



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

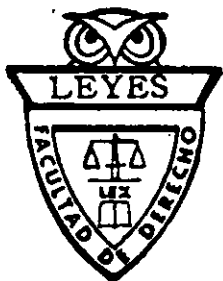
FACULTAD DE DERECHO

LA CREACION DE UN DEPARTAMENTO DE  
SUPERVISION DE LAS FUNCIONES DEL PERSONAL  
UNIVERSITARIO, ADSCRITO A LA CONTRALORIA  
INTERNA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTONOMA DE MEXICO

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
P R E S E N T A :  
**ALEJANDRO CARBAJAL GONZALEZ**

ASESOR DE TESIS: DR. ROBERTO REYES VELAZQUEZ

27/9/94



MEXICO, D. F.

1999

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Ciudad Universitaria, D.F., a 15 de febrero de 1999

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ  
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION ESCOLAR  
P R E S E N T E

El pasante de esta Facultad **CARBAJAL GONZALEZ ALEJANDRO**, con número de cuenta 8825690-8 ha elaborado la tesis denominada "LA CREACION DE UN DEPARTAMENTO DE SUPERVISION DE LAS FUNCIONES DEL PERSONAL UNIVERSITARIO, ADSCRITO A LA CONTRALORIA INTERNA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO", bajo la asesoría y aprobación del Lic. Roberto Reyes Velázquez, la cual a juicio del suscrito cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

En tal virtud considero que está en aptitud dicha tesis, de ser sometida a la aprobación de los señores profesores que integren el jurado de su examen profesional.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites inherentes para que dicho pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

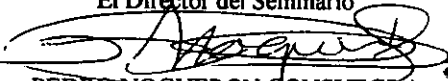
Transcribo acuerdo del Consejo de Directores de Seminarios, según circular SG/003/98, de la Secretaría General:

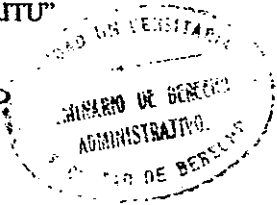
*"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".*

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

**"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"**

El Director del Seminario

  
**PEDRO NOGUERA CONSUEGRA**  
LICENCIADO EN DERECHO



c.c.p.- Dr. Máximo Carvajal Contreras.-Director de la Facultad de Derecho.- presente.

**Es verdad que ninguna disciplina al presente parece ser causa de gozo, sino más bien de tristeza; pero después da fruto apacible de justicia a los que en ella son bien ejercitados.**

**A MI PADRE, que ha sido el gran pilar en mi vida y ejemplo de tenacidad, esfuerzo y dedicación, con todo mi amor y admiración, Gracias.**

**A MI MADRE, como una humilde respuesta por todo el amor y dedicación que has puesto en mí, te ofrezco el presente trabajo como un merecido homenaje.**

**A MIS HERMANOS, Salvador y  
José Luis, que siguen con  
nosotros en nuestro corazón.  
(Q.E.P.D.)**

**A MIS HERMANOS, Virginia,  
Sergio, Luz María, Lourdes, José  
Guadalupe y Adolfo, por su cariño  
y apoyo brindado en todo momento.**

**A MIS SOBRINOS, Salvador,  
Sergio, Daniel, José Luis,  
Cristóbal, Manuel Alejandro y  
Georgina Yaqueline, por toda la  
felicidad que nos brindan y  
esperando aprovechen todas las  
oportunidades que la vida les  
regale.**

**Con un eterno agradecimiento al  
abogado que conserva todo lo  
humano que a muchos nos hace  
falta, mi maestro y amigo Lic.  
Roberto Reyes Velázquez.**

# INDICE

## INTRODUCCIÓN.

## CAPITULO I.- ESTUDIO CRONOLÓGICO DE LA UNAM.

### 1. Surgimiento y naturaleza jurídica de la Universidad Nacional Autónoma de México.

1.1. Cédula creando la Universidad.....	1
1.2. Ley que crea la Universidad en 1910.....	5
1.3. Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México de 1929.....	10
1.4. Antecedentes jurídicos de la Universidad Autónoma.....	14
1.2. Ubicación de acuerdo al ordenamiento jurídico mexicano.	
1.2.1. Art. 90 constitucional de 1917.....	26
1.2.2. Artículo 1º. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976.....	29
1.2.3. Art. 3º. de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales de 1986.....	32
1.2.4. Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales de 1990.....	35
1.2.5. La Administración Pública Federal: Centralizada y Paraestatal....	36



### 1.3. Legislación Universitaria.

1.3.1. Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México de 1945.....	39
1.3.2. Estatuto General de la Universidad Nacional Autónoma de México.....	50

