y de la Comisión de Honor, de la Universidad Nacional Autónoma de México, dentro del procedimiento de revisión ante el Tribunal Universitario, en virtud de que en el referido artículo, no se establece término ni plazo alguno a efecto de llevar a cabo el derecho de audiencia previa, contemplado en dicho ordenamiento.

En el procedimiento ante el Tribunal Universitario, si bien es cierto, se observa el goce de una garantía con la que cuentan integrantes de la comunidad universitaria, y en específico, los miembros del personal académico y los alumnos de la Universidad Nacional Autónoma de México, como lo es el derecho de Audiencia Previa, puede resultar confuso y vago el contenido del artículo octavo del referido reglamento, ya que a la letra dice: *“El Presidente o el Secretario, al tener conocimiento de la remisión, acordará su admisión describiendo el asunto de que se trate. En caso de que proceda, convocará al Tribunal Universitario para la diligencia del derecho de audiencia previa, indicando el lugar, la fecha y la hora en que esta deba llevarse a cabo, ordenando se realice la notificación a que se refiere el presente Reglamento”*.

Bajo esta tesis, se puede deducir, que en el multicitado artículo, no se manifiesta término para que se lleve a cabo dicha diligencia de audiencia, además de no estipular límite en la temporalidad para que se fije y tenga lugar la misma, por lo que es factible propiciar un estado de indefensión para los alumnos y/o académicos que tengan que comparecer ante ésta autoridad universitaria.

Conforme a este orden de ideas, el término concedido para el desahogo de la misma llega a ser arbitrario, dejando a criterio del Tribunal Universitario el establecimiento de la fecha en que se deba realizar la diligencia de audiencia previa. Por lo que resulta necesario interrogar ¿cuál es la consecuencia jurídica de la aplicación del artículo octavo del Reglamento del Tribunal Universitario y de la

Comisión de Honor dentro del procedimiento ante el mismo? ¿se estipula término para la fijación del goce de un derecho universitario como lo es la diligencia de audiencia previa? si tomamos en consideración, una sanción impuesta a un alumno o personal académico integrante de la comunidad universitaria, conforme al contenido del artículo 98 de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, que consista como alumno, en la negación de créditos o cancelación de los concedidos respecto al pago de cuotas, suspensión o separación de cargos o empleos que desempeñen; suspensión hasta por un año en sus derechos escolares, y expulsión definitiva de la facultad o escuela; y en caso de ser miembro del personal académico, en la imposición de extrañamiento escrito, suspensión y destitución; independientemente a que se resulte merecedor o no de dicha sanción, siendo el peor de los escenarios el desahogo de dicha diligencia cuando el acto de la autoridad universitaria resulte de imposible reparación, ¿resulta violatorio de las garantías esenciales que todo procedimiento debe tener?

Es decir, si se tiene una sanción impuesta por un director de una Escuela o Facultad de la Universidad a un alumno, consistente, en la que por citar un ejemplo, suspensión de sus derechos escolares por un periodo de dos meses en días naturales contados a partir del 1 de abril del presente año y la audiencia previa se desahoga el 17 de junio del mismo año en curso ¿tiene relevancia jurídica que se ocurra ante el Tribunal Universitario solicitando el procedimiento de revisión de una sanción impuesta por una la autoridad universitaria competente?, si para efectos prácticos ya transcurrió el tiempo por el cual fue suspendido en sus derechos escolares dicho alumno al momento del desahogo de su derecho de audiencia? ¿Se está dejando en estado de indefensión al miembro de la comunidad universitaria que fue sancionado?, ¿se cumple con los principios fundamentales de cualquier procedimiento que marcan los principios generales del derecho?

En tal virtud debe hacerse un análisis jurídico del artículo octavo del Reglamento del Tribunal Universitario y de la Comisión de Honor, con el objeto de lograr su adecuada y legal aplicación dentro del procedimiento universitario.

Para el estudio de este tema, desarrollaremos cuatro capítulos: el Capítulo 1, denominado Marco Teórico Conceptual del Procedimiento ante el Tribunal Universitario de la Universidad Nacional Autónoma de México donde se analizarán los conceptos fundamentales de dicho Derecho, entre los que encontramos al: Proceso, Procedimiento y Principios Procesales, así como los que engloban a la Administración a fin de comprender mejor nuestro objeto de estudio.

En el Capítulo 2, titulado: Marco Histórico en el Procedimiento Administrativo, Legislación Universitaria y del Tribunal Universitario de la Universidad Nacional Autónoma de México, resaltamos los antecedentes del Procedimiento Administrativo en legislaciones anteriores, el origen de la creación de la Universidad Nacional Autónoma de México e Historia del Tribunal Universitario.

El Capítulo 3, nos referimos al Marco Legal Vigente del Procedimiento ante el Tribunal Universitario de la Universidad Nacional Autónoma de México, en donde se realizó un estudio desde un nivel de jerarquías de leyes, en primer lugar la Constitución Política por ser nuestra Carta Magna, en segundo lugar al Estatuto General de la Universidad y al Reglamento del Tribunal Universitario y de la Comisión de Honor enfocándonos a lo concerniente a las sanciones impuestas, así como al procedimiento mismo.

Por último en el Capítulo 4, titulado: Análisis de las Consecuencias Jurídicas del Derecho de Audiencia Previa en el Procedimiento ante el Tribunal Universitario de la Universidad Nacional Autónoma de México, como su nombre lo indica se analiza ¿cuál es el efecto jurídico de la audiencia previa para un supuesto infractor integrante de la comunidad universitaria? y la propuesta que se plantea para la solución del problema.

CAPÍTULO 1.

MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL DEL PROCEDIMIENTO ANTE EL TRIBUNAL UNIVERSITARIO, DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.

1.1 Derecho.

Desde los tiempos más remotos en la historia del hombre, se ha tenido la necesidad de vivir en convivencia, de relacionarse con los otros, de vincularse y establecerse en un colectivo, dando paso al contrato social, con el objeto de formar una sociedad capaz de coexistencia pacífica, que se preocupa por resguardar la libertad, la propiedad, la dignidad y la esencia humana que conlleva el mismo ser, teniendo como satisfactor mediador de la crueldad instintiva del propio hombre, al estado de derecho.

Por lo que conceptualizar al derecho resulta complejo, planteando un problema de carácter filosófico, de lo que diversos grandes juristas se han afanado en lograr una unanimidad en lo referente al concepto, existiendo polémica con diferencias de ideas, pero lo que sí es innegable es la presencia de normas de conducta que se dirigen a una población garantizando su cumplimiento con el uso de la fuerza pública, coacción que debe ser justa recíproca e igual.

“...Se puede entender por derecho al sistema de normas de conducta dirigidas, por igual, a los individuos de una sociedad, con el fin de establecer las bases de su convivencia, mediante la imposición de las obligaciones y el otorgamiento de facultades (derechos) tanto entre sí como respecto al estado, y fijando sanciones para el incumplimiento de las obligaciones, las cuales pueden ser impuestas aún en contra de la voluntad de aquel a quien obliga.

Para Hans Kelsen, el derecho “es un orden coactivo,... método específico que permite inducir a los hombres a conducirse de una manera determinada”.

El derecho, la norma jurídica, surge como producto de ciertos fenómenos sociales, debido a su fuerza, logran que el legislador les de forma y los incorpore en textos legales. El derecho resulta así ser la expresión normativa de las pretensiones y ideología de las fuerzas reales del poder.”¹

En este mismo orden de ideas, se debe recordar que el derecho fue antecedido por la fuerza absoluta como medio de resolución de los conflictos sociales en las épocas primitivas y antiguas, y cuando ésta fue poseída por un hombre u hombres determinados, éstos se impusieron a los demás y sostuvieron normas de conducta que debían ser seguidas por la colectividad, tales normas las podríamos considerar como la base del Derecho.

El carácter obligatorio de las normas jurídicas o de Derecho no implica que deban de cumplirse categóricamente, tales normas expresan y enmarcan sólo lo que debe ser, pero que es susceptible de infringirse, de violentarse. Este perfil obligatorio estriba en que su infracción conlleva a una sanción o castigo para el infractor, impuesta por un poder gobernante que en la sociedad ubica su función en salvaguardar al Derecho para que el mismo funcione.

De estas consideraciones se pueden señalar como elementos esenciales del concepto de Derecho, los siguientes: a) El Derecho es un conjunto de normas o reglas que gobiernan la conducta externa del hombre en sociedad; b) Es exclusivamente un producto social; fuera de la colectividad humana no tendría objeto; c) se impone a los hombres por la fuerza de la misma sociedad organizada en poder y aplica una sanción al que viola la norma jurídica.²

Asimismo, el maestro Miguel Villoro Toranzo refiere que el derecho es un sistema racional de normas sociales de conducta, declaradas obligatorias

¹ MARTÍN MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo 1er. Curso. Quinta edición. Oxford. México. 2008. P.6.

² Cfr. GARCÍA, Trinidad. Apuntes de Introducción al estudio del Derecho. Vigésima Quinta edición. Porrúa. México. 2001. P. 11.

por la autoridad, por considerarlas soluciones justas a los problemas surgidos de la realidad histórica.³

*“...Por su parte Rafael de Pina nos dice que Derecho es “todo conjunto de normas eficaz para regular la conducta de los hombres”. Además de que también podemos considerar otra acepción del derecho como un conjunto de reglas dirigidas a organizar la sociedad para el logro de fines comunes mediante la convivencia pacífica; reglas estas que pueden ser escritas o no escritas, pero respecto de las cuales el hombre tiene conciencia en tanto busca su perfeccionamiento y superación”.*⁴

Dándonos como una conclusión, la inconcebible idea por su propia naturaleza irrenunciable y muy corruptible que las sociedades humanas pudiesen interactuar de manera tranquila, justa y equilibrada en un ambiente de anarquía y falta de regulación de su propia conducta.

1.1.1 Derecho Constitucional.

En el campo del derecho encontramos como base del mismo, la presencia de dos grandes grupos; el de los gobernantes, como parte del estado moderno, impositor de las normas de conducta y el de los gobernados, receptor de las mismas, obligados a someterse ya sea en forma voluntaria o mediante el uso de la coacción a lo previamente determinado.

De lo anterior se puede deducir que la Constitución Política es la ley suprema. Ella estructura la base de los entes públicos y establece las reglas en materia de las garantías individuales y derechos humanos, lineamientos que deberán ser acatados y respetados por los gobernantes y gobernados, por lo que los particulares y/o gobernados pueden hacer todo aquello que no esté prohibido en una norma jurídica, y deben dejar de hacer lo que esté prohibido; el ejercicio de su libertad es relativamente más ilimitado, mientras que la

³ Cfr. UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE MÉXICO, Introducción al estudio del Derecho. Colección Carrera de Derecho. INITE, México, 2007, P. 21.

⁴ DE LA CRUZ GAMBOA, Alfredo. Introducción al estudio del Derecho. Sexta edición. Ediciones artículo 3°. México. 2001. P 29.

autoridad en cambio, solo puede hacer lo que le esta específicamente permitido en la esfera de su competencia que se determina por ley.

Todo orden constitucional precisa del reconocimiento de la libertad del hombre y de la reglamentación y regulación del poder de autoridad y mando de los gobernantes. Para la realización del individuo y ante la posible violación de sus derechos por parte de las autoridades, resulta necesario la imposición de un sistema de protección de un catálogo de libertad; y para la realización de éste, es indispensable la creación de esferas de competencias que precisen y delimiten las facultades otorgadas a la autoridad.

Por su parte, la doctrina al referir al Derecho Constitucional en su objeto de estudio, siendo la propia Constitución, nos lo ha presentado como **la base fundamental en la que descansa la arquitectura del Orden Jurídico de un Estado**. Nos ha dicho también que es la norma de normas, la Ley fundamental de un Estado, cimiento del edificio que constituye su organización jurídica.⁵

Por su propia naturaleza, El Derecho Constitucional es en efecto, el aliento jurídico de un pueblo, la expresión más alta de su dignidad cívica, el complejo más íntimo de la historia del hombre.⁶

Cada estado o país tiene una singularidad en su orden constitucional y sería obtuso tratar de encontrar una concepción universal aplicable a todo orden jurídico, siendo necesario limitarse al orden constitucional mexicano, por lo que seguiremos las ideas del doctor Felipe Tena Ramírez, que lo considera como una rama del Derecho Público, que se encarga del estudio de la organización del estado, de la esfera de competencia de sus autoridades, de los derechos del hombre frente aquél y del sistema que garantice la realización de sus derechos. Entendiendo a su vez por Constitución, conforme a este mismo autor, a la *“ley Suprema del País, que expedida por el poder constituyente en ejercicio de la soberanía, tiene por objeto organizar los*

⁵ Cfr. PEREZ DE LEON, Enrique E. Notas de Derecho Constitucional y Administrativo. Sexta edición, UNAM. México, 2005. P 2.

⁶ Cfr. TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, Segunda edición, Porrúa, México, 2004. P 59.

poderes públicos circunscribiéndolos en esferas de competencia y proteger frente a aquellos, ciertos derechos del hombre".⁷

"El Derecho Constitucional se ha definido como la rama del Derecho Público Interno que tiene por objeto determinar la forma del Estado como representante jurídico de una nación y la organización de los poderes públicos del mismo. Así como determinar la extensión de los derechos de esos poderes respecto de los individuos como tales y como ciudadanos".⁸

Eduardo García Maynez dice que *"el derecho político o constitucional es el conjunto de normas relativas a la estructura fundamental del estado, a las funciones de sus órganos y a las relaciones de estos entre sí y con los particulares"*.⁹

Al Derecho Constitucional le compete lo relativo a la organización fundamental del estado, a la determinación de los órganos más importantes de su gobierno y la atribución de las facultades de los mismos. Por lo general, los principios del Derecho Constitucional cristalizan en cada estado un conjunto de leyes supremas que integran la Constitución. Las leyes de contenido constitucional no se ciñen a un criterio invariable y rígido en cuanto a la determinación de su materia, nuestra Constitución, por ejemplo, reglamenta el ejercicio de las disciplinas religiosas e instituye principios generales del trabajo, tal cosa se debe a que el criterio del legislador varía en el tiempo y en el espacio para fijar lo que debe considerarse relacionado de modo vital con la organización del Estado y ser objeto del Derecho Constitucional, por lo que es importante destacar que en el rubro de materia educativa se cuenta con una gran flexibilidad y margen de acción que otorga nuestra Carga Magna al sector instructivo del país, como bien lo establece el artículo 3 en su fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dándole surgimiento y

⁷ Cfr. PEREZ DE LEON, Enrique E. Notas de Derecho Constitucional y Administrativo. Sexta edición, UNAM. México, 2005. P 3.

⁸ DE LA CRUZ GAMBOA, Alfredo. Introducción al estudio del Derecho. Sexta edición. Ediciones artículo 3°. México. 2001. P 24.

⁹ GARCIA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al estudio del Derecho. Vigésimo séptima edición. Porrúa. México. 2005. P 137.

vida a la Universidad Nacional Autónoma de México, en virtud de lo expresamente contenido en el mismo, y que me permito citar en su parte conducente dado su trascendentalismo: *“Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El estado –Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios- impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica obligatoria, la educación que imparta el estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria, el respeto a los derechos humanos y a la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y la justicia... VII.- Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y 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 ideas; determinarán sus planes y programas, fijarán los términos de ingreso, promoción, permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales tanto del personal académico como del administrativo se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta constitución, en los términos y las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que ésta fracción se refiere...”*

Es por lo anterior, que nuestra máxima Casa de Estudios, cuenta con toda una estructuralización autónoma que emana de la facultad que le otorga el artículo 3 fracción VII de la Constitución, y que corresponde a elementos propios integrantes de un organismo educativo público descentralizado, como lo son un gobierno libre, recursos humanos y materiales, doctrinas, filosofía, así como su propio marco normativo de régimen y funcionamiento como lo es la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México proveniente de la voluntad del Congreso Legislativo y que le otorga esa legitimidad fundamental y necesaria para su formación y ejercicio a la Universidad Nacional como la mayor institución de enseñanza, dándole cabida a crear sus

propios reglamentos, autoridades y procedimientos que estime necesarios para su buen desempeño.

1.1.2 DERECHO ADMINISTRATIVO.

El estado tiene la obligación de custodiar y de vigilar el ordenamiento jurídico, para la protección de las garantías individuales ante cualquier acto administrativo o procedimiento jurisdiccional.

*“Se puede entender al derecho administrativo como el estudio y conocimiento metodológico relativo al análisis de los cuerpos normativos que estructuran al poder ejecutivo, o administración pública, y que regulan sus actos”.*¹⁰

Son variadas las definiciones que se han dado en el Derecho Administrativo y en la mayoría de ellas predomina y se marcan como constantes el conjunto de normas que regulan las relaciones del Estado con los particulares en ejercicio de sus funciones administrativas.

Para Hauriou el Derecho Administrativo es *“la rama del derecho público que regula: 1° La organización de la empresa administración pública y de las diversas personas administrativas en las cuales ha encarnado, 2° los poderes y los derechos que poseen estas personas administrativas para manejar los servicios públicos, 3° el ejercicio de estos poderes y de estos derechos por la prerrogativa especial, por el procedimiento de acción de oficio y las consecuencias contenciosas que se siguen”*. Como se puede observar en la definición anterior, resulta complejo que además de considerar al Derecho Administrativo como regulador de la organización y de las acciones de carácter administrativo, se agrega el elemento de reputar a dichas autoridades como personas, y a las facultades que les fueron atribuidas como derechos. Sin embargo, contrario a este punto de vista, algunos autores de la corriente de la Escuela Realista niegan personalidad a la Administración, puesto que en ella

¹⁰ MARTIN MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo 1er. Curso. Quinta edición. Oxford. México. 2008. P.4.

solo se ve a individuos iguales a los particulares manejando a los servicios públicos, sin ninguna atribución de derechos otorgándole el carácter de obligación.¹¹

*“En este orden de ideas, se puede definir al Derecho Administrativo como la rama del Derecho Público que regula la actividad del estado que se realiza en forma de función administrativa”.*¹²

Cabe mencionar que diferentes autores, como lo es Enrique Sayagués Laso conceptualiza al Derecho Administrativo como *“Parte del derecho Público que regula la estructura y funcionamiento de la administración y el ejercicio de la función administrativa”*, por su parte Agustín Gordillo nos dice que el derecho administrativo es *“la rama del derecho Público que estudia el ejercicio de la función administrativa y la protección judicial que existe contra ésta”*, por lo que de lo anterior podemos resumir que es el conjunto de reglas jurídicas relativas a la acción administrativa del estado, la estructura de los entes del poder ejecutivo y sus relaciones.¹³

*Como conceptos formales y restringidos se pretende encuadrar a aquellos que resulten insuficientes por omitir algún aspecto regulado dentro del Derecho Administrativo, este encuadramiento resulta totalmente subjetivo, dentro del cual podríamos tener “al conjunto de reglas que determinan en que condiciones los entes administrativos adquieren derechos e imponen obligaciones a los administrados mediante la acción de sus agentes en interés de la satisfacción de las necesidades públicas” de Marcel Waline.*¹⁴

El maestro García Maynez por su parte señala, que el concepto más moderno de Derecho Administrativo es el que lo define como la rama del derecho público que tiene por objeto específico la administración pública, pero

¹¹ Cfr. FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Vigésima Primera edición. Porrúa. México. 2007. P.91.

¹² FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Vigésima Primera edición. Porrúa. México. 2007. P.99.

¹³ Cfr. MARTIN MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo 1er. Curso. Quinta edición. Oxford. México. 2004. P.7.

¹⁴ MARTIN MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo 1er. Curso. Quinta edición. Oxford. México. 2008. P.8.

agrega que para poder ser entendida es preciso explicarla en su última parte, demostrándonos la dificultad de poder tener una definición universal de esta rama del derecho, considerándolo en un particular punto de vista como “*la rama del derecho público, que se encarga del estudio de las normas y principios que regulan la actividad formal del poder ejecutivo, legislativo y judicial, y las relaciones de los particulares con el estado en dichas actividades*”.¹⁵

El Derecho Administrativo fija las normas que rigen la prestación de servicios públicos y la conducta de los órganos encargados de ella, órganos que integran el poder ejecutivo; a éste está encomendada el principio de la función administrativa. En la actualidad el derecho administrativo gana cada vez más importancia y extensión, movido en gran parte por las tendencias de socialización del derecho, el Estado ensancha incesantemente el campo de sus actividades y se atribuye funciones que habían estado en la esfera de la actividad privada, cayendo ahora bajo la influencia del Derecho Público, en especial Del Derecho Administrativo.¹⁶

Para el jurista Javier González el Derecho Administrativo corresponde a la rama del Derecho Público Interno ocupándose de las relaciones jurídicas de los órganos del Poder Ejecutivo, el cual tiene bajo su cargo la función administrativa de regular su conducta, asimismo se ocupa de normar la prestación de los servicios públicos.¹⁷

De lo anterior, se puede decir, que el Derecho Administrativo deriva del Público, encargándose del estudio de la organización y de las funciones de las Instituciones del Estado, que dependen propiamente de la cabeza de la Administración Pública, siendo parte del Poder Ejecutivo.

¹⁵ Cfr. PEREZ DE LEON, Enrique E. Notas de Derecho Constitucional y Administrativo. Sexta edición, UNAM. México, 2005. P 139.

¹⁶ Cfr. GARCÍA, Trinidad. Apuntes de Introducción al estudio del Derecho. Vigésima Quinta edición. Porrúa. México. 2001. P. 37.

¹⁷ UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE MÉXICO, Introducción al estudio del Derecho. Colección Carrera de Derecho. INITE, México, 2007, P. 59.

1.2 Formas de la Organización de la Administración Pública Federal.

La necesidad de regular y ordenar de manera coordinada a los entes que conforman a la Administración Pública, tiene como objeto lograr una operatividad adecuada a sus finalidades y al ejercicio de la función administrativa.

La organización Administrativa está integrada por los entes del poder ejecutivo federal que habrán de realizar las tareas que conforme a la constitución y a las respectivas leyes que les han sido asignadas. Al decir de García Oviedo y Martínez Useros, la organización administrativa ha sido “contemplada por el derecho administrativo como instrumento o medio de cumplimiento de la actividad o función administrativa”. Por otra parte, el sistema de organización administrativa es, junto con el acto administrativo, el núcleo del derecho administrativo.¹⁸

Las formas de organización administrativa, es decir, los sistemas como se estructuran los entes del poder ejecutivo, están determinadas por la liga jerárquica que con mayor o menor intensidad los vincula con el titular del propio poder ejecutivo, ya sea que este titular se llame presidente, primer ministro o gobernador. Las formas de organización son la manera como está integrada la Administración Pública; como se ordenaran los órganos del poder público encargados de la actividad administrativa. Para la doctrina del Derecho se divide generalmente en tres formas de organización: la centralización, la descentralización y la desconcentración administrativa.

La centralización es una forma de organización administrativa en la cual los entes del poder ejecutivo se estructuran bajo el mando unificado y directo del titular de la administración pública.¹⁹

¹⁸ Cfr. MARTIN MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo 1er. Curso. Quinta edición. Oxford. México. 2008. P.51.

¹⁹ Cfr. MARTIN MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo 1er. Curso. Quinta edición. Oxford. México. 2008. P.53.

Gabino Fraga nos dice que la centralización “*existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en donde se encuentra el jefe supremo de la Administración Pública*”.²⁰

El poder ejecutivo federal en México se deposita en una sola persona, que es el Presidente de la República; los entes o dependencias que se estructuran inmediatamente bajo su mando y que configuran la administración centralizada de la federación tienen a su cargo los negocios del orden administrativo de jurisdicción federal.

De acuerdo con el párrafo segundo del artículo 1° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Administración Pública centralizada está conformada por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y la Procuraduría General de la República.

La **descentralización** administrativa es una forma de organización de entes que pertenecen al poder ejecutivo, los cuales están dotados de su propia personalidad jurídica y de autonomía jerárquica para efectuar tareas administrativas, existen ciertas características que les son atribuidas a estos organismos descentralizados, entre las que se encuentran:

1. Son creadas por ley del congreso o por decreto del presidente de la república.
2. El derecho positivo les reconoce una personalidad jurídica propia, distinta de la del estado.
3. Como consecuencia de lo anterior, dichos organismos cuentan con patrimonio propio.
4. Gozan de autonomía jerárquica con respecto al órgano central, poseen un auto gobierno.

²⁰ FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Vigésima Primera edición. Porrúa. México. 2007. P.165.

5. Existe un control o una tutela por parte del estado sobre su actuación, cabe destacar la excepción a esta característica constituida por la Universidad Nacional Autónoma de México.²¹

Por otra parte, Gabino Fraga conceptualiza a la desconcentración “como en la delegación que hacen las autoridades superiores a favor de órganos que les están subordinados, de ciertas facultades de decisión”.²²

Se puede deducir que la desconcentración es un modo de estructurar los entes públicos en su dependencia con el jefe del ejecutivo, implicando una manera de diluir el poder y la competencia en los subordinados para despachar asuntos. Los entes desconcentrados forman parte de los órganos centralizados; por tanto, no llegan a tener la personalidad jurídica propia. Esta ausencia de personalidad es la nota característica y diferenciadora de ellas, junto con la autonomía técnica. Ejemplos de organismos desconcentrados son el Instituto Politécnico Nacional, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, La comisión Nacional del Agua, el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, entre otros.

1.3 Organismos Públicos Descentralizados.

Es importante mencionar que la descentralización administrativa tiene como finalidad aligerar un tanto al Estado la carga que le impone actualmente la colectividad y satisfacer ciertas necesidades de manera pronta y eficaz por medio de diversos entes de carácter localista o por su capacitación técnica, estando capacitados para hacerlo.

El maestro Gabino Fraga define la descentralización como: “otra forma de organización administrativa, la cual consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía” añadiendo que “el único carácter que se puede señalar como fundamental del régimen de

²¹ Cfr. MARTIN MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo 1er. Curso. Quinta edición. Oxford. México. 2008. P.143.

²² FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Vigésima Primera edición. Porrúa. México. 2007. P.165.

descentralización es el de que los funcionarios y empleados que lo integran gozan de una autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes jerárquicos”.²³

Así aparece, una diferencia fundamental entre la descentralización y la centralización administrativa, ya que en esta última todos los órganos que la integran están ligados por la relación jerárquica que implica una serie de poderes superiores respecto de los actos y de los titulares de los órganos inferiores.

Para el diccionario de la Lengua Española, la palabra descentralización significa acción y efecto de descentralizar y esta última: “Transferir a diversas corporaciones u oficios parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo del Estado”.

Descentralización en el Derecho Administrativo es una forma jurídica en que se organiza la administración pública, mediante la creación de entes públicos por el legislador, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio, y responsables de una actividad específica de interés público. A través de esta forma de organización y acción administrativas, que es la descentralización administrativa, se atienden fundamentalmente servicios públicos específicos.

Por su parte, Andrés Serra Rojas explica que descentralizar no es independizar, sino solamente dejar o atenuar la jerarquía administrativa, conservando el poder central limitadas facultades de vigilancia y control.

La autonomía de los órganos descentralizados presupone no estar sujetos a la administración central, esto es, no estar sujetos a las decisiones jerárquicas de ésta. Dotar de personalidad jurídica y patrimonio propios, a los entes descentralizados es una forma de asegurar en parte esa autonomía, pero falta su autonomía económica consistente en la libre disposición de los bienes que forman su patrimonio propio y en la aprobación y ejecución que hagan de su presupuesto sin injerencia de ninguna autoridad central.

La descentralización ha adoptado tres modalidades diferentes, que son:

²³ FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Vigésima Primera edición. Porrúa. México. 2007. P.178.

1.- Descentralización por región. Consiste en la constitución de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que correspondan a la población radicada en una determinada circunscripción territorial. Esta modalidad de la descentralización se adapta de una manera más efectiva a las aspiraciones democráticas, y además, desde el punto de vista de la administración, significa la posibilidad de una gestión más eficaz de los servidores públicos, y por lo mismo, una realización más adecuada de las atribuciones que al Estado corresponden. Los organismos descentralizados por región son aquellos que atienden y satisfacen las necesidades públicas de una región, como es el municipio.

2.-Descentralización por servicio. El Estado tiene encomendada la satisfacción de necesidades de orden general, que requiere procedimientos técnicos sólo al alcance de funcionarios que tengan una preparación especial. La forma de conseguir ese propósito es dar independencia al servicio y constituirle un patrimonio que sirva de base a su economía. Los organismos descentralizados por servicio son aquellos que prestan determinados servicios públicos (Comisión Federal de Electricidad, Ferrocarriles Nacionales de México, Instituto Mexicano del Seguro Social, Universidad Nacional Autónoma de México, etc.).

3.- Descentralización por colaboración. Constituye una modalidad particular del ejercicio de la función administrativa con caracteres específicos que la separan notablemente de los otros dos tipos anteriores de descentralización. La descentralización por colaboración se origina cuando el Estado adquiere mayor injerencia en la vida privada y cuando, como consecuencia, se le presentan problemas para cuya resolución se requiere una preparación técnica de que carecen los funcionarios políticos y los empleados administrativos de carrera. Para tal evento, se impone o autoriza a organizaciones privadas su colaboración, haciéndolas participar en el ejercicio de la función administrativa. De esta manera, la descentralización por colaboración es una de las formas del ejercicio privado de las funciones públicas.

En estos tres tipos de descentralización no hay caracteres idénticos y uniformes, pues a diferencia de la centralización, aquel régimen constituye una tendencia de alcances muy variables. Sin embargo, y reconociendo todos los matices que pueden revestir los organismos descentralizados, la doctrina ha tratado de fijar algún carácter esencial común para todos ellos.

Así pues, el único carácter que se puede señalar como fundamental del régimen de descentralización es el de que los funcionarios y empleados que lo integran gozan de una autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes jerárquicos característicos del régimen centralizado en el que las autoridades superiores tienen determinadas facultades con relación a las personas y a los actos de los empleados inferiores²⁴; derivándose a un campo de libertad respecto a la toma de decisiones, regulación de términos, estructura interna y funcionamiento de la propia dependencia con el objeto de manejarse en pro de bienestar general.

1.4 Universidad Nacional Autónoma de México.

La Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), es la principal institución educativa del país. Única en su género, ha sido desde sus orígenes la piedra angular sobre la que se ha edificado el esquema nacional de la educación superior mexicana, por lo cual representa una parte significativa en el desarrollo histórico de la nación. Desde su fundación como Universidad Nacional en 1910, se han formado en sus aulas muchos de los hombres y mujeres que han forjado el México moderno y, con el paso del tiempo, se ha convertido en un baluarte de la cultura nacional y en un semillero de promotores del progreso científico e ideológico del país.

Por su historia, valor y fuerza educativos, por la capacidad de dinamismo de su investigación, por la difusión cultural que lleva a cabo, por la extensión y cobertura de los planes y programas de estudio, por la amplitud y variedad de

²⁴ Cfr. PEREZ DE LEON, Enrique E. Notas de Derecho Constitucional y Administrativo. Sexta edición, UNAM. México, 2005. P. p. 169, 170, 171.

sus niveles educativos, por la calidad académica de su planta docente y por el número de estudiantes que alberga, la UNAM es la máxima casa de estudios.²⁵

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

Asimismo, en el artículo 2° de la misma ley Orgánica delimita los derechos y el fin de esta institución educativa, la UNAM, el cual dice:

- I. Organizarse como estime mejor, dentro de los lineamientos generales señalados en la presente ley.
- II. Impartir sus enseñanzas y desarrollar sus investigaciones de acuerdo con el principio de libertad de cátedra y de investigación.
- III. Organizar sus bachilleratos con las materias y por el número de años que estime conveniente, siempre que incluyan, con la misma extensión de los estudios oficiales de la Secretaría de Educación Pública, los programas de todas las materias que forman educación secundaria, o requieran este tipo de educación como antecedente necesario. A los alumnos de las escuelas secundarias que ingresen a los bachilleratos de la Universidad se les reconocerán las materias que hayan aprobado y se les computarán por el mismo número de años de bachillerato, los que hayan cursado en sus escuelas.
- IV. Expedir certificados de estudios, grados y títulos.
- V. Otorgar, para fines académicos, validez a los estudios que se hagan en otros establecimientos educativos, nacionales o extranjeros, e incorporar, de acuerdo con sus reglamentos, enseñanzas de bachilleratos o profesionales.

²⁵ Cfr. UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. Conozca a la UNAM. Tercera edición. Una Introducción a la Universidad Nacional Autónoma de México. 1998. P.7.

El gobierno de la Universidad como se desprende de su Ley Orgánica, es ejercido por la Junta de Gobierno; el Consejo Universitario; el Rector, el Patronato Universitario; los directores de las Facultades y Escuelas, así como los de la Investigación Científica y de Humanidades.

La Junta de Gobierno está integrada por quince miembros cuyas labores son, entre otras, nombrar al rector y los directores de facultades, escuelas e institutos, así como designar a los miembros del patronato Universitario.

1.5 Proceso.

Se puede definir el concepto de proceso como: “Conjunto de actos del estado como soberano, de las partes interesadas y de los terceros ajenos a la relación sustancial, actos todos que tienden a la aplicación de una ley general a un caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo”.²⁶ Entendemos por proceso la serie de actos que realizan las partes, ante un juez, para la composición del litigio.

El proceso jurisdiccional tiene la finalidad de relacionar los diversos actos tendientes a la solución de una controversia, bajo el órgano jurisdiccional, por lo que es de utilidad la siguiente definición: “Conjunto de actos regulados por la ley y realizados con la finalidad de alcanzar la aplicación judicial del derecho objetivo y la satisfacción consiguiente del interés legalmente tutelado en el caso concreto, mediante una decisión del juez competente”.²⁷

De igual manera, en un diccionario jurídico, podemos encontrar otra definición sobre el tema: “Es el conjunto de disposiciones que regulan la sucesión concatenada de los actos jurídicos realizados por el juez, las partes y otros sujetos procesales, con el objeto de resolver las controversias que se suscitan en la sociedad, con la aplicación de las normas de derecho sucesivo”²⁸.

²⁶ GÓMEZ LARA, Cipriano. Teoría General del Proceso. Novena edición. Harla. México. 2008. P. 54.

²⁷ DE PINA, Rafael. Diccionario de Derecho. Vigésima séptima edición. Porrúa. México. 2005. P. 420.

²⁸ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo II. UNAM. Porrúa. México. 2007. P. 1034.

Esto debe entenderse como una serie de pasos o actos ordenados progresivamente, es decir que uno es consecuencia del otro; aunado a que éstos se encuentran establecidos en la ley adjetiva de la materia de que se trate y que son seguidos por los que intervienen en el juicio, mismos que sirven como instrumento necesario para que el órgano jurisdiccional pueda tomar una determinación y obtener así una resolución.

Haciendo alusión a la definición que realiza el maestro Rafael de Pina, al respecto se puede comentar que ciertamente son una serie de actos jurídicos establecidos en la ley y realizados por las partes, a partir de los cuales el juzgador toma los elementos para dictar una resolución al conflicto; por otra parte, considerando la definición que establece, respecto de los actos que realizan tanto el juzgador como las partes que en el juicio intervienen, se encuentran reguladas por la ley adjetiva de la materia de que se trate, estableciéndose una secuencia procesal.

En este orden de ideas, el propósito primordial que busca el proceso jurídico es en términos generales, la procuración de justicia o la seguridad jurídica en la sociedad. El maestro Alberto Trueba Urbina dice que el proceso del trabajo tiene como carácter tutelar para el obrero el privilegio de que se pueden suplir determinadas deficiencias técnicas en su reclamación, ya que en el proceso obrero, no rige el principio de igualdad jurídica, ante el evidente desequilibrio económico que existe entre empresarios y clase trabajadora ²⁹, por lo que al proceso del trabajo, se deben aplicar normas jurídicas procesales de carácter social, protectoras del sujeto más débil del proceso.

1.6. Procedimiento.

El procedimiento “es el conjunto de formalidades o tramites a que está sujeta la realización de los actos jurídicos civiles, procesales, administrativos y legislativos”.³⁰

²⁹ Cfr. TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo. Segunda edición. Porrúa. México. 2008. P. 203 y 204.

³⁰ DE PINA, Rafael. Diccionario de Derecho. Vigésima séptima edición. Porrúa. México. 2005. P. 420.

Claramente existe una gran diferencia entre los conceptos proceso y procedimiento.

El camino que va desde la acción a la sentencia y su ejecución es el proceso y el conjunto de formalidades que deben observarse durante el mismo es el procedimiento.³¹

El Maestro Rafael de Pina establece, que el proceso comprende un procedimiento a que se sujetan todos los actos jurídicos, sin los cuales el proceso no tendría significado.³²

Otra diferencia entre el proceso y el procedimiento, es que el proceso es el conjunto de actos coordinados de las partes y el juez, conducentes al ejercicio de la jurisdicción, que tiene la finalidad que reside en el efecto jurídico de obtener una sentencia, y el procedimiento lo constituye el conjunto de formalidades o reglas que atañen a la exterioridad del proceso, y no tiene una finalidad de efectos jurídicos.³³

El tiempo proceso puede decirse que es el concepto puro, el cual no se ubica ni en tiempo ni espacio, sin embargo, el procedimiento viene a actualizar al proceso en ese tiempo y en ese espacio; es decir, cuando calificamos al proceso oral, escrito, ordinario, sumario, ejecutivo, estamos haciendo alusión a los procedimientos en que el proceso se actualiza.

1.6.1 Procedimiento Administrativo.

Para realizar actos administrativos, las autoridades facultadas deben seguir el camino legal que en cada caso señale la ley especial aplicable y siempre cumplir con las disposiciones genéricas contenidas en los preceptos constitucionales respectivos.

³¹ Cfr. MARGADANT, Guillermo Floris. El Derecho Privado Romano. Octava edición. Esfinge. México. 2008. P. 139.

³² Cfr. DE PINA, Rafael y Castillo Larrañaga, José. Instituciones de Derecho Procesal Civil. Porrúa. México. 2005. P. 159.

³³ Cfr. BARQUET RODRIGUEZ, Farid Alfredo. “Proceso y Derecho Procesal del Trabajo”. Gaceta Laboral. Número 58. Junta Federal de conciliación y Arbitraje en el Distrito Federal. México. 1997. P. 21.

El conjunto de formalidades y trámites que deben agotar la autoridad para pronunciar sus actos constituye el procedimiento. Este trámite legal que debe acatarse para dar nacimiento a una declaración administrativa, resulta benéfico tanto para el particular como para los órganos administrativos dotados de facultades decisorias; respecto al primero, porque es evidente que, señalado un procedimiento a seguir tiene la seguridad de que gozará de los derechos de legalidad y audiencia de ley le otorga y tendrá certeza de que la autoridad no actuará arbitraria o caprichosamente, sino de acuerdo con el procedimiento legal establecido; en cuanto a la administración resulta también positivo; unificados y precisados los trámites que habrá que realizar, le bastará a justar su conducta a ellos para tener la seguridad de que su actuación es válida y legal.

El procedimiento administrativo difiere del contencioso administrativo, porque mientras aquél fija la secuela legal para la emisión de un acto, éste pugna por controlar la legalidad del acto mismo; el uno se refiere al camino para llegar a un fin, el otro podemos decir que se contrae al fin en sí mismo considerado.

En consecuencia, podemos decir que procedimiento administrativo es el conjunto de actos concatenados y sucesivos que, señalados por la ley en cuanto su orden y forma, dan como resultado una declaración administrativa.

Dentro de nuestro sistema legal el procedimiento administrativo debe ajustarse a la ley secundaria aplicable, pero indefectiblemente debe acatar los principios que consagra nuestra Constitución Política. La autoridad administrativa debe fundamentalmente respetar las garantías de legalidad y de audiencia establecidas en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, que establece que *“Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad de sus propiedades, posesiones o derechos sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho”*.

En cuanto al aspecto procesal, conviene señalar que la garantía de que constitucionalmente deberá gozar el particular es la obligación de que, al seguirse un juicio, se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, permitirle su defensa, darle la oportunidad de allegar las pruebas que estime pertinentes, alegar lo que a sus intereses convenga y de que, en su oportunidad, se pronuncie una resolución conforme a la ley.

Con base en estos derechos a su favor, independientemente de lo que además ordenen las leyes especiales que nunca podrán contradecir a la constitución, si el particular estima que se violó algunos de ellos en su perjuicio, oportunamente podrá hacer valer su ilegalidad a efecto de lograr su ineficacia.³⁴

Otra definición nos dice que el Procedimiento Administrativo es el cauce formal de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin. El procedimiento tiene por finalidad esencial la emisión de un acto administrativo.

A diferencia de la actividad privada, la actuación pública requiere seguir unos cauces formales, más o menos estrictos, que constituyen la garantía de los ciudadanos en el doble sentido de que la actuación es conforme con el ordenamiento jurídico y que esta puede ser conocida y fiscalizada por los ciudadanos.

El procedimiento administrativo se configura como una garantía que tiene el ciudadano de que la Administración no va a actuar de un modo arbitrario y discrecional, sino siguiendo las pautas del procedimiento administrativo, procedimiento que por otra parte el administrado puede conocer y que por tanto no va a generar indefensión.³⁵

Por lo tanto, le actúa al administrado como un sistema de resguardo y protección a sus derechos, otorgándole certidumbre jurídica, sabiendo que

³⁴ Cfr. PEREZ DE LEON, Enrique E. Notas de Derecho Constitucional y Administrativo. Sexta edición, UNAM. México, 2005. P.p. 215. 216.

³⁵ Cfr. BOQUERA OLIVER, José María. Derecho administrativo. Tercera edición. Porrúa. México. 2009. P.59.

tiene la facultad de contravenir cualquier conducta emanada de una Autoridad que le genere daño.

1.6.2. Principios Procesales en el Derecho Administrativo.

Las características del procedimiento administrativo varían según las diversas concepciones que del mismo se tengan, algunas de estas surgen como las más importantes y esenciales en el procedimiento.

- a) **Legalidad.** Debe estar previsto o permitido en la ley, dentro de la competencia del órgano.
- b) **Eficiencia.** Que logre producir o ejecutar adecuadamente el acto.
- c) **Gratuidad.** Generalmente existirá esta nota, salvo que se trate de servicios públicos o actividad registral.
- d) **Publicidad.** Es decir, no existen los procedimientos secretos excepto en asuntos de seguridad nacional, diplomáticos o que por razones morales deba mantenerse reserva.
- e) **Agilidad.** Aunque en la práctica ocurre que los trámites administrativos marchan siempre con lentitud, todos los movimientos de reforma administrativa tienen a darle rapidez.
- f) **Equidad.** Ha de observarse el principio *in dubio pro actione*; esto es, que el procedimiento debe tender a lograr el resultado más favorable al administrado o particular.
- g) **Requisitos del procedimiento.** Deben estar contenidos en la ley o disposición reglamentaria y ser técnicamente idóneos para emitir o ejecutar el acto, y siempre acatando lo que la constitución federal establece respecto al procedimiento.³⁶

Todas estas características preponderan para llevar a cabo un procedimiento que se encuentre a la altura de las necesidades de la Ley Suprema, así como de un digno Estado de Derecho, que vele por los intereses de los gobernados.

³⁶ MARTINEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo 1er. Curso. Ob. Cit. P. 264.

1.7. Etapas en el Procedimiento Administrativo.

El procedimiento administrativo general carece de fases o etapas, en mérito del principio de unidad de vista, se reconocen diversos estados en su tramitación, que son los siguientes:

Iniciación: *De oficio* por acuerdo del órgano competente, por propia iniciativa, por orden superior, a petición razonada de otros órganos o por denuncia. Con anterioridad al acuerdo de iniciación, podrá el órgano competente abrir un periodo de información previa con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento.

A instancia de parte. Estas solicitudes de iniciación del procedimiento deberán reunir los siguientes requisitos:

- a) Nombre y apellidos del interesado y, en su caso, de la persona que lo representa y del medio y lugar preferente para notificaciones.

Se podrán acumular varias pretensiones de contenido y fundamento idéntico o sustancialmente similar, salvo que las normas reguladoras de los procedimientos específicos dispongan otra cosa.

- b) Hechos, razones y petición en donde se concrete con claridad la solicitud.
- c) Lugar y fecha.
- d) Firma del solicitante (no tiene porque ser el interesado puede ser su representante) o acreditación de autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio.
- e) Órgano, centro o unidad administrativa al que se dirige.