## CAPITULO II.- BREVE RESEÑA HISTÓRICA DE LA CONTRALORÍA EN MÉXICO Y SUS DISTINTAS DEFINICIONES.

### 2. La Contraloría y el Control Interno en México.

2.1. Época Precolombina.....	51
2.2. Época Virreinal.....	58
2.3. Época Independiente.....	66
2.4. Época Posrevolucionaria.....	70
2.2. Distintas acepciones de Contraloría y Contralor.	
2.2.1. Etimológico.....	81
2.2.2. Literal.....	82
2.2.3. Jurídico.....	82
2.2.4. Enciclopédico.....	82
2.2.5. Doctrinario.....	83
2.2.6. Contralor.....	83

### CAPITULO III.- ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA CONTRALORÍA INTERNA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL ANTÓNOMA DE MÉXICO.

3.1. Antecedentes históricos de la Contraloría Interna.....	86
3.2. Ubicación de la Contraloría Interna en la actualidad.....	96
3.3. Estructura administrativa de la Contraloría Interna hoy en día.....	99
3.4. Organigrama actual de la Contraloría Interna.....	104
3.5. Funciones.....	105
3.6. Objetivo.....	110

### CAPITULO IV.- PROPUESTA DE CREACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE SUPERVISIÓN INTERNA EN LA UNAM.

4.1. Estructura y funciones del departamento propuesto.....	111
4.2. Ubicación del departamento propuesto.....	121
4.3. Régimen jurídico del departamento propuesto.....	124
4.4. Sistema de control .....	128
4.5. Facultad sancionadora.....	132

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFÍA.

## INTRODUCCION

La Universidad Nacional Autónoma de México ha procurado proveer a la comunidad universitaria a través de los distintos órganos que la componen, los servicios imprescindibles para los cuales fue creada, a fin de satisfacer las necesidades colectivas, ya sean de carácter básico o fundamental o ya bien algunas otras que se derivan por la gran diversidad de actividades que se realizan dentro de la propia Universidad, servicios que por su propia naturaleza están sujetos por supuesto a la Legislación Universitaria; Requisito indispensable para que estos puedan ser exigibles a los servidores universitarios en virtud de las funciones que les han sido encomendadas.

En la Universidad Nacional Autónoma de México, los titulares de los órganos que la componen, o sea los sujetos que en un momento dado las personifican y realizan funciones enmarcadas dentro del ámbito de su competencia, deben llevarlas a cabo con ética y su conducta en el desempeño del cargo respectivo debe ser intachable, la cual debe enfocarse exclusivamente al servicio de la Universidad en el sentido más amplio; Esto es, mediante la correcta aplicación de la Legislación Universitaria; por lo que ningún servidor universitario deberá de actuar en su beneficio personal, es decir, anteponiendo sus intereses particulares a los intereses de la Universidad, intereses que esta obligado a proteger, mejorar o fomentar dentro de la esfera de sus facultades; Por ende, el servidor universitario cualquiera que sea su categoría y la índole de sus atribuciones, debe ajustarse en todo momento a la Legislación Universitaria; En consecuencia es menester exigirles que sean responsables en la actividad que desarrollan, responsabilidad que no se declara en

muchos casos, derivando ello en una especie de impunidad, ya que cuando no se pueden exigir fácilmente las anomalías en que incurren muchos servidores universitarios se cae en esa consecuencia. Es el caso, que gran parte de las personas que son objeto de alguna contrariedad por parte de los servidores universitarios desconocen las instancias ante las cuales tienen que acudir para hacer del conocimiento de la autoridad universitaria sus faltas, mismas que pudieran generar hasta tipos penales.

Por lo tanto, en la Universidad Nacional Autónoma de México, se debe facilitar a la comunidad los medios normativos para impugnar la actuación arbitraria e ilegal en la que pudieran incurrir los servidores universitarios, debiendo llevar a cabo una gran difusión de las conductas que pueden ser sancionadas, así como, establecer las sanciones a las que se harían acreedores; Debiendo prevalecer como comunes denominadores fundamentales la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficiencia en el cargo que se les asignó, siendo éste el gran tema de este documento.