Si la solicitud de iniciación no reúne los requisitos anteriormente señalados y los exigidos, en su caso, por la legislación específica aplicable, se requerirá al interesado para que, en un plazo determinado, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos, con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su petición previa resolución que deberá ser dictada en los términos previstos en la norma aplicable.

Siempre que no se trate de procedimientos selectivos o de concurrencia competitiva, este plazo podrá ser ampliado prudencialmente, a petición del interesado o a iniciativa del órgano, cuando la aportación de los documentos requeridos presente dificultades especiales.

En los procedimientos iniciados a solicitud de los interesados, el órgano competente podrá recabar del solicitante la modificación o mejora voluntarias de los términos de aquélla. De ello se levantará acta sucinta que se incorporará al procedimiento.

Medidas provisionales. Las normas de procedimiento establecen que, iniciado el procedimiento, el órgano administrativo competente para resolverlo, podrá adoptar, de oficio o a instancia de parte, las medidas provisionales que estime oportunas para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, si existiesen elementos de juicio suficientes para ello.

Algunas legislaciones instituyen que, antes de la iniciación del procedimiento administrativo, el órgano competente, de oficio o a instancia de parte, en los casos de urgencia y para la protección provisional de los intereses implicados, podrá adoptar las medidas correspondientes en los supuestos previstos expresamente por una norma de rango de Ley. En este caso, las medidas provisionales deberán ser confirmadas, modificadas o levantadas en el acuerdo de iniciación del procedimiento, que deberá efectuarse dentro de un plazo posterior a su adopción, el cual podrá ser objeto del recurso que proceda. En todo caso, dichas medidas quedarán sin efecto si no se inicia el procedimiento en dicho plazo o cuando el acuerdo de iniciación no contenga un pronunciamiento expreso acerca de las mismas.

Por otro lado, no se podrán adoptar medidas provisionales que puedan causar perjuicio de difícil o imposible reparación a los interesados o que impliquen violación de derechos amparados por las leyes.

Las medidas provisionales podrán ser alzadas o modificadas durante la tramitación del procedimiento, de oficio o a instancia de parte, en virtud de

circunstancias sobrevenidas o que no pudieron ser tenidas en cuenta en el momento de su adopción.

La ordenación se halla conformada por todas las actuaciones que han de pre ordenar el desarrollo del procedimiento hasta su finalización, para permitir la realización efectiva de los actos de instrucción.

Como principio que rige esta fase tenemos el de impulso de oficio, a tenor del cual no es preciso que el administrado solicite el desarrollo del proceso, dado el interés general que anima el procedimiento administrativo.

Igualmente, se halla también presidida por el principio de celeridad, que ha de impregnar todo el procedimiento, a la vez que por el principio de eficacia, coordinándose ambos al exigirse que se acuerden en un sólo acto los trámites que admitan impulso simultáneo, sin precisarse impulso sucesivo.³⁷

Siempre que se incumplan los principios aludidos, cabe la reacción del interesado a través de la queja o reclamación.

La instrucción es el conjunto de actos por medio de los cuales se aportan al órgano decisorio los elementos de juicio necesarios para que dicte resolución, impulsándose de oficio sin merma del derecho del interesado a proponer lo que convenga a sus intereses, con posibilidad de presentar alegaciones las partes, proponer práctica de pruebas, con los informes preceptivos y facultativos correspondientes.

Los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución, se realizarán de oficio por el órgano que tramite el procedimiento, sin perjuicio del derecho de los interesados a proponer aquellas actuaciones que requieran su intervención o constituyan trámites legal o reglamentariamente establecidos.

Es decir, esta fase del procedimiento se halla presidida por el principio de oficialidad. Esto significa que, aún en el caso que el interesado no aporte los

³⁷ Cfr. FRAGA. Gabino. Derecho administrativo. Ob. Cit. P.p. 258, 259. 260.

elementos de conocimiento necesarios para el debido conocimiento, debe la Administración de oficio procurárselos.

Existen una serie de trámites que se desarrollan durante la fase de instrucción como lo son las alegaciones, el periodo probatorio, solicitud de informes, entre otras aquellas diligencias a efecto de emitir una resolución conforme a derecho.

Instruidos los procedimientos, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se pondrán de manifiesto a los interesados o, en su caso, a sus representantes, salvo lo que afecte a las informaciones y datos que sean confidenciales por mandato de la ley.

Los interesados, en un plazo no inferior a diez días ni superior a quince, podrán alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes. Si antes del vencimiento del plazo los interesados manifiestan su decisión de no efectuar alegaciones ni aportar nuevos documentos o justificaciones, se tendrá por realizado el trámite. Se podrá prescindir del trámite de audiencia cuando no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado.³⁸

Terminación .La Administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea la forma de iniciación.

Hay supuestos en los que la resolución consiste en la declaración de las circunstancias que concurren en cada caso, con indicación de los hechos producidos y las normas aplicables. Esto se produce en los casos de prescripción, renuncia del derecho, caducidad del procedimiento o desistimiento de la solicitud, así como desaparición sobrevinida del objeto del procedimiento.

³⁸ Cfr. BOQUERA OLIVER. José María. Derecho administrativo. Octava edición. Trillas. México. 2002. P. 233.

Se exceptúan de la obligación de resolver, los supuestos de terminación del procedimiento por pacto o convenio, así como los procedimientos relativos al ejercicio de derechos sometidos únicamente al deber de comunicación previa a la Administración.

- a) Normal. La forma normal de terminación del procedimiento es mediante una resolución que decidirá sobre todas las cuestiones planteadas por el interesado y otras derivadas del propio expediente. La decisión será motivada en los casos en que proceda.
- b) Anormales. El desistimiento, la renuncia y la caducidad o abandono son formas de finalización anormales que solo se pueden producir en los procedimientos incoados a instancia de los particulares.
 - a) Desistimiento. El interesado puede desistir de su solicitud siempre y cuando no esté prohibido por el ordenamiento jurídico. No obstante la Administración puede limitar el desistimiento si la cuestión suscitada en el procedimiento fuera de interés general o conveniente sustanciarla. El desistimiento no impide al interesado seguir conservando los derechos que le amparan que podrá hacer valer, si lo desea, en otro procedimiento.
 - b) Renuncia. Es igual que el desistimiento, si bien el interesado que renuncia pierde los derechos que le amparan.
 - c) Caducidad. Que consiste en la paralización del procedimiento por causa imputable al interesado una vez que la Administración le ha advertido de la misma si no realiza actuaciones sustanciales y necesarias y han transcurrido tres meses desde la comunicación.
 - d) Silencio administrativo. Se produce en aquellas situaciones en las que la Administración no ha resuelto expresamente y la Ley realiza la presunción de que si lo ha hecho.
 - e) Por convención. Las Administraciones Públicas podrán celebrar acuerdos con personas de derecho público o privado siempre que no sean contrarios al Ordenamiento jurídico ni versen sobre materias donde no es posible la transacción.

La ejecución. Las normas jurídicas suelen establecer la presunción de validez de todos los actos administrativos y, en consecuencia, producen plenos efectos

jurídicos. Esto se denomina “ejecutividad” del acto administrativo. La ejecutividad del acto administrativo es de interés a todos los efectos, pero especialmente cuando los interesados obligados a cumplir el mismo no lo hacen.

Medios de ejecución forzosa. Las legislaciones establecen que los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho administrativo son inmediatamente ejecutivos. A tal fin las Leyes regulan distintos medios de ejecución forzosa cuando los particulares no cumplen voluntariamente lo establecido en el acto administrativo.

A) **Apremio sobre el Patrimonio.** Es el procedimiento de cobro de la Administración de las cantidades líquidas adeudadas a la misma y que no han sido abonadas voluntariamente. Se trata de una situación que se aplica especialmente, aunque no exclusivamente, en materia tributaria. Requiere que se expida el certificado de descubierto, el embargo de los bienes del deudor y la subasta pública de los mismos.

B) **Ejecución subsidiaria.** Es la realización por la Administración, o a través de personas que se determinen por la misma, de actos que imponen obligaciones de hacer y que no sean personalísimos, ante el incumplimiento del sujeto obligado. Este procedimiento, concretamente se prevé para el restablecimiento de la legalidad urbanística, con la ejecución de una obra por parte de la Administración o de empresa contratada. Los costes resultan a cargo del obligado, pudiendo seguirse para ello el apremio sobre el patrimonio.

C) **Multa coercitiva.** Que es la imposición de multas reiteradas en lapsos de tiempo para obligar a cumplir lo ordenado. Esta imposición de multas está reservada a los actos personalísimos en que no quepa la compulsión directa, o no sea conveniente o cuya ejecución el obligado pudiera encargar a un tercero. Las multas son compatibles con las sanciones administrativas.

D) **Compulsión sobre las personas.** Es en los casos en los que se obliga a la realización física de un acto. Dado que roza los derechos constitucionales, la Ley impone que se respeten los mismos y que la compulsión esté autorizada por Ley. La obligación ha de ser personalísima de hacer o no hacer.³⁹

³⁹ Cfr. FRAGA. Gabino. Derecho administrativo. Ob. Cit. P.p. 262, 263.

Las resoluciones se dictan a fin de cumplir las funciones que la ley encomienda ya sea a cada ciudadano, Autoridad u Organismos que brinden servicios públicos, alcanzando a todo aquello que complemente, desarrolle o detalle la ley en la esfera de su competencia.

1.7.1 El Acto Administrativo.

Rafael Bielsa dice: “Puede definirse el acto administrativo como decisión, general o especial, de una autoridad administrativa en el ejercicio de sus propias funciones sobre derechos, deberes e intereses de las entidades administrativas o de los particulares respecto de ellos”.

Otra definición de acto administrativo refiere que es, “toda declaración jurídica unilateral y ejecutiva, en virtud de la cual la administración puede crear, reconocer, modificar o extinguir situaciones jurídicas subjetivas”.⁴⁰

“El acto administrativo es una declaración concreta y unilateral de voluntad de un órgano de la administración activa en el ejercicio de la potestad administrativa”.⁴¹

“También tenemos que la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal señala al acto administrativo como la declaración unilateral de la voluntad, externa, concreta y ejecutiva, emanada de la administración pública..., en el ejercicio de sus facultades que le son conferidos por los ordenamientos jurídicos, que tienen por objeto crear, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica concreta, cuya finalidad es la satisfacción del interés general.”⁴²

El maestro Gabino Fraga explica que desde el punto de vista de su naturaleza, los actos se pueden clasificar en dos categorías; actos materiales y

⁴⁰ BOQUERA OLIVER, José María. Derecho administrativo. Ob. Cit. P.229.

⁴¹ PEREZ DE LEON, Enrique E. Notas de Derecho Constitucional y Administrativo. Ob. Cit. P 173.

⁴² MARTINEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo 1er. Curso. Ob. Cit. P. 240.

actos jurídicos, siendo los primeros los que no producen ningún efecto de derecho y los segundos los que si engendran consecuencias jurídicas.

Desde el punto de vista de las voluntades que intervienen en la formación del acto, pueden dividirse los actos administrativos, en actos constituidos por una voluntad única y actos formados por el concurso de varias voluntades.

El acto simple, o el formado por una sola voluntad, conserva ese carácter aun cuando en el procedimiento previo a su emanación se hagan necesarios otros actos de voluntad, pero cuando esas voluntades intervienen en la formación misma del acto, se pasa a algunas de las siguientes categorías; el acto colegial, que es el que emana de un órgano único de la administración constituida por varios miembros; el acto complejo o colectivo, que se forma por concurso de voluntades de varios órganos de la administración; el acto unión, se define por la intervención de varias voluntades pero en las cuales ni su finalidad es idéntica, como en los actos colectivos.

Partiendo de la relación que guarda la voluntad creadora del acto con la ley, los actos administrativos se clasifican en dos categorías: el acto obligatorio, reglado o vinculado, y el acto discrecional. El primero es el acto que constituye la mera ejecución de la ley, el cumplimiento de una obligación que la norma impone a la administración cuando se han realizado determinadas condiciones de hecho. En esta clase de actos la ley determina exactamente no sólo la autoridad la autoridad competente para actuar sino también si ésta debe actuar y cómo debe actuar, estableciendo las condiciones de la autoridad administrativa de modo de no dejar margen a diversidad de resoluciones.

Por el contrario el acto discrecional tiene lugar cuando la ley deja a la Administración un poder libre de apreciación para decidir si debe obrar o abstenerse o en qué momento debe obrar o como debe obrar o en fin qué contenido va a dar a su actuación. Por lo general de los términos mismos que use la ley podrá deducirse si ella concede a las autoridades una facultad discrecional, así, normalmente, cuando la ley use términos que no sean

imperativos sino permisivos o facultativos se estará frente al otorgamiento de un poder discrecional.⁴³

Como ya se sabe, el objetivo de la Administración Pública es satisfacer los intereses colectivos de una sociedad y en aras de ello, se dictan los denominados actos administrativos entendiéndolos en su forma más simple como la declaración unilateral de una Autoridad competente en el ejercicio de su función administrativa que produce efectos jurídicos.

1.7.2. Elementos del Acto Administrativo.

La doctrina administrativa ha considerado que son elementos del acto administrativo los siguientes: sujeto, voluntad, objeto, motivo, fin, forma y mérito, los tratadistas que coinciden con la idea anterior son Serra Rojas, Manuel María Díez y Gabino Fraga, por otra parte el estudio de la forma en que opera el acto administrativo nos lleva a considerar como elementos del mismo únicamente: Sujeto, La manifestación externa de la voluntad, Objeto y Forma.⁴⁴

Sujeto. El sujeto administrativo siempre es un órgano de la Administración Pública. Puede decirse que en la relación jurídica administrativa siempre existen dos o más sujetos.

- a) El sujeto activo, que en este caso es el órgano administrativo creador del acto.
- b) Los sujetos pasivos, son aquellos a quienes va dirigido o quienes ejecutan el acto administrativo, y que pueden ser entes públicos, personas jurídicas colectivas, o el individuo en lo personal.

El requisito del sujeto activo del acto es que debe ser competente. El órgano de la administración pública que crea el acto administrativo se ha considerado que debe tener competencia para ello. Se entiende por competencia la facultad para realizar determinados actos, que atribuye a los órganos de la administración pública el orden jurídico, con esto creemos

⁴³ Cfr. FRAGA. Gabino. Derecho Administrativo. Ob. Cit. P.P 239, 240,241.

⁴⁴ ACOSTA ROMERO. Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Décimo séptima edición. Porrúa. México. 2006. P. 848.

precisar que la competencia siempre debe ser otorgada por un acto legislativo material, sin embargo, hay casos en la práctica administrativa en que se otorga por medio de acuerdos o decretos del ejecutivo.

La competencia siempre es constitutiva de órgano administrativo, en un estado de derecho no se concibe la existencia de un órgano administrativo sin competencia; como efecto de que esta es constitutiva del órgano, la misma no se puede renunciar ni declinar, sino que por el contrario, su ejercicio debe limitarse a los términos establecidos por la ley y por el interés público.⁴⁵

El doctor Gabino Fraga nos da un concepto de autoridad señalando que es todo órgano del Estado, que tiene atribuidas por el orden jurídico, facultades de decisión o de ejecución o de alguna de ellas por separado.⁴⁶

Ignacio Burgoa se orienta también en sentido parecido, al decir que la autoridad es el órgano estatal investido de facultades de decisión o ejecución, cuyo ejercicio engendra la creación, modificación o extinción de situaciones en general de hecho o jurídicas de trascendencia particular y determinada de una manera imperativa.⁴⁷

Manifestación externa de la voluntad, es decir, la expresión del proceso evolutivo del órgano administrativo que está actuando como tal, debe tener una exteriorización que pueda ser perceptible, que se manifieste objetivamente esa voluntad sea externa con la forma como se objetiva ésta, que es otro elemento del acto administrativo.

La voluntad de la administración debe reunir determinados requisitos como lo son: debe ser libre y espontánea, dentro de las facultades del órgano, no debe estar viciada por error, dolo, violencia, debe expresarse en los términos previstos por la ley. Toda manifestación de voluntad hecha con la intención de producir efectos de derecho, no entraña la realización de esos efectos, pues se produce únicamente en la medida en que el derecho lo permite.

⁴⁵ Cfr. *Ibidem*. P. 852.

⁴⁶ Cfr. FRAGA. Gabino. Derecho Administrativo. Ob. Cit. P. 214.

⁴⁷ BURGOA. Ignacio. El Juicio de Amparo. Décima segunda edición, Porrúa, México, 2007. P.28.

Objeto, el cual según la doctrina puede dividirse en:

- a) Objeto directo o inmediato. Es la creación de la transmisión, modificación, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones dentro de la actividad del órgano administrativo y en la materia en la que tiene competencia.
- b) Objeto indirecto o mediato, será realizar la actividad del órgano del Estado, cumplir con sus cometidos, ejercer la potestad pública que tiene encomendada.

El objeto debe reunir como requisitos, que debe ser posible física y jurídicamente; debe ser lícito, debe ser realizado dentro de las facultades que le otorga la competencia del órgano administrativo que lo emite.

La forma, constituye la manifestación material objetiva en que se plasma el acto administrativo, para el efecto de que pueda ser apreciada por los sujetos pasivos o percibida a través de los sentidos. Viene a ser la envoltura material externa en la que se aprecian no sólo los demás elementos del acto administrativo, sino también sus requisitos, circunstancias y modalidades. La forma puede adoptar diversas variantes, la más normal es la forma escrita, casi pudiéramos decir que es la regla general; así tenemos que hay acuerdos, decretos, oficios, circulares, memorandos, notificaciones, que se expresan a través de la escritura.⁴⁸

Aunque no indispensablemente la forma de un acto administrativo deba ser escrita, existen supuestos que derivan en lo contrario, sin embargo resulta difícil poder corroborar que ese acto administrativo sea conforme a derecho, es por ello que regularmente y como medio de defensa del sujeto pasivo son plasmados en forma escrita.

⁴⁸ ACOSTA ROMERO. Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Ob. Cit. P. p. 848,849.

1.7.3 Efectos del Acto Administrativo.

Los efectos del acto administrativo pueden estimarse directos o indirectos; efectos directos serán la creación, modificación, transmisión, declaración o extinción de obligaciones y derechos, es decir, producirá obligaciones de dar, de hacer o de no hacer, o de declarar un derecho. Los efectos indirectos son la realización misma de la actividad encomendada al órgano administrativo, por ejemplo, el cobro de un impuesto, el efecto directo será determinar la obligación líquida y exigible a cargo del causante, el efecto indirecto es el órgano fiscal cumpla con su actividad en esa materia y se haga efectivo el crédito fiscal.

Cuando el acto administrativo se dirige a los particulares, puede crear a favor de estos derechos y obligaciones que, por lo general son de naturaleza personal e intransmisible; por ejemplo, los derivados de un nombramiento de un empleado público, los derivados de un acto de exención de impuestos.

Algunos autores como Trinidad García, estiman que los derechos derivados de un acto administrativo constituyen verdaderos derechos reales, sin embargo, autores como Acosta Romero y Gabino Fraga, disienten de esa opinión, toda vez que argumentan que el derecho real se concibe como un poder jurídico que contiene una persona sobre una cosa o sobre determinados elementos inmateriales, pero apreciables pecuniariamente, para aprovecharlos y utilizarlos en su beneficio.

Así pues, se considera que el derecho que deriva de un acto administrativo es personalísimo, generalmente intransferible y su contenido patrimonial esta sujeto a las normas que regulan su otorgamiento. Hauriou les llama simplemente derechos administrativos, por cuanto a que se suprime la característica de reales, pues ello implica un principio que es manejado por el derecho civil.⁴⁹

⁴⁹ Cfr. *Ibidem*. P. 874.

El acto administrativo surte también efectos que son oponibles frente a los demás órganos de la Administración, a otras entidades públicas y a los particulares; por ejemplo el otorgamiento de una licencia de manejar, surte efectos frente a los grupos de personas antes aludidos, aunque cabe aclarar que no siempre los actos administrativos tienen esa característica. En derecho administrativo puede entenderse por tercero a todo aquel frente al que se puede hacer valer un acto administrativo, y a aquel que tiene un interés jurídico directo que se otorgue, o no, o en que se modifique el acto administrativo.⁵⁰

Finalmente, es importante destacar que todo Acto Administrativo produce efectos, ya sea creando, modificando, transmitiendo, declarando o extinguiendo derechos y obligaciones, pudiendo beneficiar o vulnerar la esfera de los particulares y que en este último caso, existen contemplados en la legislación medios de defensa que tienen entre otras cosas como finalidad la reparación del daño.

1.8 La Garantía de Audiencia y Legalidad.

A pesar de la carencia de solemnidades y de la rapidez que debe caracterizar al procedimiento administrativo, en los casos en que se puedan afectar derechos o intereses de los particulares deben establecerse las formalidades mínimas indispensables para evitar el desconocimiento o la afectación arbitraria de esos derechos.

En nuestro sistema legal el problema de las formalidades del procedimiento que tienden a garantizar el derecho de los particulares, se debe estudiar no solo dentro de los límites del derecho administrativo, sino también desde el punto de vista constitucional, teniendo en cuenta lo dispuesto por el artículo 14 de la ley fundamental.

Dice así el precepto citado en su segundo párrafo *“Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los Tribunales previamente establecidos en el*

⁵⁰ ídem.

que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho”.

Pues bien, a pesar de la interpretación literal y tradicional de ese precepto que no se está refiriendo a la autoridad administrativa sino a la judicial, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en forma gradual ha llegado a la conclusión de que dicha autoridad administrativa no solo debe respetar la garantía de legalidad, sino también la garantía de audiencia que implanta el precepto constitucional.

Admitida la necesidad que en el procedimiento administrativo se respete la garantía de audiencia, surge inmediatamente la cuestión de determinar en que consiste tal garantía.

El artículo 14 constitucional la hace consistir en un juicio en que se cumplan las formalidades del procedimiento. A primera vista, subsiste la idea de que la garantía de audiencia se prestara mediante el procedimiento judicial, sin embargo, la interpretación posterior ha venido a asentar el principio de que el procedimiento administrativo en que se cumplan las formalidades esenciales es bastante para satisfacer las exigencias del precepto constitucional, dentro de los que se puede mencionar como requisitos fundamentales: 1° que el afectado tenga conocimiento de la iniciación del procedimiento, del contenido de la cuestión que va a debatirse y de las consecuencias que se producirán en caso de prosperar la acción intentada y que se le dé oportunidad de presentar su defensa, 2° que se organice un sistema de comprobación en forma tal que quien sostenga una cosa la demuestre, y quien sostenga la contraria puede también comprobar su veracidad, 3° que cuando se agote la tramitación, se de oportunidad a los interesados para presentar alegaciones, y 4° que el procedimiento concluya con una resolución que decida sobre las cuestiones debatidas y que al mismo tiempo, fije la forma de cumplirse.⁵¹

Lo anterior con el ánimo de no quebrantar ni dejar al margen dentro de un procedimiento lo contemplado en la Constitución Política Mexicana, pionera

⁵¹ Cfr. FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Ob. Cit. P.260.

de la consagración y otorgamiento de garantías hacia sus gobernados, resultando meramente indispensable la observancia de dichos requisitos como parte elemental en cualquier asunto de cualquier índole que se ventile en algún Tribunal, siendo indispensable existencia de la Garantía de Audiencia y Legalidad.

1.9 Seguridad Jurídica.

La seguridad jurídica es un principio del Derecho, universalmente reconocido, que se entiende y se basa en la certeza del derecho, tanto en el ámbito de su publicidad como en su aplicación, y representa la seguridad de que se conoce, o puede conocerse, lo previsto como prohibido, mandado y permitido por el poder público respecto de uno para con los demás y de los demás para con uno. La seguridad jurídica es en el fondo la garantía dada al individuo, por el Estado, de modo que su persona, sus bienes y sus derechos no serán violentados (violados) o que, si esto último llegará a producirse, le serán asegurados por la sociedad, la protección y reparación de los derechos.

En resumen, la seguridad jurídica es la «certeza del derecho», que tiene el individuo de modo que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares, y conductos legales establecidos previamente y debidamente publicados.⁵²

De los artículos 14 y 16 Constitucionales se desprende la seguridad jurídica que todo individuo debe gozar por el mismo hecho de serlo, desprendiéndose una serie de requisitos que debe satisfacer el acto administrativo cuando el mismo va dirigido hacia los particulares, y que deben cumplirse por parte de las autoridades que lo emitan. En consecuencia, cuando el acto administrativo vaya dirigido al particular y limite su esfera jurídica de derechos, en los términos ya citados, deberá reunir los siguientes requisitos:

⁵² Cfr. BURGOA. Ignacio. El Juicio de Amparo. Ob. Cit. P. 148.

- a) Ser emanado de una autoridad competente, es decir, con facultad legal para ello.
- b) Adoptar la forma escrita, generalmente es mediante oficio, en el que consignan las características del acto y sus límites, así como la fundamentación y motivación, suscrito por el funcionario competente.
- c) La fundamentación legal, es decir, que la autoridad cite o invoque los preceptos legales conforme a los cuales el orden jurídico le permite realizar el acto dirigido al particular.
- d) Motivación, la autoridad debe señalar cuáles son las circunstancias de hecho y derecho, inmediatas anteriores al acto administrativo, que lo originaron.⁵³

En síntesis, se puede concluir que la seguridad jurídica es la garantía dada al individuo, por el Estado, de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán violentados o que, si esto llegará a producirse, le serán asegurados por la sociedad, protección y reparación.

1.10 La Prueba.

A efecto de poder tener por ciertos los hechos alegados por los interesados o porque la misma naturaleza jurídica de la controversia materia del procedimiento administrativo así lo amerite, serán necesarios medios probatorios a efecto de allegarse de ellos para emitir una resolución conforme a derecho.

Un concepto de Prueba nos dice que “son los medios, instrumentos y conductas humanas, con las cuales se pretende lograr la verificación de las afirmaciones de un hecho”.⁵⁴

Otra acepción de la Prueba menciona que “es un elemento esencial del juicio, tanto por la necesidad de demostrar la existencia de los hechos en que

⁵³ Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Ob. Cit. P. p. 872,873.

⁵⁴ CERVANTES MARTINEZ, Jaime Daniel. Diccionario Jurídico. Segunda edición. Cárdenas Distribuidor Editor. México. 2002. P. 316.

los litigantes funden sus pretensiones, como por la de hacer valer la procedencia del derecho invocado”.⁵⁵

Una distinta designación de Prueba refiere que “es la obtención del cercioramiento del juzgador acerca de los hechos discutidos y discutibles, cuyo esclarecimiento resulte necesario para la resolución del conflicto sometido a proceso”.⁵⁶

La prueba, en Derecho, es la actividad necesaria que implica demostrar la verdad de un hecho, su existencia o contenido según los medios establecidos por la ley.

La prueba recae sobre quien alega algo, ya que el principio dice que quien alega debe probar. El que afirma algo debe acreditar lo que afirma mediante un hecho positivo, si se trata de un hecho negativo el que afirma deberá acreditarlo mediante un hecho positivo. Peirano sostiene que la prueba recae sobre ambas partes, se trate o no de un hecho positivo. Si no, puede recaer sobre quien esté en mejores condiciones de probar. Aquí se produce una distribución de la carga de la prueba.

En síntesis, la obligación de probar dependerá de la situación adquirida por las partes en un proceso. Cada una de ellas deberá probar los hechos sobre los que funda su defensa.

Menciona la Ley del Procedimiento Administrativo para el Distrito Federal que en los procedimientos administrativos se admitirán toda clase de pruebas (documental, testimonial, pericial, inspección judicial, presuncional, etc), excepto la confesional a cargo de la autoridad; y las que sean contrarias a la moral, al derecho o las buenas costumbres. Contra el desechamiento de pruebas no procederá recurso alguno, sin perjuicio de que esta circunstancia pueda alegarse al impugnarse la resolución administrativa.

⁵⁵ Ídem.

⁵⁶ Ibídem. P. 317.

1.11. Plazo.

El procedimiento es un fenómeno fundamentalmente dinámico y que se proyecta o se desenvuelve en el tiempo, el dinamismo radica en que está destinado a fluir y, además por naturaleza, es un fenómeno transitorio y tal transitoriedad la encontramos en la circunstancia de que su antecedente y razón de ser es siempre el litigio y su finalidad o destino es la solución de esa controversia. El tiempo que dura el proceso se mide fundamentalmente por plazos y términos; a la naturaleza jurídica de ese tiempo se refiere la ley cuando legisla sobre días y horas hábiles e inhábiles. Las leyes procesales por regla general, fijan ciertos lapsos para el desenvolvimiento de las etapas en un procedimiento.

Los plazos deben estar bien establecidos por la ley procesal, con el fin de que los procesos se realicen con cierta celeridad y orden. El impulso procesal esta dado en una relación de tiempo y no de espacio. Cuando hablamos de que el proceso se desenvuelve avanzando desde la demanda, queja, recurso, etc. Hasta la sentencia o resolución judicial, utilizamos solo una metáfora, pues la relación es de carácter puramente temporal; avanzar significa ir realizando etapas que se van desplazando hacia lo pasado y otras que anuncian el porvenir, por lo tanto, los plazos son pues, los lapsos dados para la realización de actos procesales. El tiempo crea, modifica y extingue también los derechos procesales concretos.⁵⁷

Sin embargo, resulta importante aludir a las diferentes acepciones del concepto Plazo el cual lo señala como un acontecimiento futuro de realización cierta al que está sujeta la eficacia o extinción de una obligación. El plazo o término es suspensivo cuando la realización de los efectos jurídicos o la exigibilidad de una obligación está sujeta a la llegada de un acontecimiento, es decir, el término suspensivo retarda la posibilidad plena de efectos, con lo que se quiere decir que algunos si se producen; y su nombre proviene precisamente porque se suspende la eficacia de un acto jurídico hasta el cumplimiento del plazo. Ahora bien el plazo será extintivo cuando su cumplimiento extinga los efectos de un acto jurídico, mismo que surtieron

⁵⁷ GÓMEZ LARA, Cipriano. Teoría General del Proceso. Ob. Cit. P. 250.

plenamente hasta que se venció el plazo fijado. Será plazo convencional o voluntario cuando ha sido fijado por las partes. Será legal cuando sea determinado por una norma jurídica de observancia general. Y será judicial cuando es fijado por autoridad jurisdiccional para la realización de determinados hechos.

1.12. Término.

En relación a los conceptos término y plazo, existe una gran confusión al respecto, empleándose mal el uso de los mismos, Briseño nos advierte que término “es el momento en que debe realizarse un determinado acto procesal; plazo en el espacio de tiempo que debe realizarse...”

De lo anterior podemos ultimar, el término en un sentido estricto, es el momento preciso señalado para la realización de un acto, por ello con todo acierto se ha dicho que “... el computo solo es referible a los plazos y que los términos solo son susceptibles de fijación o señalamiento...”⁵⁸

Así mismo el derecho procesal nos menciona que término es el momento en el cual se ha de realizar un acto procesal, y por traslación, el acto mismo; se fija pues por fecha e incluso por hora. En cambio, plazo, es el lapso de tiempo concedido para realizar un acto procesal.⁵⁹

Bajo esta lógica, el término definitivamente refiere a un concepto jurídico concerniente al tiempo de duración de las obligaciones y su exigibilidad, por lo que hace alusión a una fecha cierta que se estipula para que ocurra o no cierto acto jurídico, dicha fecha no es aplazable y el hecho de que haya o no ocurrido finalmente el acto genera consecuencias jurídicas.

1.13 Resoluciones.

Según el contexto, el término resolución se aplica a diferentes ámbitos.

Resolución judicial se define “como los pronunciamientos de los Jueces y tribunales a través de los cuales acuerdan delimitaciones de trámite o deben

⁵⁸ GÓMEZ LARA, Cipriano. Teoría General del Proceso. Ob. Cit. P. 252.

⁵⁹ PRIETO CASTRO. Leonardo. Derecho Procesal Civil. Tercera edición. Tecnos. Madrid. 2000.P.120.

cuestiones planteadas por las partes, incluyendo la resolución del fondo del conflicto”.⁶⁰

La doctrina cita que las resoluciones judiciales “son todas las declaraciones de voluntad producidas por el Juez, que tienden a ejercer sobre el proceso la influencia directa o inmediata”.⁶¹

Ahora bien, se puede decir que La resolución judicial es el acto procesal proveniente de un tribunal, mediante el cual resuelve las peticiones de las partes, o autoriza u ordena el cumplimiento de determinadas medidas.

Dentro del proceso, doctrinariamente se le considera un acto de desarrollo, de ordenación e impulso o de conclusión o decisión.

Las resoluciones judiciales requieren cumplir determinadas formalidades para validez y eficacia, siendo la más común la escrituración o registro (por ejemplo, en audio), según sea el tipo de procedimiento en que se dictan.

En la mayoría de las legislaciones, existen algunos requisitos que son generales, aplicables a todo tipo de resoluciones, tales como fecha y lugar de expedición, nombre y firma del o los jueces que las pronuncian; y otros específicos para cada resolución, considerando la naturaleza de ellas, como la exposición del asunto (individualización de las partes, objeto, peticiones, alegaciones y defensas), consideraciones y fundamentos de la decisión (razonamiento jurídico).

Los efectos de las resoluciones judiciales se refieren las consecuencias que se producen por el hecho de la dictación de una resolución judicial. Estas, según el caso, se producen en relación con el tribunal que la pronunció o respecto de los litigantes. Entre los efectos que puede producir una resolución judicial de derecho tenemos al *desasimient*o, en virtud del cual una vez notificada, generalmente, al menos a una de las partes, no pueden ser modificadas o alteradas de manera alguna por el tribunal que las dictó.

⁶⁰ CERVANTES MARTINEZ. Jaime Daniel. Diccionario Jurídico. Ob. Cit. P. 288.

⁶¹ Ídem.

En otros términos, este efecto produce la extinción de la competencia para conocer de la cuestión debatida. No obstante, no impide al tribunal continuar actuando en el proceso para diligencias posteriores como, por ejemplo, sobre la ejecución de la sentencia o sobre los recursos interpuestos.

La cosa Juzgada es el efecto de una sentencia judicial cuando no existen contra ella medios de impugnación que permitan modificarla. Ella se traduce en el respeto y subordinación a lo realizado y señalado en un juicio, por ello también se le define como la fuerza que atribuye el derecho a los resultados del proceso.

Impide volver a discutir entre las mismas personas, una misma materia, invocando idénticas razones, es decir, protege a las partes litigantes de la realización de un nuevo juicio y una nueva sentencia. Además, permite cumplir coactivamente el derecho reconocido o declarado en el juicio.

La *declaración de derecho* es una consecuencia que se relaciona con la clasificación de las sentencias en constitutivas o declarativas. En virtud de ésta, las resoluciones judiciales pueden constituir nuevos estados jurídicos, atribuir o habilitar para ejercitar nuevos derechos, con efecto hacia el futuro y de caracteres generales (*erga omnes*); o limitarse a reconocer derechos preexistentes, con efecto retroactivo y, habitualmente, relativos (afecta sólo a las partes litigantes).⁶²

Ahora bien, la Resolución Administrativa consiste en una orden escrita dictada por el jefe de un servicio público que tiene carácter general, obligatorio y permanente, y se refiere al ámbito de competencia del servicio. Las resoluciones se dictan para cumplir las funciones que la ley encomienda a cada servicio público. En cuanto a su ámbito material, la resolución alcanza a todo aquello que complementa, desarrolle o detalle a la ley en la esfera de competencia del servicio público. Respecto al territorio, las resoluciones

⁶² MEJIA MUÑOZ, Manuel. Teoría del Proceso. Tercera edición. Trillas. México, 2007. P.p. 93, 94, 95.

pueden tener alcance nacional o local, tratándose de servicios descentralizados.⁶³

Como resultado, una resolución judicial es un acto procesal proveniente de un Tribunal mediante el cual resuelve las peticiones de las partes, autoriza u ordena el cumplimiento de determinadas medidas dirimiendo controversias.

1.14. Recursos.

Los administrados gozan del derecho a la legalidad en los actos de administración, es decir, los administrados tienen el poder de exigir a la administración que se sujete en su funcionamiento a las normas legales creadas al afecto, y que en consecuencia los actos que realice se verifiquen por los órganos competentes, de acuerdo con las formalidades legales, por los motivos que fijan las leyes, con el contenido que estas señalen y persiguiendo el fin prescrito por la ley. Esos diversos derechos del particular necesitan protegerse en forma de dar a su titular los medios legales para obtener la reparación debida en caso de violación, es decir, para lograr el retiro, la reforma o la anulación del acto lesivo.

El recurso administrativo constituye un medio legal de que dispone el particular, afectando en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales, de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o inoportunidad del mismo. Como elementos característicos del recurso administrativo pueden señalarse los siguientes:

- a) La existencia de una resolución administrativa que afecte un derecho o interés legítimo del particular recurrente.
- b) La fijación en la ley de las autoridades administrativas ante quienes debe presentarse.
- c) La fijación de un plazo dentro del cual se deba interponerse el recurso.

⁶³ Ídem.

- d) Los requisitos de forma y elementos que deben incluirse en el escrito de interposición del recurso.
- e) La fijación de un procedimiento para la tramitación del recurso, especificación de pruebas, etc.
- f) La obligación de la autoridad revisora de dictar nueva resolución en cuanto al fondo.

La interposición del recurso con los requisitos y las formalidades que la ley contempla, condiciona el nacimiento de la competencia de la autoridad conforme a la ley ha de conocer el propio recurso. Esa autoridad que puede ser la misma que dictó el acto, la jerárquica superior, o un órgano especial distinto de las dos anteriores, tiene las facultades que la ley otorga, facultades que pueden ser, bien las de decretar simplemente la anulación o reforma del acto impugnado o además las de reconocer el derecho del recurrente, sujetándose al examen de los agravios aducidos, o bien, y esto especialmente cuando la revisora es la autoridad jerárquicamente superior a la que ha realizado el acto, las de examinar no solamente la legalidad sino también la oportunidad del acto impugnado.⁶⁴

1.15. Supletoriedad de la materia común.

La Supletoriedad en el derecho, nos hace referencia a una cierta aplicación de leyes o de las fuentes del derecho como lo son los principios generales, la doctrina, la jurisprudencia, la costumbre, con el objeto de redimir o subsanar ciertas lagunas en la legislación no están bien definidas. Sin embargo, cabe señalar, que este tópico resulta controvertido entre los doctrinarios y juristas, toda vez que se encuentran divididas las opiniones de los mismos, algunos a favor de la Supletoriedad a las lagunas del derecho y otros negando la existencia de las mismas.

Los requisitos necesarios para que exista la Supletoriedad de unas normas respecto de otras, son: a) que el ordenamiento que se pretenda suplir lo admita expresamente, y señale el estatuto supletorio; b) que el ordenamiento objeto de Supletoriedad prevea la institución jurídica de que se trate; c) que no

⁶⁴ FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Ob. Cit. P. p. 442.443.

obstante esa previsión, las normas existentes en tal cuerpo jurídico sean insuficientes para su aplicación a la situación concreta presentada, por carencia total o parcial de la reglamentación necesaria, y d) que las disposiciones o principios con los que se vaya a llenar la deficiencia no contraríen, de algún modo, las bases esenciales del sistema legal de sustentación de la institución suplida.

1.16 Reglamento.

Si bien semánticamente *reglamento* es un conjunto de reglas, normas, principios o pautas que rigen una actividad, la expresión está reservada a un cuerpo normativo de carácter jurídico; se le estudia como fuente del derecho y aparece en la pirámide jurídica debajo de la ley.

“Se llama reglamento a toda norma escrita dictada por la administración” (Eduardo García de Enterría), José luís Villar Palasí, por su parte, nos da la siguiente definición: “Reglamento es la disposición general para conductas futuras, imputable al aparato administrativo del estado, con rango inferior a la ley y forma y régimen típico”.⁶⁵

El derecho, como sistema normativo de toda sociedad moderna, regula innumerables aspectos de la vida de los gobernados, pero reconoce a estos la potestad de autonormarse sus interrelaciones, ya sea que se trate de asociaciones, grupos deportivos o familiares, instituciones religiosas o culturales, entre otros supuestos. La posibilidad que tienen dichos grupos de darse normas propias, internas que regulen su actividad, se traduce en los llamados *reglamentos de particulares*. En este caso lo verdaderamente importante radica en el alcance, la eficacia o la trascendencia de esas reglas, tanto dentro de la institución como hacia su exterior: el reglamento solo debe afectar a los miembros o de la asociación en sus acciones comunes y será responsabilidad del individuo obedecer o no lo prescrito, exponiéndose, en caso de no acatar, a sufrir la sanción máxima, la cual consistirá en ser excluido de la respectiva comunidad.

⁶⁵ MARTINEZ MORALES. Rafael I. Derecho Administrativo 1er. Curso. Ob. Cit. P. 310.

El fundamento, pues, de los reglamentos de los particulares lo encontramos en el principio de la voluntad de las partes; es una cuestión contractual. Cuando tales normas tengan la virtud o la fuerza de surtir efectos en el exterior de la comunidad que rigen, su fundamento se encontrará en el reconocimiento que la ley le haga a esos reglamentos.⁶⁶

El reglamento de autoridad es propiamente el que le interesa al derecho público, ya que es expedido por el órgano estatal competente y es fuente de derechos y obligaciones.

El reglamento de autoridad es el emitido por un órgano público y que, creando situaciones jurídicas generales, tiene obligatoriedad (es ejecutivo y ejecutorio), de tal suerte que éste forma parte del orden jurídico positivo, en tanto que el de los particulares pertenece al ámbito contractual privado.⁶⁷

El reglamento está considerado por muchos autores como un acto administrativo, es decir, es una declaración unilateral de la voluntad emitida por el poder ejecutivo que crea situaciones jurídicas generales.

Se ha utilizado el término *reglamento administrativo* para diferenciarlo del reglamento jurídico, asumiendo que éste es dictado por el legislativo y el primero por el ejecutivo. Tal distinción resulta inaplicable en nuestro orden normativo. Entre los requisitos teóricos del reglamento encontramos:

- a) Es un acto unilateral emitido por la autoridad administrativa
- b) Crea normas jurídicas generales.
- c) Debe tener permanencia y vigencia generales.
- d) Es de rango inferior a la Ley está subordinado a ésta.
- e) Aunque es un acto unilateral de autoridad obliga a la misma.

En el aspecto formal, sus requisitos son:

- a) Debe de llevar la firma del secretario de estado o jefe de departamento a cuyo ramo compete el asunto.

⁶⁶ Ídem.

⁶⁷ Ídem.

- b) Tiene que publicarse en el Diario Oficial de la Federación.
- c) Su procedimiento de creación es interno, es decir, dentro de la administración pública.

Un aspecto importante a destacar es las diferencias fundamentales entre la ley y el reglamento, entre las cuales se encuentran:

- a) La ley es superior jerárquicamente al reglamento, por lo tanto, hay una distinción de grado.
- b) Consecuencia de lo anterior es que encontramos la reserva de la ley; es decir, ciertas materias que, por su trascendencia, solo serán reguladas por la ley y no por el reglamento.
- c) La ley, orgánicamente, emana del poder legislativo, en tanto el reglamento lo emite el ejecutivo.
- d) El procedimiento de creación es distinto, según los órganos que emitan estas disposiciones.
- e) Todo reglamento está vinculado a una ley: no hay reglamento sin ley.
- f) Ningún reglamento puede abrogar o derogar la ley, en tanto que ésta si puede dejar sin vigencia parcial o total un reglamento.

Es claro que el reglamento nos permite llegar al detalle de las situaciones contempladas en el orden normativo superior (ley); pero su finalidad no sólo es de complementación de la ley, sino que también crea situaciones jurídicas generales, por lo que en la esfera administrativa hace posible afrontar de manera equitativa problemas que se presentan dentro de la dinámica social.⁶⁸ Participando de manera activa en la distribución e impartición de la administración, regulando puntos más específicos que su normativo superior.

⁶⁸ Cfr. *Ibidem*. P. p. 313, 314.

CAPÍTULO 2

MARCO HISTÓRICO EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, LEGISLACIÓN UNIVERSITARIA Y DEL TRIBUNAL UNIVERSITARIO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.