Sin embargo, la intención del presente análisis es, en primera instancia el hacer un estudio cronológico de la UNAM, abordando todos sus antecedentes históricos considerando sus momentos de mayor trascendencia; en segundo término hacer una breve reseña histórica de la Contraloría en México, esto es, desde la época de los antiguos mexicanos ( época precolombina hasta nuestros días ); considerando en este capítulo las distintas acepciones de Contraloría y Contralor; en una tercera instancia planteo un panorama de los antecedentes históricos de la Contraloría en la Universidad hasta nuestros días, plasmando las distintas formas de organización en cada uno de sus momentos de existencia, estableciendo sus

funciones y objetivos; finalmente en una cuarta instancia presento el Departamento de Supervisión de las Funciones del Personal Universitario, adscrito a la Contraloría Interna, considerando a la supervisión como el acto de verificar lo que haya sido visto y controlado por otros y decidir definitivamente sobre tal situación. En el Departamento propuesto se contempla desde su estructura y funciones, hasta las atribuciones de sancionar, dando un panorama del personal que lo integraría, estableciendo los procedimientos, etc.

Lo que nos conlleva a plantear una serie de conclusiones que a mi consideración son las idóneas para poder darle una efectiva razón de ser; desde luego, habiéndolo soportado en su totalidad el presente trabajo de investigación en un conjunto de bibliografías que nos dan las bases teóricas para hacer los planteamientos expuestos.

Mi búsqueda con este análisis es enriquecer a la Universidad con elementos de control, que coadyuven a eficientar las actividades propias de nuestra Máxima Casa de Estudios, ya que ha sido para muchos mexicanos el medio de superación y orgullo, que nos ha brindado la oportunidad de tener una forma de vida digna y lo que es más importante de servicio a nuestra gran nación.

## **PRIMER CAPITULO**

# 1. SURGIMIENTO Y NATURALEZA JURÍDICA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.

**1.1. Cédula creando la Universidad.-** En este capítulo iniciare haciendo una remembranza histórica de lo que ha sido todo el devenir de nuestra máxima casa de estudios, considerando sus más remotos inicios; desde los momentos en los cuáles parecía agonizar, así como aquellos en los que se ha cubierto de gloria y grandeza que le han dado el reconocimiento internacional.

“En su síntesis histórica, el doctor **Alfonso Pruneda**, mismo que fuera rector de la Universidad en el período comprendido entre 1924-1928 asevera que: el Emperador **Carlos V** expidió la cédula por la cual fue fundada la Universidad que poco después habría de llamarse Real y Pontificia Universidad de México y ser así la más antigua del continente Americano”. (1)

Efectivamente, considerando que **Carlos V** de Alemania fue a la vez, Io. de España y que su hijo, el príncipe **Felipe II** llegó a entrar en funciones oficiales antes de que su padre muriera, podemos entender el sentido del texto de la cédula que inicia con la alusión de : **El Rey Don Carlos** por la divina clemencia..., para terminar con la mención **Yo El Príncipe...**; de lo cual se deduce que si bien es cierto que fue el propio **Rey Carlos V** el que ordenó la cédula de fundación, quién la firmó finalmente fue su hijo el príncipe **Felipe II**.

---

(1) **MARIA Y CAMPOS**, Alfonso de. Estudio Histórico-Jurídico de la Universidad Nacional. 1a. Edición. Edit. U N A M, México 1975, pp. 20, 21.

En tal virtud, la creación de la Universidad se remonta a la época del virreinato, en el momento en el cuál **Felipe II**, a petición del primer virrey **Antonio de Mendoza**, del ayuntamiento de la Ciudad de México, y de las más altas autoridades religiosas encabezadas por el arzobispo **Fray Juan de Zumárraga**, expidió Cédula Real fechada en la Ciudad de Toro el día 21 de septiembre de 1551 para fundar una Universidad en la ciudad del virreinato.

“A la citada petición, como se asentó anteriormente, se le dio respuesta el 21 de septiembre de 1551. Sin embargo, la Universidad Colonial no inició sus cursos hasta 1553, siendo su primer rector **Don Antonio Rodríguez de Quezada**, e inicialmente se establecieron como cátedras las de Teología, Escritura Sagrada, Teología Eclesiástica, Cánones, Instituta de Justiniano, Leyes, Artes Retóricas y Gramática.” (2)

Es menester, el dejar bien determinado el término de Universidad Real y Pontificia, mismo que hace alusión a la primera institución educativa más importante de la época colonial, siendo el motivo de haber considerado el de Real, por haber surgido como un acto gracioso del rey ( Acto Regio ), ya que quién ordenó su fundación estaba investido de todo el poder que le otorgaba la corona, en otras palabras se trataba de una institución educativa de la corona, (de una Universidad Oficial ), en virtud de que **Carlos Io.** de España ordenó en la cédula de fundación, se le ministraran \$ 1000.00 pesos de oro, a la citada institución educativa, razón por la que el carácter de “Real” de la Universidad Colonial no se limitaba al formal, en la medida que había sido creada por el rey, sino que se extendía a todos los campos

---

(2) Idem.



de su vida, siendo uno de los más importantes el económico.