2.1. Antecedentes del Derecho Administrativo.

Las comunidades humanas, autoras y destinatarias del Derecho positivo, evolucionan en el transcurso del tiempo. Al compás de la evolución cambian las normas jurídicas, su contenido, el orden existente entre ellas y su número, pues unas aparecen y otras desaparecen.

La Revolución de 1789 produjo un cambio profundo en las sociedades del continente europeo y en sus ordenamientos jurídicos. Instauró, para limitar el poder de los Monarcas, nuevos principios e instituciones que determinaron la aparición de normas jurídicas de naturaleza hasta entonces desconocida. Instituciones y normas jurídicas que, al ser objeto de análisis y sistematización, dieron origen a una nueva disciplina jurídica: el Derecho Administrativo.⁶⁹

a) *Las Monarquías absolutas: centralización del poder.*- Al iniciarse la edad moderna, las monarquías europeas procuran que pase a ellas el poder de los señores feudales ostentaban sobre sus vasallos, los gremios sobre los artesanos, las ciudades sobre sus habitantes. Durante esta época histórica los Monarcas no cejan su empeño por conseguir reunir todo el poder en sus manos y ejercerlo directamente sobre sus súbditos, y las otras instancias titulares de poder público de oponerse con todos sus medios a su pérdida.

En Inglaterra, La Gloriosa Revolución (1688) dará el triunfo a quienes se enfrentan al Rey. El parlamento, que reúne y representa los vencedores, impondrá sus leyes a todos los miembros de la comunidad, incluido el monarca. Por el contrario en el continente Europeo todos los Monarcas de dicho territorio, conseguirían en alto grado su propósito centralizador, dando triunfo con estas palabras: *“Toda fuerza, toda autoridad, residen en manos del*

⁶⁹ Cfr. GORDILLO, Agustín. Tratado de Derecho Administrativo. Novena edición. Porrúa, México, 2004. P. 35.

Rey”. Como consecuencia de la política de los Monarcas disminuye la libertad de los nobles y burgueses y no aumenta la del pueblo llano, si el proceso de centralización continua, cada día que pase los hombres gozaran de menos libertad.⁷⁰

Esta época, la de las monarquías absolutas, dan origen a principios jurídicos idénticos en distintos países, en esos momentos el Derecho Administrativo agota un único precepto: un derecho ilimitado para administrar, no se reconocen derechos del individuo frente al soberano; el particular es un objeto del poder estatal, no un sujeto que se relaciona con él. Esta concepción ha sido denominada *Estado de policía*. En él, al reconocerse el estado soberano un poder ilimitado en cuanto a los fines que podía perseguir y los medios que podía emplear, sin embargo, no creemos que pueda afirmarse lisa y llanamente que no existía un derecho público, pues incluso ese principio del poder ilimitado y las normas de que el emanaran, constituyen un cierto ordenamiento positivo, aunque “no eran obligatorias para el gobierno en sus relaciones con los súbditos, no constituían para estos ninguna garantía”, en todo caso, es claro que no existía ninguna rama del conocimiento en torno a esto.⁷¹

La irresponsabilidad del soberano. El rey “no podía dañar”, esto es, no cometía daños desde el punto de vista jurídico y por lo tanto era irresponsable por los daños materiales que causara; también el estado constitucional fue durante mucho tiempo irresponsable por los perjuicios que ocasionara y recién el 1933 la Corte Suprema aceptó su responsabilidad extracontractual; pero ello hoy dista de ser satisfactoria.

Los actos del príncipe. Correlativamente con lo antes tratado, el acto del príncipe era como un acto de Dios, por encima del orden jurídico; su versión del estado constitucional fue la teoría de los actos imperio.

La doble personalidad del estado. En la época de las monarquías absolutas, en que el rey era indemandable, irresponsable, tirano; se ideó la

⁷⁰ BOQUERA OLIVER, José María. Derecho Administrativo. Décima edición, Civitas S.A, Madrid, 1996. P. 35.

⁷¹ Cfr. GORDILLO, Agustín. Tratado de Derecho Administrativo. Ob. Cit. P. 48.

teoría del “Físico”, que venía a constituir una especie de manifestación privada del soberano, colocada en un plano de igualdad con los particulares; de este modo se atemperaba en parte el rigor de la concepción soberana del rey. Suprimido el estado de policía, abandonada la monarquía absoluta como forma de gobierno, no cabía sino llegar a la conclusión de que toda la personalidad del Estado era la misma y no precisamente igual que la del rey.

La jurisdicción administrativa. En la monarquía existía la llamada “justicia retenida”: el soberano decidía por sí las contiendas entre partes, luego se pasa a la justicia delegada, en que el rey delega la decisión a un consejo que depende de él, sin tener verdadera independencia como tribunal de justicia, produciéndose así la contradicción de la llamada jurisdicción administrativa; es obvio que al abandonarse el absolutismo y pasarse a un sistema de división de poderes, es inconcebible que la administración ejerza atribuciones que le corresponden a otro poder.

Poder Policía. En el estado de policía se hablaba de un poder policía, que era un poder estatal jurídicamente ilimitado de coaccionar y dictar órdenes para realizar lo que el soberano creyera conveniente; al pasarse al Estado de derecho la noción fue recortada, excluyendo el empleo ilimitado de la coacción, pero de todos modos se mantiene como instrumento jurídico no fundado conceptualmente y que frecuentemente desemboca en abusos.⁷²

Ante este peligro, en la sociedad europea continental surge un movimiento de reacción contra la monarquía absoluta y, consiguientemente, de defensa de las libertades de los grupos sociales y de los individuos en general.

La reacción anti absolutista. El movimiento de de oposición al absolutismo comienza en el plano de las ideas. Montesquieu, con su tesis sobre la división de los poderes, y Rousseau, con la formulación del principio de legalidad, son las principales figuras de la reacción anti absolutista. Ni uno ni otro pretende abolir la monarquía, ni siquiera la devolución de parte del poder real a las instancias sociales que anteriormente lo ejercieron. Solamente desean limitar el poder monarca.

⁷² Ibidem. P.p. 51,52.

La división de poderes. Todo poder por naturaleza –dice Montesquieu– tiende a convertirse tiránico, la única manera de evitar la tiranía es conseguir que el poder detenga al poder. Este propósito puede lograrse si se tiene en cuenta que el Estado dispone tres clases de poder: el de legislar, el de ejecutar y el de juzgar. Cada una de estas tres especies de poder debe corresponder a diferentes órganos u organizaciones del Estado. Los órganos estatales con poderes de legislar constituirán el Poder Legislativo, los encargados de poder ejecutar recibirán el nombre de Poder Ejecutivo y el Poder Judicial los órganos que juzguen. Cada órgano estatal sólo dispondrá de una clase de poder público. Al estar separados los tres poderes y actuar independientemente, equilibrarán sus fuerzas y se limitarán entre sí. De esta forma los súbditos podrán vivir en libertad.

Ningún poder del estado es superior a otro, porque de lo contrario no se equilibrarían y limitarían mutuamente.

Montesquieu afirma que existen tres clases de funciones o poderes públicos, pero intenta caracterizarlos adecuadamente. Le preocupa fundamentalmente el mecanismo que debe establecerse para tener separados los poderes del Estado y cree que puede conseguirse este objetivo sin necesidad de definir con precisión dichos poderes.⁷³

El principio de legalidad. La soberanía –dice Rousseau– reside en el pueblo y se manifiesta por leyes, emanación de la voluntad general. La voluntad para ser general debe partir de todos para aplicarse a todos, y pierde su rectitud natural cuando tiende hacia un objeto individual o determinado, porque entonces, juzgando de lo que nos es extraño, no tenemos ningún principio de equidad que nos guíe.

Para devolver al hombre su libertad natural es necesario que las declaraciones de la voluntad general sean superiores a cualquier manifestación de otra voluntad. Este es el único medio de suprimir los privilegios y de lograr la igualdad y la libertad para los miembros de la sociedad.

⁷³ Cfr. BOQUERA OLIVER, José María. Derecho Administrativo. Ob. Cit. P. 37.

Las leyes se distinguen por su generalidad (subjctiva y objetiva) de las otras manifestaciones del poder público. Los actos públicos no legislativos siempre serán, bien por su origen o por su objeto, singulares o individuales. Pero entre las leyes y los otros actos de poder existe también una diferencia cualitativa; difieren del grado de fuerza jurídica. Mientras que la ley es un acto de soberanía (inicial e incondicionado), los restantes actos jurídicos nacen de un poder que la ley creó, otorgó a determinados sujetos y cuyo ejercicio condicionó al respeto de los mandatos y prohibiciones contenidos en las propias leyes. Por consiguiente, en la concepción de Rousseau todos los poderes públicos no son de igual jerarquía. El poder de legislar ocupa una inequívoca posición de superioridad con respecto de los demás poderes. El legislativo su titular, no se encuentra en el mismo plano que el Judicial y el Ejecutivo, sino otro superior. La superioridad del Legislativo y de las leyes respecto a los demás poderes y actos jurídicos se expresa con la fórmula “el principio de legalidad”.⁷⁴

La configuración Constitucional del Poder Administrativo. Los revolucionarios franceses de 1789 reciben influencia tanto de Montesquieu como de Rousseau. En las primeras asambleas constituyentes, las dos líneas ideológicas se mezclan y se transforman en la búsqueda de decisiones mayoritarias. Intentan instaurar simultáneamente dos principios incompatibles: el de la división e igualdad de poderes y el de la superioridad del Legislativo. En apariencia dichos principios inspiran conjuntamente el nuevo sistema constitucional, pero en realidad solo parcialmente se aplica el de la división de los poderes, pues los constituyentes tampoco quieren que la división de poderes debilite la unidad y fortaleza del estado que la Monarquía absoluta había logrado y que ahora está en sus manos. Como no es posible la instauración de dos principios opuestos, se crean mecanismos complementarios para corregir las inconsecuencias y los fallos derivados de la forzada convivencia de aquellos.

La supremacía de la Ley, principio claramente proclamado y constantemente mantenido en las constituciones revolucionarias de Francia,

⁷⁴ Cfr. *Ibidem* P. 38.

rompe el equilibrio entre los poderes del Estado. El Legislativo se sitúa sobre el ejecutivo y también sobre el Judicial. El ejecutivo solo en nombre de la Ley puede exigir obediencia. El poder de ejecutar creado por la ley y otorgado al Rey para ejercicio bajo su autoridad por Ministros y otros agentes responsables, tienen naturaleza diferente al poder de legislar. Este es inicial, ilimitado, soberano; aquél creado y con su eficiencia condicionada al respeto de la Ley. Por su parte, el Judicial, cuando castigue a los delincuentes y resuelva los litigios surgidos entre particulares, se limitará a la aplicación de lo dispuesto en las leyes.

Los constituyentes franceses procuraron que la subordinación del Ejecutivo a la legalidad fuera activa, real y no una mera declaración; buscaron un medio idóneo para destruir los actos del Ejecutivo, ésta solución se rechazó por dos razones. Primera porque resultaba contraria al principio de separación de poderes, el Judicial se superpondría al Ejecutivo. Segunda, por el temor a que el Judicial limitara, como lo había hecho en el antiguo régimen, al Ejecutivo.

Inicialmente, la solución adoptada fue la de que el propio Ejecutivo, se auto juzgara. El Ejecutivo destruiría sus actos cuando los considerara viciados de ilegalidad. Los particulares lesionados por dichos actos en sus derechos debían pedirle su anulación. Para cumplir acertadamente esta función, el Gobierno encargó al Consejo de Estado, uno de sus órganos asesores, que dictaminara sobre la legalidad o ilegalidad de los actos del Ejecutivo impugnados por los particulares. El Consejo de Estado proponía a sus órganos decisores del Ejecutivo la destrucción o la conservación de aquellos actos que entendía estaban no viciados de ilegalidad. El Consejo de Estado llevó a cabo esta misión con tal ecuanimidad y rigor jurídico, que años más tarde recibió la facultad de decidir por si mismo la anulación o no de los actos del Ejecutivo.

En las deliberaciones de las Asambleas Constituyentes de los primeros años de la Revolución, se puso de manifiesto que algunos de los órganos del Ejecutivo disponían de dos clases de poder. En el año III, Thibaudeau dice: *“La Constitución ha distinguido siempre dos cosas en el poder encargado de la ejecución de las leyes; el pensamiento y la acción, el gobierno y la*

administración". Esta distinción no es quizá nueva, pero no se le encuentra expresada en ninguna parte con rotundidad. En el seno Constituyente del año III se distingue, por primera vez, entre gobierno y administración, configurándolos como dos funciones o poderes del Ejecutivo. El Gobierno adoptaba las decisiones de trascendencia para toda la comunidad; las que comprenden conjuntamente todas las necesidades de los gobernados y todas las partes del Estado. A la administración correspondían las decisiones que afectaban a los intereses de la comunidad, pero no a su misma subsistencia. Estas ideas que pasan a las constituciones revolucionarias de Francia, son la primera distinción entre el poder político y poder administrativo, lo que después permitirá distinguir entre actos políticos y administrativos. Esta diferenciación se irá acentuando muy lentamente en la realidad, y se aceptará con grandes dificultades en la teoría.

Se puede decir que como consecuencia de la Revolución de 1789 nació una nueva clase de poder público que pronto comenzó a denominarse *poder administrativo* y a sus manifestaciones *actividad administrativa* o *administración*.⁷⁵

La legislación y la jurisprudencia administrativa. Los acontecimientos narrados con antelación, determinaron la aparición de normas legislativas de naturaleza hasta entonces desconocida. Normas creadoras de poder administrativo y reguladoras de su ejercicio. Por esto se les denomina leyes administrativas.

El Consejo del Estado se encargó de comprobar si el Ejecutivo respetaba la legislación administrativa. Como ésta era incipiente, sus decisiones fueron cubriendo las muchas lagunas que existían en la legislación reguladora del ejercicio del Poder administrativo. El consejo de Estado francés descubrió, con gran acierto, cuales eran las peculiaridades de la actividad administrativa y formuló los principios que debían regirla. La propia legislación administrativa se inspiró en la jurisprudencia del Consejo de Estado.

⁷⁵ Cfr. *Ibíd.* P. p. 40, 41.

Es entre la Revolución de 1789 y el final del Segundo Imperio, cuando el Derecho Administrativo emerge lentamente de la nada y se esbozan las características esenciales de lo que Haurior llamará más tarde el “régimen administrativo”. Las leyes administrativas y la jurisprudencia del Consejo de Estado constituirán los materiales básicos empleados por los juristas para construir el Derecho Administrativo.⁷⁶

Evolución del Derecho Administrativo. Desde 1789 a nuestros días, importantes acontecimientos sociales y políticos (Revolución industrial, socialismo, estados totalitarios, guerras mundiales, guerras mundiales, etc.) han determinado la transformación de los principios constitucionales que dieron origen a las instituciones jurídico- administrativas. Dicha transformación ha seguido caminos y ha tenido ritmos diferentes, según los países.

Durante los siglos XIX y XX la sociedad europea aumenta rápidamente su grado de civilización. Cada día son más numerosas y más complejas las necesidades supraindividuales. Aumentan los fines públicos. El Estado debe realizar una mayor actividad. No puede transformar su organización tradicional con la misma rapidez con la que crecen los fines públicos. Busca la colaboración de otros sujetos para que le ayuden a atender las necesidades sociales y otorga el más modesto de sus necesidades sociales y otorga el más modesto de sus poderes, el poder administrativo. En sus manos mantiene el monopolio de los poderes públicos de mayor fuerza o eficacia. En un primer momento, el poder administrativo lo otorga a personas jurídicas tradicionales que de él depende estrechamente (municipios y provincias). Más tarde, incluso crea sujetos jurídicos con el único propósito de que atiendan un fin o fines públicos, el estado otorga poder administrativo a sujetos que gozan de una mayor independencia respecto a él.

En la concepción marxista del Estado, y en sus realizaciones constitucionales, se encuentra, un principio rector de la estructura del Estado – el principio de la unidad del poder- completamente opuesto a aquel que inspiró

⁷⁶ Cfr. Ídem.

al constitucionalismo liberal y sobre todo el que se construyó la gran teoría del Derecho público europeo que se puede calificar de clasista.⁷⁷

Las Transformaciones del Principio de Legalidad. Durante el pasado y presente siglo, ha cambiado el sentido o finalidad de la legalidad, pero no ha desaparecido la convicción de que debe existir una regla legislativa suprema. El principio de legalidad ha perdido su sentido individualista y ha adquirido una finalidad social.

Las leyes del Estado que emerge de la Revolución francesa, son leyes de libertad, incluso posibilidades ordenadoras, digámoslo así, de la legalidad revolucionaria son escasas. La ley únicamente puede prohibir las acciones perjudiciales para la sociedad. Las doctrinas económicas imperantes en la época consideran perjudicial para la sociedad todo lo que altere el libre desenvolvimiento de los intereses individuales.

Los marxistas dotaron de un nuevo sentido al principio de legalidad. La legalidad socialista trata de edificar la sociedad comunista. La legalidad individualizada garantiza una libertad formal de manera inmediata; la legalidad socialista conduce a la sociedad hasta el comunismo y solo cuando se alcance este estadio social –decía Stalin- será posible una verdadera libertad individual y todas las otras libertades. La legalidad socialista tiene como finalidad destruir la sociedad burguesa y crear la sociedad comunista.

Pero entre la legalidad individualista y la legalidad socialista ha aparecido un nuevo tipo de legalidad. Cuando las leyes señalan al Estado como objetivo que debe alcanzar lo que unos han llamado la libertad real y otra justicia social, es evidente que la legalidad deja de ser individualista o liberal. El estado se ocupará de distribuir bienes entre los hombres con el fin de satisfacer sus necesidades mínimas; corregirá desigualdades y defenderá a los débiles por las exigencias de legalidad. La ley señalará las metas y abrirá el camino para la reforma de las estructuras de la sociedad.

⁷⁷ Cfr. Ídem.

La nueva legalidad, a la que podemos llamar social, tiene doble finalidad: la protección de los derechos del individuo y la reforma social. El estado social sigue reconociendo al hombre derechos propios, inalienables e indestructibles, que debe respirar y defender, pero también asume la misión de remediar necesidades y procurar el bienestar de sus súbditos.

El principio de legalidad ha perdido su sentido individualista que tuvo al nacer y que hoy adquiere caracteres sociales más o menos acentuados, según la nación. Pero dicho principio todavía significa la superioridad de las leyes respecto a cualquier otra manifestación jurídica.⁷⁸

La evolución del derecho Administrativo Mexicano. En 1910 comienza el largo y complejo proceso social y político que se conoce como la revolución, tratando de derrocar un régimen dictatorial Porfiriano, escaso de derechos humanos y materiales; provocándose de esta manera, una revolución de ideas, llevándose a cabo una legislación con sus deficiencias civil, mercantil como administrativa y particularmente en la importantísima de minas, un proceso que concluyó por dar al estado mexicano, respecto de la economía del país, una potestad muy alta pero muy tenue de consejo, de símbolo de respetabilidad, pero insignificante autoridad efectiva.

Conforme pasaba el tiempo, el país indudablemente se desarrolló en diversos aspectos: un hombre insigne, Justo Sierra, promovió la educación superior y el cultivo de las ciencias y de las artes: se conquistaron los mercados internacionales para el crédito público, lo que hizo poder construir obras públicas; pero el desarrollo económico se fin jaba básicamente en la esperanza del capital extranjero viniese a explotar nuestras riquezas, particularmente la plata y después el petróleo. Asegurar a toda costa el orden y reducir al mínimo la acción administrativa del Estado, eran los objetivos supremos de la política.⁷⁹

⁷⁸ Cfr. *Ibíd.* P. 50.

⁷⁹ Cfr. CARRILLO FLORES, Antonio. *Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional*. UNAM. México. 1987. P. 27.

La revolución mexicana, se institucionaliza en la Constitución de 1917; esta Carta Magna, y en eso radica su mayor mérito, no aspiró a ser un Código Universal, sino una ley exclusiva, entrañablemente mexicana.

No fue tarea sencilla, ni pudo llevarse de manera sistemática, modificar el marco jurídico relativo a la organización, atribuciones y modo de proceder del ejecutivo, acomodándolo a las exigencias políticas de una acción estatal en constante y creciente expansión.

En otros textos constitucionales, todavía se establece que “no se considerará como confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona, hecha por la autoridad judicial, para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito o para el pago de impuestos y multas”. La Constitución de 1857 no contenía una disposición similar, y su silencio en cuanto a los procedimientos de que la administración pública que debía seguir en materia de impuestos había permitido que don Ignacio Vallarta, se pronunciara por la legitimidad en el procedimiento oficioso y ejecutivo. Así, pues se tiene la aceptación de este principio, de que la ley puede obligar a la administración pública a seguir un procedimiento judicial previo para el ejercicio de los derechos del Estado, como lo son la de Nacionalización de Bienes de 30 de diciembre de 1940 y la Ley General de Bienes de 1941.⁸⁰

Si bien es cierto, que siempre ha existido la necesidad de reglamentar y regular la conducta, los hechos y las omisiones de la colectividad, también lo es, que para concebir un Estado Moderno se ha pasado por una evolución de ideas y de estructuración del Derecho, emergiendo específicamente una rama encargada de la Administración Pública y del actuar de las Autoridades que la ejercen, fluyendo con ello parámetros específicos en su poder de actuar con la propósito de preservar los beneficios de los particulares.

⁸⁰ Cfr. *Ibíd.* P.34.

2.2 Antecedentes del Procedimiento Administrativo.

La autoridad está obligada a seguir los procedimientos que la ley regule independientemente de que la decisión no lesione a un particular en sus derechos, sino solamente en sus intereses simples, como miembros de la comunidad. Sin embargo, el problema toma características especiales cuando el procedimiento tiende a garantizar que el particular tendrá la oportunidad de defenderse, presentando las pruebas y los argumentos jurídicos que a su juicio apoyen los derechos que reclama.

Don Emilio Rabasa hizo notar que en artículo 14 de la constitución de 1857, ya estaban los indicios de una regulación al procedimiento puesto que el referido numeral citaba: “que nadie puede ser juzgado ni sentenciado sino con leyes dadas con anterioridad al hecho y exactamente aplicables a él por tribunal que previamente haya establecido la ley”. Además ni remotamente hacía referencia a ese precepto a las autoridades administrativas, lo cual era explicable, ya que las facultades de ellas están limitadas y determinadas en otros preceptos.

En la Constitución actual, el artículo 14 alcanza un contenido más preciso y una mejor redacción en el párrafo segundo. Conforme al él, nadie puede ser privado de sus propiedades o derechos sin las siguientes garantías:

- a) Un juicio;
- b) Seguido ante tribunales previamente establecidos;
- c) En que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, y
- d) Conforme a las leyes expedidas con anterioridad.

Por lo tanto, nos lleva a cuestionarnos la evolución que ha tenido lugar en el derecho mexicano moderno el procedimiento administrativo, y en definitiva la referida evolución se encuentra estrechamente vinculada con una de las instituciones fundamentales en el orden jurídico mexicano, el juicio de Amparo.

El amparo fue concebido en México como procedimiento judicial para impugnar la legalidad de los actos de la administración pública, según lo dijo

con precisión el primer proyecto legislativo que acerca de dicho juicio formuló don Urbano Fonseca, para reglamentar el Acta de Reformas Constitucionales de 1847, en que apareció el Amparo en el Derecho Federal Mexicano.

Lo natural hubiese sido que una Ley Reglamentaria de la fracción I del artículo 97 de la Constitución de 1857, antecedente del artículo 104 de la Constitución de 1917, regulase los procedimientos de oposición judicial; pero desgraciadamente tuvieron que pasar 40 años para que se dictase el Primer Código de Procedimientos Civiles en materia federal, y mientras tanto, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia había establecido que los particulares podían impugnar todas las decisiones administrativas que los agraviasen a través del Juicio de Amparo. Más aún, que ni siquiera era necesario que agotasen los recursos administrativos o judiciales previstos por las leyes. Este sistema fue reconocido en las reformas que a la legislación del amparo introdujo el artículo 107 de la Constitución de 1917.

Algunas leyes federales especiales regulaban lo que en México se llamó el “juicio sumario de oposición” en varias materias especiales, como la fiscal, de minas, de aguas, de petróleos, entre otras, pero como el amparo resultaba un procedimiento más eficaz y expedito, tales leyes cayeron prácticamente en desuso, hasta que en 1929 el ministro de la Suprema Corte de Justicia, Arturo Cisneros Canto, introdujo por vía jurisdiccional, unas de las más importantes reformas que a lo largo de este siglo han influido en el desarrollo del derecho administrativo mexicano: la necesidad de agotar los recursos administrativos o judiciales antes de que pueda pedirse el amparo de la justicia federal contra una decisión de autoridad de administración pública.

La tesis de Cisneros Canto revitalizó de inmediato los recursos administrativos en sentido estricto, esto es, aquellos de que conoce la propia administración pública y que concluyen en una nueva decisión administrativa confirmatoria o revocatoria de la impugnada. También los procedimientos judiciales de oposición.⁸¹

⁸¹ Cfr. *Ibíd.* P.p. 40, 41, 42, 43.

Aunado a los cambios evolutivos que se ha visto en el procedimiento, cabe destacar que en cuanto al Administrativo, todos estos han sido a favor y en beneficio de los gobernados, limitando el ejercicio de los gobernantes o de quienes emana la responsabilidad de un acto de Autoridad, con el designio de respaldar las garantías otorgadas a nivel constitucional.

2.3 Antecedentes de la Universidad Nacional Autónoma de México.

El iniciador de la creación de esta casa de estudios fue el primer obispo y arzobispo de México. Fray Juan de Zumárraga, él desde el año de 1537 envió a Europa embajadores para entrevistarse con el Emperador Carlos V, y pedir su intervención para que se creara en la Nueva España la Universidad.

Su fundación se debe al Rey Felipe II, quién firmó la cédula de creación, el 30 de abril de 1547, aunque segunda cédula, es la que es conocida, también firmada por Felipe II, fue el 21 de septiembre de 1551, para que se fundara la Universidad y se sostuviera con los fines adecuados, asignándoles para sus rentas mil pesos de oro de minas anuales y dándole las constituciones de fueros y privilegios de Salamanca. En virtud de lo anterior, el segundo Virrey, don Luis de Velasco, procedió a la erección de la Universidad el 25 de enero de 1553, día de la Conversión de San Pablo, quien fue proclamado Patrono de la Universidad. Se efectuó una solemne función en la Iglesia y procesión, con la asistencia del Virrey, autoridades civiles y religiosas, y cinco meses después, el 3 de junio de 1553 se iniciaron los cursos.⁸²

De esta forma se fundó la Real y Pontificia Universidad de México, la designación de "Real y Pontificia", común a otras universidades hispanas, se debe a que fueron creadas por el Monarca y el Papa.⁸³

Seis fueron las primeras cátedras impartidas: teología, sagrada escritura, cánones, leyes, artes, retórica y gramática; esta última equivalía a estudios literarios, artes comprendía lógica, matemáticas, física, astronomía y ciencias

⁸² APPENDINI, Guadalupe. Historia de la Universidad Nacional Autónoma de México. Porrúa, México, 1981, P. 13.

⁸³ VALADÉS, Diego. La Universidad Nacional Autónoma de México. Comisión Técnica de Legislación Universitaria, México, 1974. P. 30.

naturales. Estas dos últimas se autonomizaron con posterioridad al crearse las Cátedras de Astrología y Medicina.

Fue primer rector el Doctor Antonio Rodríguez de Quesada, oidor de la Real Audiencia, y tuvo como primer estatuto orgánico la Constitución de Salamanca, Universidad que por siglos marcó el ritmo de la cultura peninsular. Aparte del rector, el gobierno universitario quedó depositado en varios consejeros y otros tantos diputados encargados de vigilar los fondos de la institución. El número de consejeros y diputados fue modificado en diversas ocasiones por los sucesivos estatutos. Debe señalarse que los estudiantes participaban directamente en el gobierno universitario, pues los diputados eran bachilleres que apenas estaban cursando sus estudios superiores. Su cargo duraba un año.

Inmediatamente después de designados, los rectores debían jurar y guardar los estatutos universitarios, servir a la institución con lealtad y reconocer al monarca español como protector de la Universidad. Uno de los más notables rectores que tuvo la Real y Pontificia, fue el doctor Pedro Farfán, elegido por el periodo de 1569-70. Fue su gestión tan saludable, por haber introducido nuevas materias, abierto concursos de oposición para profesores, mejorando las condiciones físicas y presupuestarias de la institución, que tornó reelegirse y ya en su segundo periodo continuó con las reformas administrativas, prohibió que los estudiantes entraran armados a las aulas y sobre todo formuló el primer estatuto propio de la Universidad; al efecto, Farfán simplificó los Estatutos de Salamanca, también vigentes en México reduciéndolos de sesenta y ocho títulos a veintitrés.⁸⁴

La Real y Pontificia Universidad, no era autónoma. La Corona que la había creado se reservó el derecho el derecho de vigilar que cumpliera con su cometido; para ese objeto el Virrey, como los visitadores, podían intervenir en la Universidad, sin embargo, no debe pensarse que había una obsecuencia

⁸⁴ Cfr. *Ibidem*. P.p. 32, 33.

servil entre los universitarios. Su resistencia a los mandamientos del Virrey llegó a adquirir incluso caracteres de franco enfrentamiento.⁸⁵

Al concluir la revolución de Independencia, en la Universidad que durante el imperio Iturbidista se llamó Imperial y Pontificia, comenzaron a darse varios pronunciamientos críticos. Con eso, la Universidad se hizo objeto de debate político. En 1832 se produjo una nueva ocupación militar del recinto, que solo duró unos días, diez años después hubo otra, la tercera invasión. Entre tanto en 1833 Don Valentín Gómez Farías, expidió un decreto por medio del cual suprimía la Universidad y establecía una Dirección General de Instrucción Pública; un año y medio más tarde Santa Anna revocó el decreto de Gómez Farías, restituyendo su personalidad y sus bienes a la Universidad.

Nuevamente en 1857, La Real y Pontificia, fue suprimida por el decreto del presidente Comonfort, pero al año siguiente Félix Zuloaga subió a la presidencia mediante un golpe militar y reinstaló la Universidad.

Por tercera vez fue suprimida al entrar a la ciudad de México el Presidente Benito Juárez (1861), y por tercera vez fue reinstalado al ocupar la Capital del país la Regencia del Imperio que había de encabezar Maximiliano. Al fin, ya en México, Maximiliano puso en vigor el decreto republicano de 1857 y terminó con la Real y Pontificia Universidad para siempre; por lo que la educación superior presenta un aspecto marchito. De la Universidad subsistían solo las profesiones liberales: jurisprudencia, medicina e ingeniería, dependientes del Ministro de la justicia.⁸⁶

La educación tenía que ser reorganizada, por lo que con este objeto fue expedida una ley en diciembre de 1857, que introducía la nueva orientación positivista para la enseñanza e iniciaba la historia de la Universidad Mexicana.⁸⁷

⁸⁵ Cfr. *Ibíd.* P.P 34, 35, 36, 37.

⁸⁶ Cfr. *Ibíd.* P.P 37, 38.

⁸⁷ Cfr. CARRANCÁ Raúl. **La Universidad Mexicana**. Fondo de Cultura Económica, México. P. 41.

Ese mismo año apareció la Escuela Nacional Preparatoria, cuyo primer lema era “libertad, orden y progreso”, luego reemplazado por “amor, orden y progreso”. Las voces pidieron la instauración de una Universidad Nacional, desde 1880, Justo Sierra aparecía como defensor de esa idea; pero fue hasta septiembre de 1910 cuando el propio Sierra, inauguró solemnemente la Universidad Nacional. Así, quedó integrada por las Escuelas Nacionales de Jurisprudencia, de Ingenieros, de Bellas Artes (Arquitectura), de Altos Estudios (para ciencia pura) y la Preparatoria.

Por entonces la Universidad era una dependencia oficial, a partir de 1917, dependió directamente del Presidente de la República y el rector, en consecuencia, adquirió la jerarquía de miembro del gabinete. Sin embargo, la ley que así lo decidió, también infligía una grave mutilación a la Universidad: le desprendía a la Escuela Nacional Preparatoria, para convertirla en una dependencia del gobierno del Distrito Federal.⁸⁸

Fue en esa época cuando por primera vez Antonio Caso planteó la conveniencia de autonomizar la Universidad, las voces condenatorias de su proyecto indicaron que la Autonomía de la Universidad “equivale a crear otro estado dentro de un estado”.

En 1929 se escenificó una de las más resonantes luchas estudiantiles. El resultado fue la concesión gubernamental de la Autonomía. Una huelga universitaria de dos meses fue el preludio, al final el rector Ignacio García Téllez declaró: “la creación de la Universidad socialista, de la Universidad Revolucionaria, es el cumplimiento del esfuerzo de la Revolución, el móvil de la huelga fue el deseo supremo e integral de la revolución de los sistemas educativos”.

Los considerandos de la ley de 1929, decían entre otras cosas que la Universidad debía ser una Institución democrática funcional investida con atribuciones suficientes para el descargo de la función social que les corresponda, y que el postulado democrático demande en grado siempre

⁸⁸ Cfr. *Ibíd.* P.42.

delegación de funciones, la socialización de las instituciones y la participación efectiva de los miembros integrantes de la comunidad de la dirección misma.

Sin embargo, la Autonomía otorgada a la Universidad en 1929 era bastante precaria; por ejemplo, el derecho de elegir Rector correspondía al Consejo Universitario, pero quien presentaba a la terna era el Gobierno Federal. Además, el presidente de la República tenía derecho de vetar algunas determinaciones adoptadas por la Universidad, aparte de que el presupuesto asignado resultaba en extremo raquítico.

Por tales causas el 17 de octubre de 1933, el presidente Abelardo L. Rodríguez envió al Congreso de la Unión un proyecto de Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de México, de acuerdo con el cual se le entregaba el gobierno a la Institución, así como se le concedía el derecho de determinar “sus propios derroteros”.

En 1934, meses después de haber sido aprobada la ley orgánica, el Consejo Universitario dictó el Estatuto General de la Universidad; pero su vigencia no llegó a los dos años, pues en junio de 1936 fue sancionado un nuevo estatuto, cuya vida resultó efímera.

Por lo que se hizo necesario, que los ex rectores de una manera oficiosa pero ineludible, asumieran la responsabilidad de reorganizar a la institución. La segunda mitad de 1938 se consumió en la discusión del nuevo Estatuto, que resultó promulgado el 19 de diciembre de 1938.⁸⁹

En diciembre de 1944 fue aprobada una Ley Orgánica por Congreso de la Unión y promulgada por el Presidente de la República. Introdujo cambios substanciales en relación de 1933. Apareció la Junta de Gobierno, que asumiría las funciones de nombrar rector y directores académicos; también fue creado el Patronato, al que correspondería administrar el patrimonio de la Universidad. Las organizaciones estudiantiles fueron independizadas de las autoridades universitarias.

⁸⁹ Cfr. *Ibíd.* P.p. 56, 57, 58, 59.

2.4 Creación del derecho Universitario.

La Autonomía de la Universidad no constituye extraterritorialidad; por el contrario sus límites y marco general es el orden jurídico nacional, por lo que la Universidad se encuentra obligada a respetar la Constitución Política del país, las leyes aplicables federales y en las locales en su caso, los tratados internacionales que sean aplicables a sus fines y desde luego debe observar la legalidad de los actos jurídicos de la vida cotidiana.

Desde 1985 en la UNAM se creó la defensoría de los Derechos Universitarios como órgano independiente e imparcial para preservar el Estado de Derecho, la cual a través de recomendaciones a las autoridades universitarias sobre violaciones a derechos de alumnos y personal académico, preserva el cumplimiento del orden jurídico universitario.⁹⁰

La práctica constitucionalista mexicana se ha conformado a partir de 1917, con un sistema judicial de protección a las garantías individuales y sociales a través del juicio de amparo. El 29 de mayo de 1985 el Consejo Universitario de la UNAM funda la defensoría de los Derechos de Universitarios de la Universidad Nacional Autónoma de México, por lo que corresponde a los universitarios crear la doctrina sobre los derechos humanos y establecer un mecanismo no judicial para la defensa de los mismos, siendo así la Defensoría de los Derechos Universitarios, el Ombudsman de los Universitarios.⁹¹

En este marco y para la defensa, preservación del Estado de Derecho y de los valores democráticos, el Consejo Universitario de la Universidad Nacional Autónoma de México estableció desde 1985 la Defensoría de los Derechos Universitarios, que a través de recomendaciones o arreglos conciliatorios con las autoridades que abusan de su investidura o violan la legislación universitaria, obliga a cumplir el orden jurídico universitario y hace respetar los derechos humanos de los miembros del personal académico y de los estudiantes; brindando asesoría y apoyo en temas como los de derecho de

⁹⁰ Defensoría de los Derechos Universitarios. XX años de los Derechos Humanos Universitarios en la UNAM. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2005 P. 18.

⁹¹ Cfr. *Ibíd.* P.p. 19, 20.

petición, el derecho de audiencia, la observancia de la legalidad, el derecho a la integridad, la satisfacción de las violaciones a derechos académicos y escolares, periódico sabático, derecho de revisión de evaluaciones académicas, procedimiento justo ante imposición de medidas disciplinarias, derecho al respeto entre integrantes de la comunidad universitaria, documentación confidencial. Por lo que la Universidad Nacional Autónoma de México resulta una institución con carácter humano y defensor de la integridad de la educación mexicana.⁹²

Se debe enaltecer la gran capacidad humanitaria, científica, investigadora e innovadora de la Universidad Nacional Autónoma de México, que en sus inicios permitió la alfabetización de unos cuantos privilegiados por el contexto histórico en el que nacía, pero conforme transcurre el tiempo, ha sido cuna de un sistema educativo moderno y de calidad, así como la creación de figuras, leyes y estructuras a la par de un régimen de Derecho actual.

2.4.1 Autoridades Universitarias.

La **Universidad Nacional Autónoma de México** (UNAM) fue fundada el 22 de septiembre de 1910¹ con el nombre de **Universidad Nacional de México**, aunque heredó el carácter de *universidad nacional* de la *Real y Pontificia Universidad de México*, fundada el 21 de septiembre de 1551. Así pues, es como surge el sistema de organización administrativo y control de la Real y Pontificia, con una integración de mando y dirección ocupada por Autoridades Universitarias, siendo el primer rector el Doctor Antonio Rodríguez de Quesada, oidor de la Real Audiencia, y tuvo como primer estatuto orgánico la Constitución de Salamanca, Universidad que por siglos marcó el ritmo de la cultura peninsular. Aparte del rector, el gobierno universitario quedó depositado en varios consejeros y otros tantos diputados encargados de vigilar los fondos de la institución. El número de consejeros y diputados fue modificado en diversas ocasiones por los sucesivos estatutos, destacando que a lo largo de la vida de la Universidad Pontificia, la dirección a cargo de esta, siempre se mantuvo bajo el control del Monarca y de autoridades Papales.

⁹² Cfr. *Ibidem*. P.P 33, 34, 35.

Ya en la transformación de la Universidad Real y Pontificia a lo que sería la Universidad Nacional Autónoma de México, hubo un avance revolucionario en la ideología planteada para la Universidad. La ley de 22 de julio de 1929, en su artículo cuarto nos dice: *“El gobierno de la Universidad quedará a cargo del rector, de los directores de las facultades, Escuelas o Institutos que forman parte de la misma universidad, de un Consejo Universitario y de los Consejos Especiales que deberán formarse en cada una de las Escuelas Universitarias”*.

La Ley de 1929, manejaba que el Consejo Universitario, se integraría por el Rector, los directores de Facultades o Escuelas, los delegados de los maestros, alumnos y ex alumnos graduados, siendo la autoridad suprema para la Universidad.

La ley de 30 de diciembre de 1944 establece modificaciones al gobierno de la Universidad, quedando centrado en seis autoridades como lo son; la Junta de Gobierno, el Consejo Universitario, la Rectoría, el Patronato, los Directores de Facultades, Escuelas e Institutos y los Consejos Técnicos de las Facultades y de las Escuelas.

La junta de Gobierno entre otras atribuciones nombrará al rector, conocerá de su posible denuncia y podrá removerlo por causa grave; nombrará también de ternas formadas por el rector, los directores de Facultades y Escuelas, designará los miembros del Patronato Universitario y resolverá los conflictos que resulten entre autoridades Universitarias.

El Consejo Universitario expedirá las normas y disposiciones para la mejor organización y funcionamiento técnico, docente y administrativo de la universidad. El Patronato administrará el patrimonio universitario y sus recursos ordinarios, formulará el presupuesto anual de ingresos y egresos, designará al tesorero de la Universidad y a los empleados que directamente estén bajo su mando, así como al contador o auditor interno.

Los Consejos técnicos de facultades o escuelas estarán integrados por un representante, profesor de cada una de las especialidades que impartan y por dos representantes de todos los alumnos. Manteniéndose esta estructura

en esencia se mantiene vigente y funcional en la Universidad Nacional Autónoma de México de nuestros días.

2.4.2 Legislación Universitaria.

Con la llegada al trono de los Reyes Católicos la Universidad empezó a pasar de la órbita Pontificia a la Real. Un viejo conflicto de jurisdicción entre el representante directo del PaPa en la Universidad y el rector fue resuelto por la Corona mediante la “Concordia de Santa Fe”, quien limitó considerablemente las atribuciones del primero.

Carlos V, por su parte, promovió en 1538 la elaboración de unas nuevas constituciones que, a diferencia de las del PaPa, escritas en latín, fueron redactadas en castellano, la lengua del reino.

Salamanca fue el punto de referencia obligado para la organización y legislación de la nueva universidad, y los estatutos de aquella, más que un texto legal de carácter supletorio, fueron por mucho tiempo su Constitución. A fin de comprender lo anterior es necesario comentar que en primer lugar, que el rey era el Patrón y Legislador supremo de la Universidad, no sólo ejercía esta facultad mediante la imposición de los estatutos salamantinos y de las numerosas cédulas y otros decretos por él expedidos, sino a través del virrey y la Real Audiencia.

Fueron los virreyes, por iniciativa propia, o por las peticiones de quienes se interesaban en el buen funcionamiento de la Universidad, los que solicitaron reformas a los que se encontraba estatuido; el rey nombraba al efecto un visitador que había de informarse de los problemas que existían y gozaba de facultades absolutas para poner en vigor inmediatamente reformas; así algunos visitadores fueron el Oidor Pedro Farfán, el Arzobispo Moya de Contreras, el Obispo Palafox y Mendoza, autores de las Constituciones de 1580, 1583 y 1649.⁹³

⁹³ UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, SECRETARÍA DE RECTORIA, DIRECCIÓN GENERAL DE ORIENTACIÓN VOCACIONAL. SÍNTESIS HISTÓRICA DE LA UNIVERSIDAD DE MÉXICO. UNAM. 2009, P. 48.

El 18 de agosto fueron aprobados los estatutos que formarían las Constituciones del Dr. Farfán, las cuales simplifican los estatutos de Salamanca quedando reducidos a veintitrés. Se eliminan funcionarios, se suprimen prohibiciones que impiden a determinadas personas su elección como rectores o conciliarlos, se vigila más a los catedráticos para que cumplan estrictamente la obligación de explicar todo el tiempo que señala su horario y se hace más severo el ejercicio de las oposiciones.

El 23 de mayo de 1586 se entregaron los estatutos firmados por Moya de Contreras los cuales seguían la misma línea que los del Dr. Farfán tratando de eliminar el desorden y la organización, los estatutos del arzobispo Moya de Contreras estuvieron en vigor hasta el 23 de octubre de 1626.

El 12 de septiembre de 1625, se expidió una nueva cédula dirigida a Don Rodrigo Pacheco Osorio, marqués de Cerralvo, a fin de acatar la orden de Felipe IV, el marqués de Cerralvo nombró a una comisión que debía dar forma a los nuevos estatutos formados por 41 títulos.

El 1 de mayo de 1649 se aprobó la cédula realizada por el Obispo Palafox y Mendoza, pero sólo hasta 25 años después entraron en vigor, esta dilación influyó en gran número por las personas a quien afectaba. Los estatutos elaborados por Palafox y Mendoza constaron de 36 títulos y fueron los últimos que estuvieron en vigor en la época del virreinato.⁹⁴

Después de haber pasado por un conflicto en la época independiente buscando la autonomía educativa, se procedió a la elaboración de la ley que creó la Universidad Nacional Autónoma de México, el 22 de julio de 1929, estableciéndose bases y cambios muy importantes, entre ellos tenemos: se establece un subsidio anual, será una corporación pública autónoma con plena responsabilidad jurídica, la Universidad queda integrada por la Facultad de Filosofía y Letras, Derecho y Ciencias Sociales, Ingeniería, Medicina, Odontología, Química y Farmacia, Escuela Nacional de Agricultura, Escuela Nacional de Medicina Veterinaria, Escuela de Bellas Artes, Escuela de Música, Teatro y Danza, Escuela Preparatoria, Escuela superior de comercio y

⁹⁴ *Ibidem*. Págs., 51, 52, 53, 54

administración, Escuela Nacional de Arqueología e Historia, Museo Nacional de Arqueología e Historia, Escuela de Educación Física, Escuela de Verano, Biblioteca Nacional, Escuela libre de escultura de Talla directa, Dirección de Estudios Biológicos, Observatorio Astronómico, Departamento de Exploraciones y De Estudios Geológicos.

Bajo esta tesitura, la ley de 1929, establecía importantes cambios en la estructura orgánica de la Universidad, por ejemplo, establecía que el gobierno de la Universidad quedaba a cargo del Rector, de los directores de las Universidades, Escuelas o Institutos, así como de un consejo Universitario y de los Consejos que deberán formarse en cada facultad o Instituto. También estipulaba que el nombramiento del Rector y de los directores, sería hecho por el Presidente de la República, a propuesta en terna por el Consejo Universitario.

La Ley del 22 de julio de 1929, en consecuencia, en consecuencia mantenía a la Universidad como institución de Estado, por lo que se dice que la autonomía era a medias.⁹⁵

No obstante que la ley de 1929 otorgó una autonomía hasta cierto punto nominal, porque el presidente de la República tenía derecho de veto sobre ciertas resoluciones universitarias; y poco a poco, los estudiantes impusieron una especie de fuero universitario; quedaban al margen de la ley aunque violaran los ordenamientos públicos. Al mismo tiempo un grupo de profesores y estudiantes pugnó porque se estableciera el marxismo como criterio en la enseñanza de la historia y la moral, su lema era “Por la Libertad y cátedra”. Así surgió una nueva ley, la del 19 de octubre de 1933 conocida como la “Ley Bassols”, por la injerencia que en ella tuvo Narciso Bassols, entonces secretario de Educación Pública y notable intelectual de ideas marxistas. Por medio de dicha ley se le quitaba a la Universidad el Carácter de Intelectual, se conservaba el gobierno de estudiantes y profesores en las academias y en el Consejo y se le fijaba un patrimonio constituido con los bienes muebles e inmuebles que ya poseía, con las cuotas que pudiera recaudar por sus

⁹⁵ CARRANCÁ, Raúl. La Universidad Mexicana. Fondo de Cultura Económica, México. Págs. 78, 79, 80.

servicios, con las utilidades obtenidas por aquellos bienes y con un fondo universitario de diez millones de pesos.

A la ley de 1933 sucedió la del 30 de diciembre de 1944, Su artículo 1° es por demás revelador: *“La Universidad Nacional Autónoma de México es una corporación pública –organismo descentralizado del estado- dotada de plena capacidad jurídica y que tiene por fines impartir educación superior para formar profesionistas, investigadores, profesores universitarios y técnicos útiles a la sociedad y extender con la mayor amplitud posible los beneficios de la cultura”*⁹⁶

La libertad de cátedra y de investigación son fundamentos esenciales de la Universidad. El gobierno de la Universidad, de acuerdo con dicha ley, quedo concentrado en seis autoridades: La Junta de Gobierno, El Consejo Universitario, la Rectoría, el Patronato, los Directores de Facultades Escuelas e Institutos y los Consejos Técnicos.⁹⁷

Como un organismo Público descentralizado, la Universidad Nacional Autónoma de México, vigila y protege la vida de la misma, mediante su marco normativo creado a la par de sus necesidades generales, sin embargo, falta conceptualizar y especificar circunstancias muy puntuales como la que le da origen al presente trabajo.

2.4.3 Antecedentes del Tribunal Universitario y de la Comisión de Honor.

Durante la gestión como rector en la máxima casa de estudios del Maestro Justo Sierra, se manifestaron voces de descontento entre la comunidad universitaria, exigiendo un gobierno que estipulara y regulara de acuerdo a las normas e ideologías universitarias, dejando atrás el autoritarismo existido en gobiernos anteriores a esta nueva revolución de tendencias vanguardistas en la visión educativa, resultando necesario regular el actuar de todos los integrantes de la comunidad Universitaria, como autoridades, catedráticos, estudiantes y trabajadores de la Institución, sin embargo no fue

⁹⁶ Ibídem. P. 83.

⁹⁷ Cfr. Ibídem. Págs. 85, 86, 87.

sino hasta principios de la década de los 80's que surge el Tribunal Universitario, como un órgano revisor de las medidas de control y disciplina establecidas en la normatividad de la Universidad impuestas por las autoridades con el propósito de regular las conductas que transgredieran los ideales fundacionales de la Universidad.

CAPÍTULO 3

MARCO LEGAL VIGENTE DEL PROCEDIMIENTO ANTE EL TRIBUNAL UNIVERSITARIO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.

3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La educación desde el punto de vista de los derechos humanos es un medio para que las personas desarrollen todas sus capacidades y potencialidades y tengan acceso a la herencia cultural de la humanidad. Además la educación contribuye a que podamos exigir y ejercer otros derechos. Mediante la educación, las personas aprenden a relacionarse unas con otras en un ambiente de respeto y de equidad con el objeto de lograr una superación en el equilibrio social.

La educación es un derecho universal que en México se encuentra consagrado mediante una garantía individual en el artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que se transcribe para efectos de su análisis:

“Artículo 3º. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado - federación, estados, Distrito Federal y municipios-, impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria.

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

- I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa;
- II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

Además:

- a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;
- b) Será nacional, en cuanto -sin hostilidades ni exclusivismos- atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura, y
- c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos;

III. Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley señale.

IV. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita;

V. Además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos -incluyendo la educación inicial y a la educación superior- necesario para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura.

VI. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en

planteles particulares. En el caso de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, los particulares deberán:

- a) Impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el segundo párrafo y la fracción II, así como cumplir los planes y programas a que se refiere la fracción III, y
- b) Obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, en los términos que establezca la ley;

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

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.”

Bajo este concepto resulta importante destacar la legitimidad con la que cuenta la Universidad Nacional, emanada específicamente de la fracción VII del artículo 3° de nuestra carta magna, otorgándole la facultad de autogobierno y libertad de cátedra, dándose como fin, legalidad y respaldo otorgada a la Universidad Nacional mediante nuestra Ley Suprema.

3.2 Estatuto General de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Como ya se ha referido con anterioridad, la Universidad Nacional Autónoma de México goza de plena autonomía tanto jurídica, patrimonial y de gobierno, por lo que resulta indispensable que cree sus propias normas reglamentarias a fin de regular la vida dentro de la misma. A efecto de lograrlo, cuenta con una legislación universitaria que ha tratado de irse adaptando a las necesidades de la comunidad universitaria, siguiendo la evolución del tiempo.

Dentro de la Legislación Universitaria, se tiene al Estatuto General de la Universidad Nacional Autónoma de México, estructurado mediante siete títulos, donde se regulan la personalidad y los fines de la máxima casa de estudios, declarándose como una corporación pública, dotada de plena capacidad jurídica y que tiene como propósito esencial estar íntegramente al servicio del país y de la humanidad, de acuerdo a un sentido ético y de servicio social; así como su estructura, conformación e integración. La Universidad cuenta con 23 instituciones (Facultades, Escuelas Nacionales de Estudios Profesionales, Escuela Nacional Preparatoria) y 37 Institutos.

El Estatuto General en su Título Tercero nos da los lineamientos de la constitución y organización del Gobierno de la Universidad, estipulándonos en su artículo 12 que las autoridades universitarias corresponden a la Junta de Gobierno, el Consejo Universitario, el Rector, el Patronato, los Directores de facultades, escuelas e institutos y aquellos que se designen con motivo de la coordinación de los anteriores en las unidades académicas del colegio de Ciencias y Humanidades y los Consejos Técnicos de las facultades y escuelas y los de investigación científica; además que en éste mismo Título se establecen las facultades y funciones de las autoridades universitarias, precisando que al Consejo Universitario le corresponde conforme a lo descrito en el artículo 8 de la Ley Orgánica la Universidad Nacional Autónoma de México, la potestad para expedir todas las normas y disposiciones generales encaminadas a la mejor organización y funcionamiento técnico, docente y administrativo, por lo que cabe hacer un paréntesis señalando de manera puntual, que dicha autoridad es la única con facultades expresas para poder

modificar, aumentar, derogar o abrogar cualquier precepto o cuerpo normativo de la legislación universitaria.

Por su parte, en el artículo 41 del Estatuto General encontramos la justificación que le otorga legitimidad a los actos de autoridad emitidos por los Directores de facultades y escuelas, ya que en específico en su fracción VI nos dice que corresponderá a éstos “... *velar dentro de la facultad o escuela, por el cumplimiento del Estatuto, de sus reglamentos, de los planes y programas de trabajo, y en general de las disposiciones y acuerdos que normen la estructura y el funcionamiento de la universidad, dictando las medidas conducentes...*”

El Título Cuarto abarca la integración, regulación y desempeño del personal académico; el Quinto establece la integración y función de la comunidad universitaria de alumnos; las responsabilidades y sanciones de los miembros de la Universidad se encuentran normalizadas en el Título Sexto del Estatuto General, en donde se describen conductas anti-universitarias merecedoras a una penalización con la finalidad de preservar el orden; y que más adelante se analizarán a detalle para su debido estudio.

Para concluir, como en toda normatividad, al Estatuto General de la Universidad Nacional Autónoma de México, cuenta con reformas que han sido necesarias a la observancia de su aplicación, estas están contenidas en el Título Séptimo, sin embargo, considero que hace falta un análisis en relación a ciertos artículos, a efecto de poder puntualizarlos para su mejor entendimiento y aplicación, como se verá más adelante en el presente trabajo.

3.3. El Reglamento Universitario y de la Comisión de Honor.

Dada la autonomía legislativa con la que cuenta la Máxima Casa de Estudios, el Consejo Universitario, en su carácter de órgano facultado para expedir todas las normas y disposiciones generales encaminadas a la mejor organización de ésta institución educativa, conforme al artículo 8 de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, expidió El Reglamento Universitario y de la Comisión de Honor, consistente en treinta y dos artículos, en los que se estipulan su integración, competencia y

funcionamiento de estos dos Órganos de impartición de justicia académica, así como las etapas y términos en el procedimiento ante el referido Tribunal.

Bajo la misma tesitura, se define dentro del Título Segundo del Reglamento Universitario y de la Comisión de Honor la competencia, integración, etapas y términos del procedimiento de revisión ante ese Tribunal así como las Resoluciones que dicta la Comisión de Honor.

3.4. De la Integración del Tribunal Universitario.

El artículo 1° del Reglamento del Tribunal Universitario y de la Comisión de Honor de la Universidad Nacional Autónoma de México, nos remite al artículo 99 del Estatuto General de la Universidad, donde es estipulado la integración del referido Tribunal que a la letra dice en su parte conducente: “El Tribunal Universitario conocerá exclusivamente de las faltas cometidas por los profesores, investigadores y alumnos. Estará integrado por tres miembros, a saber: un presidente, que será el más antiguo de los profesores del Consejo Técnico de la Facultad de Derecho; un secretario que será el abogado general de la Universidad, y un vocal que será el catedrático más antiguo del consejo de la facultad o escuela en cuestión, salvo en la facultad de derecho, en que será el que siga de antigüedad al presidente o a el más antiguo de los investigadores del instituto respectivo. Cuando se trate de responsabilidades de estudiantes, el Tribunal estará integrado, además, con los dos alumnos del consejo técnico del plantel al que pertenezcan los acusados.”

El artículo 2° del Reglamento del Tribunal Universitario y de la Comisión de Honor, nos habla de los impedimentos que causan la excusa o recusación de un miembro del tribunal, las cuales serán aprobadas o rechazadas por la mayoría de votos, y en el caso de que se actualice este supuesto, éstas se resolverán conforme a la antigüedad siguiente en los miembros de los consejos técnicos respectivos.

3.4.1 De la competencia y funcionamiento del Tribunal Universitario.

El ámbito de competencia del Tribunal Universitario conforme al artículo 4 del reglamento mencionado con antelación, comprende conocer y resolver sobre las faltas a la Legislación Universitaria del personal académico y de los

alumnos en términos del Título VI del Estatuto General (responsabilidades y sanciones que se especifican en siguiente capítulo del presente trabajo de tesis); además que en este ordenamiento se establece, que el Tribunal conocerá en revisión sobre las amonestaciones impuestas a los alumnos en términos del artículo 93 del Estatuto General y sobre las resoluciones de los Consejos Técnicos que impongan sanciones al personal académico en los términos de los artículos 108 a 112 del Estatuto del Personal Académico.

3.4.2 Del Procedimiento ante el Tribunal Universitario.

Nos dice el reglamento del Tribunal Universitario y de la Comisión de Honor en su artículo 1°, que el procedimiento de revisión comienza con la remisión del caso que hagan las autoridades universitarias dentro de los cinco días siguientes a aquel en que se tenga conocimiento de la presunta infracción, mediante escrito que contendrá la exposición de los hechos y las pruebas que se aporten para fundarlos, salvo en los casos de suspensión o expulsión provisional señalados en el artículo 93 del Estatuto General, en que deberán hacerlo dentro de un plazo que no exceda de tres días a partir de la imposición de la sanción provisional. Éstas presuntas infracciones deberán de encuadrarse dentro de la realización de actos concretos que tiendan a debilitar los principios básicos de la Universidad, las actividades de índole política que persigan un interés personalista, La hostilidad por razones de ideología o personales manifestada por actos concretos contra cualquier universitario o un grupo de universitarios; la utilización de todo o parte del patrimonio para fines distintos de aquellos al que está destinado; 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 de la universidad 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, portar armas de cualquier clase en los recintos de la universidad y la comisión en su actuación universitaria de los actos contrarios a la moral y al respeto que entre sí se deben los miembros de la comunidad.

Por su parte, conforme al artículo 8° del Reglamento Universitario y de la Comisión de Honor; el presidente o secretario al tener conocimiento de la remisión, acordará su admisión describiendo el asunto del que se trate; en caso de que proceda, convocará al Tribunal Universitario para la diligencia del derecho de audiencia previa, indicando el lugar, la fecha y hora en que ésta se deba llevar a cabo, sin especificar o tomar en cuenta término ni límite alguno en la temporalidad para que esta se tenga que desahogar, ordenando se realice notificación conforme al artículo 9° del Reglamento del Tribunal Universitario y de la Comisión de Honor, que nos dice que la notificación será hecha por el secretario del Tribunal o la persona a quien éste comisione para tal efecto, bajo su responsabilidad, de forma personal al presunto infractor, cuando menos con cinco días de anticipación a la fecha que se fije para la audiencia previa; ésta notificación será realizada tratándose de alumnos, en el domicilio señalado en la protesta universitaria; tratándose de los miembros del personal académico, ésta se realizará en el domicilio señalado en el expediente laboral; la notificación podrá efectuarse, además, en cualquier lugar en el que se encuentre el presunto infractor dentro de la UNAM.

La notificación, de acuerdo al artículo 11° deberá contener fecha, nombre del presunto infractor identificando si se trata de alumno o de académico; descripción de los hechos que dieron origen al procedimiento, fecha, hora y lugar que se efectuará la diligencia del derecho de audiencia previa, lugar donde se quedará el expediente para su consulta; nombre, cargo y firma de quien la emite, presidente o secretario. Se acompañará una copia del escrito de remisión ante el Tribunal.

El artículo 12° determina todos los plazos señalados en el Reglamento del Tribunal Universitario, contándose a partir del día siguiente al de la fecha de la notificación respectiva sin que se incluyan en ellos, sábados, domingos y días de descanso, vacaciones y aquellos en que no haya labores académicas o administrativas en la Universidad.

Es importante mencionar que el artículo 13° del referido reglamento, señala que el Tribunal Universitario tendrá la absoluta libertad para allegarse

de las pruebas que considere convenientes para el mejor conocimiento y resolución de los asuntos de su competencia.

Siguiendo con el procedimiento de revisión, el artículo 14° estipula que la diligencia del derecho de audiencia previa se llevará a cabo el día programado para tal efecto hasta su conclusión, sin formalidad especial, en la que se oirá al presunto infractor y se recibirán y desahogarán las pruebas que para el efecto deberán preparar con anticipación los interesados, siempre y cuando tengan relación directa con los hechos; en el caso de que el presunto infractor no comparezca sin causa justa a la diligencia estando debidamente notificado, ésta se desahogará con los elementos que obren en el expediente respectivo, aún sin su presencia. Concluida la audiencia con la presencia del presunto infractor, se le podrá citar para que acuda a notificarse de la resolución el día y hora que se señale para tales efectos.

3.4.3 De las Resoluciones del Tribunal Universitario.

Nos dice el reglamento del Tribunal Universitario en su artículo 16° que las resoluciones se dictarán conforme a los elementos contenidos en el expediente de acuerdo con la Legislación y la equidad dentro de los cinco días siguientes a la conclusión de la diligencia de audiencia previa. Asimismo se encuentra previamente estipulado que solo se podrán imponer sanciones previstas en la propia legislación universitaria. Dichas resoluciones podrán confirmar, modificar o revocar la sanción de la que se esté conociendo, la cual podrá recurrirse ante la comisión de Honor mediante procedimiento de revisión bajo los términos que establece el propio reglamento.

La resolución será notificada a los interesados, en el domicilio señalado ante el Tribunal, o en su defecto, se hará en los términos de los artículos 9° y 10° del Reglamento del Tribunal Universitario y de la Comisión de Honor y deberá de hacerse del conocimiento de otras entidades y dependencias universitarias cuando corresponda.

3.4.4 De la Revisión ante el Tribunal Universitario.

Nos estipula la legislación que para la revisión de la sanción de amonestación impuesta, los alumnos sancionados deberán solicitarla ante el Tribunal Universitario, dentro de los cinco días siguientes a aquel en que se le notifique.

El artículo 20° del Estatuto General conviene que la revisión de las sanciones impuestas por los consejos técnicos a los miembros del personal académico deberá solicitarse ante el Tribunal Universitario en el plazo establecido en el artículo 112 del Estatuto del Personal Académico, con excepción de la resolución que les separe del cargo cuando tengan más de tres años de servicio, la cual será revisada de oficio por la Comisión de Honor. En todo caso, la resolución que emane el Tribunal podrá confirmar, modificar o revocar la sanción que conozca, debiendo ser dictada con legalidad y justicia.

3.4.5 De las Disposiciones Generales del Tribunal Universitario y de la Comisión de Honor.

Nos dicen las disposiciones generales que la falta de disposición expresa en el presente Reglamento relacionada con los procedimientos en él establecidos, será resuelta según corresponda, por el Tribunal Universitario o por la Comisión de Honor, con el voto favorable de las dos terceras partes de sus integrantes. Asimismo maneja que la interpretación del Reglamento del Tribunal Universitario y de la Comisión de Honor estará a cargo del Abogado General de la Universidad.

CAPÍTULO 4.

ANÁLISIS DE LAS CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE LA APLICACIÓN EN EL PROCEDIMIENTO UNIVERSITARIO DEL ARTÍCULO OCTAVO DEL REGLAMENTO DEL TRIBUNAL UNIVERSITARIO Y DE LA COMISIÓN DE HONOR, DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.

4.1 Responsabilidades y Sanciones ante el Tribunal Universitario.

El Estatuto General de la Universidad Nacional Autónoma de México, en su Título Sexto establece las responsabilidades y sanciones a que se encuentran sujetos los integrantes de la comunidad universitaria, el artículo 93° del referido reglamento, estipula en su contenido, que la autoridad para conocer cuando alguno de los miembros del personal académico y/o alumnos sean sancionados ya sea por el Rector, los Directores de Facultades y Escuelas corresponderá a El Tribunal Universitario conocer de las sanciones ocurridas por el agraviado.

Bajo esta tesis, el artículo 95° conviene las causas especialmente graves de responsabilidad, aplicables a todos los miembros de la comunidad universitaria, enumerándolas en VI fracciones:

- 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 aquellos 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 contra la moral y al respeto que entre sí se deben los miembros de la comunidad universitaria.*

Asimismo, el numeral 98° relativo al Estatuto General de la Universidad Nacional Autónoma de México, manifiesta las diferentes sanciones que podrán imponerse, en los casos que no tengan expresamente señalada una pena, serán las siguientes:

1. A los miembros del personal académico:
 - a) Extrañamiento escrito;
 - b) Suspensión, y
 - c) Destitución.

2. A los alumnos:
 - a) Amonestación
 - b) Negación de créditos o cancelación de los concedidos respecto al pago de cuotas;
 - c) Suspensión o separación de cargos o empleos que desempeñen;
 - d) Suspensión hasta por un año de sus derechos escolares, y
 - e) Expulsión definitiva de la facultad o escuela.

Estas sanciones se aplicaran con independencia de las que correspondan por otras faltas universitarias cometidas por el alumno en forma individual y colectivamente; sin perjuicio de las responsabilidades que se deriven de la legislación común.

4.2 Aplicación del artículo octavo del Reglamento del Tribunal Universitario y de la Comisión de Honor, en el procedimiento ante dicho Tribunal.

Ahora bien, como ya se ha referido anteriormente, los miembros de la Universidad son responsables por el incumplimiento de las obligaciones que específicamente les impone la Ley Orgánica, el Estatuto y sus Reglamentos.

Los incumplimientos, según la gravedad y la calidad académica del sujeto responsable, da lugar a la imposición de sanciones, que en el caso de los miembros del personal académico, consisten en extrañamiento escrito, suspensión y destitución; en el caso de los alumnos, amonestación, suspensión, cancelación de créditos académicos y hasta la expulsión de la Facultad o Escuela; asimismo las sanciones son impuestas a los estudiantes y miembros del personal académico a través de resoluciones disciplinarias emitidas por las autoridades que resulten competentes en los términos de la norma correspondiente, en todo caso esas autoridades deben seguir un procedimiento para imponer la sanción.⁹⁸ Tratándose de los alumnos, el Rector y los directores de facultades y escuelas podrán sancionarlos en forma contigua, justificándose la inmediatez de la sanción por la necesidad de restablecer el orden y la disciplina en la Universidad.

El artículo 93 del Estatuto General establece, sin embargo, que el alumno que se hubiere visto afectado por una medida disciplinaria podrá recurrirla ante el Tribunal Universitario.⁹⁹

Refiriéndose a una sanción, consistente en la suspensión temporal de derechos estudiantiles o expulsión definitiva de algún plantel o escuela perteneciente a la Universidad Nacional, dirigida a un alumno integrante de la comunidad Universitaria, que vea vulnerado sus derechos por un acto emanado de una Autoridad Universitaria, tiene la facultad de interponer el recurso de revisión de dicha sanción ante el Tribunal Universitario, quien es competente para conocer de las inconformidades presentadas en contra de

⁹⁸ Cfr. Universidad Nacional Autónoma de México. CUADERNOS DE LEGISLACIÓN UNIVERSITARIA, DEFENSORIA DE LOS DERECHOS HUMANOS. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2007.P.p 67.

⁹⁹ Cfr.Íbidem. P.p 68.

resoluciones disciplinarias por el Rector, los directores de facultades, escuelas o los consejos técnicos; existe pues, un procedimiento especial y propio para juzgar la validez de las medidas disciplinarias.¹⁰⁰ De tal forma, que el artículo 8° del Reglamento del Tribunal Universitario nos dice a la letra que: *“El presidente o el Secretario, al tener conocimiento de la remisión, acordará su admisión describiendo el asunto de que se trate. En caso de que proceda, convocará al Tribunal Universitario para la diligencia del derecho de audiencia previa, indicando el lugar la fecha y la hora en que ésta deba de llevarse a cabo, ordenando se realice la notificación a que se refiere el artículo 9° del presente Reglamento”*. En virtud de lo anterior se puede deducir fundamentalmente dos cosas; la primera es que aún y tratándose de un procedimiento especial, bajo su propia normatividad, órganos de Autoridad y Tribunal, existen principios fundamentales inherentes a la Esfera Jurídica del Derecho que resultan esenciales en todos los Estados constituidos en bases derivadas de contratos sociales y gobiernos democráticos, teniendo como estandarte la correcta aplicación de la justicia y del poder coactivo del propio estado, así como que existan los mecanismos y medios para la protección y salvaguardo de los derechos humanos inherentes al propio ser; hasta el uso y aplicación de las garantías individuales en un estado de Derecho; la segunda consiste precisamente en ese derecho que emana del rango constitucional y que se vincula con la equidad y la justicia correspondiente a la existencia y contemplación en la Legislación Universitaria de la “Garantía de Audiencia”.

4.3 Garantía de Audiencia en el Procedimiento Universitario.

La Universidad así como la sociedad a la que pertenece, se encuentra sujeta a un orden jurídico que garantiza a sus miembros, que los actos realizados por las autoridades y funcionarios estén apegados a la ley.

El artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en su primera parte: “Nadie puede ser molestado en su persona familia o domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa

¹⁰⁰ Cfr. Ídem.

legal del procedimiento...”, por lo tanto la garantía de legalidad se traduce en la fundamentación y motivación de los actos de la autoridad. La fundamentación consiste en que aquella deberá citar los preceptos legales aplicables en los que se basa la determinación, en tanto que la motivación atiende a los razonamientos jurídicos, que la misma hace para adecuar el caso concreto a la hipótesis normativa.

El Consejo Universitario, como órgano legislativo de nuestra Máxima casa de estudios, expide las disposiciones jurídicas bajo las cuales se desarrollará la vida académica y administrativa de la Institución. Las autoridades y funcionarios se encargarán de respetar y aplicar esa normativa en su ámbito de competencia, además que dentro de la Universidad existen diversas instancias encargadas de dar solución a los conflictos de diferente naturaleza, se presentan entre las autoridades universitarias, personal académico y estudiantes; esas instancias son entre otras el Tribunal Universitario, los distintos cuerpos colegiados académicos, los sindicatos y la Defensoría de los Derechos Universitarios, que dentro de su competencia que le fija el Estatuto la tiene también para vigilar que aquellas instancias observen la Legislación Universitaria al resolver dichos conflictos conforme a sus procedimientos establecidos; en el caso contrario, las personas afectadas podrán acudir a éste Órgano Universitario para que la violación la subsane, de ser posible y siempre con apego a la Ley.¹⁰¹

Bajo esta tesis, se desprende que toda estructura de gobierno forjada en un contexto democrático tiene el propósito de salvaguardar las garantías que el mismo proporciona a su población, de tal suerte que resulta impensable, que en un marco normativo no se consagrara uno de los supremos derechos dentro de la esfera de la seguridad jurídica de todo individuo perteneciente a esa comunidad, por lo tanto una institución con el renombre, la historia, propuesta, visión y labor en el sector social y educativo del país como lo es la Máxima Casa de Estudios de nuestro país, la UNAM, no puede dejar pasar por alto un esquema reglamentario que ampare todos los derechos inherentes al

¹⁰¹ Cfr. Universidad Nacional Autónoma de México. CUADERNOS DE LEGISLACIÓN UNIVERSITARIA, DEFENSORIA DE LOS DERECHOS HUMANOS. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2007.P.p 24.

integrante de su comunidad, de ahí que si bien es cierto, que el Tribunal Universitario no es propiamente un Órgano Judicial, existe una relatividad entre los mismos derivada de la estricta necesidad de una normatividad que regule las conductas de los miembros de la comunidad Universitaria, y que en ella se establezca órganos encargados de vigilar y dirimir las controversias que pudiesen suscitarse por los actos de la Autoridad Universitaria y de su comunidad, contemplando para ello, un Tribunal Universitario con facultades expresas y un procedimiento universitario que cuenta con los principios fundamentales y etapas procesales que todo procedimiento apegado a Derecho debe contener, como lo es, el permitir ser llamado, escuchado, vencido o exonerado en juicio, como lo instituye el Derecho de Audiencia.

4.4. Propuesta.

Por lo que hace a las consecuencias jurídicas del derecho de audiencia previa en el procedimiento de revisión ante el Tribunal Universitario, si bien es cierto que este procedimiento no se encuentra regulado por una legislación de carácter de Derecho Público, debe conservar los principios básicos y fundatorios para que el mismo sea llevado con justicia y equidad, sin el ánimo de vulnerar los atributos de la esfera jurídica del que recurre a éste.

Se sabe de antemano que el procedimiento de revisión universitario no es de carácter judicial-administrativo, sin embargo; como debe ser, consagra el derecho que tiene una persona para ser oída y escuchada en un juicio ante un órgano competente, cuando ésta se siente vulnerada como consecuencia de un acto emanado por alguna autoridad universitaria, por lo que se tiene la facultad de ocurrir al derecho de audiencia previa, regulada en el artículo 8° del Reglamento del Tribunal Universitario y de la Comisión de Honor, que a la letra dice en su parte conducente: *“El presidente o el Secretario, al tener conocimiento de la remisión, acordará su admisión describiendo el asunto de que se trate. En caso de que proceda, convocará al Tribunal Universitario para la diligencia del derecho de audiencia previa, indicando el lugar, la fecha y la hora en que ésta deba de llevarse a cabo, ordenando se realice la notificación a que se refiere el artículo 9° del presente Reglamento”.*

De lo anterior se colige, en el que por citar un ejemplo, si un integrante de la comunidad Universitaria, específicamente un estudiante de nuestra máxima casa de estudios, fuera acusado y remitido a la oficina jurídica de la escuela o facultad donde cursa sus estudios por una presunta infracción de alguno de los supuestos del artículo 95 del Estatuto General de la Universidad Nacional Autónoma de México, concretamente que se le señalará en estado de ebriedad o bajo los efectos de algún estupefaciente; el director de la facultad o escuela puede imponer de forma inmediata alguna medida de sanción contenida en el artículo 98 de la citada norma para mantener el orden dentro de la institución, dicha sanción que emana de ésta autoridad universitaria es remitida al Tribunal Universitario, con el objeto de que conozca y revise sobre las faltas a la Legislación y medidas disciplinarias impuestas al personal académico y a los alumnos, teniendo el agraviado el derecho de la diligencia de audiencia previa, en la que se oirá al mismo con el objeto de poder abatir la sanción impuesta y allegar de pruebas a los miembros del Tribunal para que puedan emitir resolución que confirme, modifique o revoque la misma conforme a derecho.

¿Qué sucede cuando suponiendo que el presunto infractor no cometió dicha falta en contra de los principios y las normas establecidas por la Universidad, fuera suspendido y privado de sus derechos estudiantiles por un periodo de seis meses? o en el peor de los escenarios, ¿qué acontece cuando fuera expulsado de la comunidad universitaria?. Pues cuenta con la plena facultad de hacer uso de su derecho de interponer recurso de revisión y que se le conceda audiencia con la finalidad de demostrar la veracidad de sus dichos, sin embargo; ¿que pasa si la referida diligencia fuera otorgada por el Tribunal Universitario en un término posterior al lapso en el que le fueron suspendidos sus gozos y privilegios estudiantiles?, es decir, en una ejemplificación si al estudiante con matrícula 1234, le es imputada una conducta contraveniente a las Leyes Universitarias, y se le suspende por periodo de seis meses, dentro de la temporalidad del dos de febrero al dos de julio del año dos mil diez, sabemos que cuenta con el recurso de revisión, pero si el Tribunal Universitario, otorgará como fecha el ocho de julio del mismo año para llevar a cabo el desahogo de la audiencia previa, toda vez que el Reglamento del Tribunal Universitario no

tiene legislado término ni plazo máximo alguno, para poder fijar el desahogo de ésta etapa dentro del procedimiento, por lo cual, si aconteciera en esta forma la situación, pierde total sentido la interposición de un procedimiento de revisión, dentro de un estado de derecho de carácter universitario, ya que aunado a que preexiste toda una estructura para proteger las atribuciones estudiantiles o académicas, en la práctica es posible que se vulneren y se le generen agravios de difícil o imposible reparación al presunto infractor, tomando en cuenta de que no se encuentra regulado término alguno para que se fije y se lleve a cabo la tan esencial etapa de desahogo de la audiencia Previa.

En tal razón, se sugiere que debe ser tomado en cuenta como en todos los procedimientos judiciales, la estipulación dentro de la normativa jurídica de la Universidad, la fijación de un término concreto a efecto de que se lleve a cabo la multicitada Audiencia, con la finalidad de confirmar o revocar un acto de Autoridad, que pudiese llevar a vulnerar a un integrante de la comunidad.

En esta tesitura resulta importante, que el Consejo Universitario en su carácter de autoridad legisladora y como único órgano facultado para ello por el artículo 8° de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México se sirva a bien modificar el contenido del artículo 8° del Reglamento del Tribunal Universitario y de la Comisión de Honor, de acuerdo a lo siguiente: “ El Presidente o Secretario, al tener conocimiento de la remisión, acordará su admisión describiendo el asunto de que se trate. En caso de que proceda, convocará al Tribunal Universitario para la diligencia del derecho de audiencia Previa, indicando el lugar, la fecha y la hora en que ésta deba de llevarse a cabo, no excediendo a un término mayor de 15 días hábiles contados a partir del día siguiente al que el Tribunal tenga conocimiento de la remisión”.

Con lo expuesto en los cuatro capítulos que conforman el presente trabajo de tesis, podemos decir que es necesario hacer la reforma pertinente a la Legislación Universitaria, para que se adecue a las situaciones reales y este acorde a las necesidades y derechos de los integrantes de la comunidad Universitaria, con el objetivo de contar con unas intachables y eficaces instancias Jurídicas en nuestra Alma Mater.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El Derecho, como rama de las Ciencias Sociales, estructura y forma de gobiernos, resultado de la necesidad de lucha y evolución de los seres humanos por vincularse y conformarse en un colectivo derivado de un Contrato Social, que tiene como objeto el evitar el abuso y afectación del hombre por el hombre, proporcionando al individuo una libertad limitada y regulada, necesaria para el salvaguardo de la esfera jurídica de todos los integrantes de una sociedad, existiendo polémica en la diferencia de ideas para la definición del mismo entre los grandes Juristas, afanándose en tratar de lograr unanimidad alrededor del concepto, resultando inapelable en la significación de Derecho la presencia de un sistema de normas de conducta que se dirigen a una población mediante la imposición de obligaciones y otorgamiento de facultades, garantizando su cumplimiento con el uso de la fuerza pública, coacción que debe ser justa, recíproca e igual.

SEGUNDA. Que el Derecho Constitucional podemos identificarlo como la base fundamental en la que comienza la arquitectura del orden legal de un Estado y por su propia naturaleza es el aliento jurídico de un pueblo, la expresión más alta de la dignidad cívica y el complejo más íntimo en la historia de los derechos humanos del hombre, siendo todo orden constitucional el reconocimiento de la libertad del individuo y la regulación del poder de autoridad y mando de los gobernantes, resultando necesario el establecimiento de un sistema de protección de las garantías ante la posible violación de los derechos de los ciudadanos mediante un acto de Autoridad, no pudiendo dejar a un lado al Derecho Administrativo como la rama del Derecho Público que se encarga del estudio de la función administrativa, de las normas y principios que regulan la actividad formal del poder ejecutivo y las relaciones de los particulares con el Estado en dichas actividades.

TERCERA.- Las formas de organización administrativa, son la manera en que se integra la Administración Pública, es decir los sistemas que estructuran los entes del Poder Ejecutivo, determinados por una ligación jerárquica que con mayor o menor intensidad los vincula con el titular del propio poder ejecutivo, ésta se divide generalmente en dos; la *centralización*, que es

una forma de organización administrativa en la cual los entes del poder ejecutivo dependen del mando directo del titular de la Administración Pública, y la *descentralización administrativa* en la que los entes del poder ejecutivo están dotados de su propia personalidad jurídica y autonomía jerárquica para efectuar tareas administrativas.

CUARTA.- Que la Universidad Nacional Autónoma de México, como organismo descentralizado del Estado dotado de plena capacidad jurídica, es la principal institución educativa del país desde su fundación en 1910 como Universidad Nacional y que tiene por fines impartir educación superior para formar profesionistas, investigadores y técnicos útiles a la sociedad, extendiendo con la mayor amplitud posible los beneficios de la cultura.

QUINTA.- El Procedimiento Administrativo es el conjunto de formalidades y trámites contemplados en la legislación aplicable, que debe agotar la autoridad para pronunciar sus actos; este trámite legal debe acatarse para dar nacimiento a una declaración administrativa, resultando benéfico al particular, puesto que es evidente que señalado un procedimiento a seguir cuenta con la seguridad de que gozará con los derechos de legalidad y audiencia de ley que le otorga y tendrá la certeza que la autoridad no actuará arbitrariamente.

SEXTA.- El acto administrativo es señalado como la declaración unilateral de la voluntad, externa, concreta y ejecutiva emanada de la Administración Pública en el ejercicio de las facultades que le son conferidos por los ordenamientos jurídicos que tienen por objeto crear, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica concreta, cuya finalidad es el bienestar general; entendiendo como elementos del mismo el *sujeto activo* siendo el órgano administrativo creador del acto, y el *sujeto pasivo* como aquellos a quienes va dirigido o quienes ejecutan el acto administrativo, y que pueden ser entes públicos, personas jurídicas colectivas o el individuo en lo personal; otro de los elementos constitutivos del acto administrativo es la *Manifestación externa de la voluntad*, es decir, debe tener una exteriorización que pueda ser perceptible de forma libre y espontánea regulada en las facultades del órgano administrativo expresándose en los términos previstos por la ley; el *Objeto*

creando la transmisión, modificación, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones dentro de la actividad del órgano administrativo en la materia en la que tiene competencia y la *Forma* constituyendo la manifestación material objetiva en que se plasma el acto administrativo, siendo la regla general la forma escrita con sus requisitos y formalidades.

SÉPTIMA.- Que la Universidad Nacional Autónoma de México, como la máxima figura de estudio y superación social educativa, cuenta con su propio sistema de Derecho que se equipara con el sistema Judicial de nuestro país emanando del espíritu de la Carta Magna y está conformado por Legislación Universitaria integrado entre otros, por el “Estatuto General de la Universidad Nacional Autónoma de México”, donde se regula la personalidad y los fines de la Universidad, así como su estructura, conformación e integración, además de brindar los lineamientos, estipulaciones derechos, obligaciones y sanciones de los miembros de la comunidad universitaria, además existe el Reglamento del Tribunal Universitario y de la Comisión de Honor el cual determina la integración competencia y funcionamiento de estos dos Órganos de impartición de justicia académica, así como las etapas y términos en el procedimiento ante estas dos Instancias.

OCTAVA.- Dentro del Procedimiento ante el Tribunal Universitario, después de la remisión y admisión de un aparente caso que se derive de los supuestos que refiere el Estatuto General, se convoca a éste Tribunal para la única diligencia del Derecho de Audiencia Previa, sin que exista un término fijado en la ley para que la misma se realice, esta se llevará a cabo hasta su conclusión el día que se tenga programada, en la que se oirá al presunto infractor y se recibirán y desahogarán las pruebas que para el efecto deben preparar los perjudicados, siempre y cuando tengan relación directa con los hechos propios, dicha audiencia es llevada a cabo aún sin la comparecencia del llamado a juicio con los elementos que obren en el expediente respectivo, dictando las resoluciones conforme a lo contenido y de acuerdo con la legislación y justicia dentro de los cinco días siguientes a la conclusión de la diligencia de audiencia previa.

NOVENA.- Que aún y tratándose de un procedimiento especial que cuenta con su propia normatividad y órganos de autoridad, existen principios fundamentales en el campo del Derecho que resultan esenciales en todos los regímenes de gobierno tratando de garantizar que existan mecanismos y medios para la protección y salva guardo del uso y la aplicación de las garantías individuales, resultando fundamental el derecho que emana del rango constitucional sinónimo de justicia y equidad correspondiente a la existencia y contemplación en la Legislación Universitaria de la “Garantía de Audiencia”, de ahí que en el procedimiento universitario se instituya el poder ser llamado, escuchado, vencido o exonerado en juicio.

DÉCIMA.- Que se debe de estipular término en la Legislación Universitaria para que se lleve a cabo el derecho de audiencia previa, con el objeto de eliminar en la práctica la posible generación de agravio en los derechos Universitarios del afectado, tomando en cuenta que no se encuentra regulado plazo alguno que fije el desahogo de dicha diligencia.

En tal razón, es importante que se modifique el contenido del artículo 8° del Reglamento Universitario y de la Comisión de Honor, de acuerdo a lo siguiente: “El Presidente o Secretario, al tener conocimiento de la remisión, acordará su admisión describiendo el asunto de que se trate. En caso de que proceda, convocará al Tribunal Universitario para la diligencia del derecho de audiencia Previa, indicando el lugar, la fecha y la hora en que ésta deba de llevarse a cabo, no excediendo a un término mayor de 15 días hábiles contados a partir del día siguiente al que el Tribunal tenga conocimiento de la remisión”.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Décima séptima edición. Porrúa. México. 2006.
- ARELLANO GARCÍA, Carlos. Teoría General del Proceso. Décimo tercera edición. Porrúa. México. 2004.
- BOQUERA OLIVER, José María. Derecho Administrativo. Tercera edición. Trillas. México. 2009.
- BARQUET RODRIGUEZ, Farid Alfredo. Proceso y Derecho Procesal del Trabajo. Gaceta Laboral Número 58. Junta Federal de Conciliación y Arbitraje en el Distrito Federal. México. 1997.
- BURGOA, Ignacio. El Juicio de Amparo. Décimo segunda edición. Porrúa. México. 2007.
- CARRANCÁ, Raúl. La Universidad Mexicana. Fondo de Cultura Económica. México. 2006.
- DEFENSORÍA DE LOS DERECHOS UNIVERSITARIOS. XX Años de los Derechos Humanos Universitarios en la UNAM. Universidad Nacional Autónoma de México. 2005.
- DE LA CRUZ GAMBOA, Alfredo. Introducción al Estudio del Derecho. Sexta edición, UNAM. México 2005.
- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Vigésima Primera edición. Porrúa. México. 2007.
- GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Vigésimo séptima edición. Porrúa. México. 2005.
- GARCÍA TRINIDAD. Apuntes de Introducción al Estudio del Derecho. Vigésima quinta edición. Porrúa. México 2001.

GÓMEZ LARA, Cipriano. Teoría General del Proceso. Novena edición. Harla. México 2008.

GORDILLO, Agustín. Tratado de Derecho Administrativo. Novena edición. Porrúa. México. 2004.

MARGADANT FLORIS, Guillermo. El Derecho Privado Romano. Octava edición. Esfinge. México. 2005.

MARTÍN MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo 1er Curso. Quinta edición. Oxford. México. 2008.

MEJÍA MUÑOZ, Manuel. Teoría del Proceso. Tercera edición. Trillas. México. 2007.

PÉREZ LEÓN, Enrique E. Notas de Derecho Constitucional y Administrativo. Sexta edición. UNAM. México. 2005.

PRIETO CASTRO, Leonardo. Derecho Procesal Civil. Tercera edición. Tecnos. Madrid. 2000.

TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Segunda edición. Porrúa. México. 2004.

TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Procesal. Segunda edición. Porrúa. México. 2007.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. Conozca a la UNAM. Tercera edición. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1998.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, Secretaría de Rectoría, Dirección General de Orientación Vocacional. Síntesis Histórica de la Universidad Nacional Autónoma de México. UNAM. 2009.

UNIVERSIDAD TÉCNOLÓGICA DE MÉXICO. Introducción al Estudio del Derecho. Colección Carrera de Derecho. INITE. México. 2007

LEGISLACIÓN.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Vigésima edición, SISTA. México. 2010.

COMPENDIO DE LEGISLACIÓN UNIVERSITARIA de la UNAM. Vigésima segunda edición. UNAM. México. 2009.

OTRAS FUENTES.

DE PINA, Rafael. Diccionario de Derecho. Vigésima Séptima edición. Porrúa. México. 2005.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo II. UNAM. Porrúa. México 2007.