Por otra parte, “las características de nuestra Universidad estuvieron muy ligadas a las de la gran Metrópoli, y con el objeto de que fuera plenamente reconocida por la Iglesia Católica, Clemente VIII expidió en 1595 las bulas que acreditaban a la institución como pontificia, logrando de esta manera la aceptación papal, circunstancia que debido al momento histórico era de suma importancia; siendo el momento que cabalmente se puede hablar de la Real y Pontificia Universidad de México.” (3)

Pero al igual que el término de Real, el de Pontificia no fue meramente formal, se tradujo en aspectos muy específicos de la Universidad, como el contenido y objeto de las materias que se enseñaban. De esta manera sin importar la carrera que se estudiara, se incluía en el plan de estudios de los bachilleres un gran número de materias religiosas, siendo el caso, que con el transcurrir del tiempo la primera Universidad de México se convirtió rápidamente en el centro cultural y científico más importante de todo el Nuevo Mundo.

A lo largo de prácticamente tres siglos desde su fundación, la Universidad tuvo gran influencia en el sector dominante y de la cual egresaban todos los hombres letrados de aquellas épocas, transcurriendo así una etapa decisiva para su proyección a futuro. Sin embargo, en las tres décadas previas al estallido del movimiento de independencia de 1810, la Universidad mostraba claros signos de cansancio,

---

(3) Ibidem pp 22, 23.

surgiendo así una fuerte competencia por parte de otras instituciones educativas, que al percatarse de la decadencia del sistema colonial que se ahogaba en sí mismo, arrastrando en esa caída a la Real y Pontificia Universidad de México en razón de haber surgido como un elemento educativo de la corona.

Sumado a lo anterior y el momento histórico que estaba por escribirse (el movimiento de Independencia de 1810) la Universidad se encontró inmersa en una realidad social que ya no respondía a los programas de estudio que tan afanadamente había instaurado en sus inicios, existían movimientos armados e inherentes a ellos se daban revoluciones ideológicas con las cuales la Universidad no se identificaba por conservar todos sus matices coloniales.

En consecuencia de lo anterior, “el 21 de octubre de 1833, se decretó la supresión de la Real y Pontificia Universidad de México, a cargo del entonces vicepresidente **Valentín Gómez Farias**, por considerarla como un organismo inútil, irreformable y pernicioso, creando en su lugar la “Dirección General de Instrucción para el Distrito y Territorios de la Federación.” (4)

Posteriormente se dieron diversas reaperturas y clausuras de la Universidad, siendo la clausura más significativa la que llevó a cabo el 23 de junio de 1861, misma que fue decretada por **Benito Juárez**. Siendo la clausura definitiva el 11 de

---

(4) GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. El Régimen Patrimonial de la Universidad Nacional Autónoma de México. 1a. Edición. Edit. U N A M, México 1977, p.12.

junio de 1865 por **Maximiliano I**, dándose algunos intentos de reapertura de una Universidad con corte religioso, bautizada con el nombre de Universidad Gregoriana.

**1.2. Ley que crea la Universidad en 1910.-** Nacida de los restos de la Universidad Colonial, la Universidad Nacional surgió como idea durante el porfiriato, desde el año de 1881 se iniciaron formalmente los trabajos para crear una Universidad; siendo la gran culminación de dichos trabajos la Ley de 1910 que fundó a la Universidad Nacional como una institución totalmente diferente a la Universidad Colonial. Este acontecimiento buscaba solemnizar el centenario del movimiento de Independencia mediante un acto cultural, que simbolizara la culminación de los esfuerzos del régimen porfirista en beneficio del país.

Siendo ministro de Instrucción **Justo Sierra Mendoza** y Subsecretario **Ezequiel A. Chávez**, tienen el gran mérito de haber materializado la idea de la Universidad Nacional, ambos trabajaron arduamente; por su parte **Ezequiel A. Chávez** librando todos los aspectos técnicos, mientras los políticos fueron inmejorablemente salvados por **Justo Sierra**.

**Ezequiel A. Chávez**, pudo obtener de su observación en países como Francia, Alemania, Italia, España, Inglaterra, Estados Unidos y Canadá, la relación que entablaban en aquellas naciones, maestros-alumnos-autoridades y de éstas últimas con el Estado; así mismo se allegó de datos que le permitieron proponer la organización interna de cada facultad, sus planes de estudio, tipos de exámenes y demás particularidades académicas, desarrollando de esta manera la clásica división tripartita de los fines de la Universidad: investigación, educación y difusión.

Mientras tanto, **Justo Sierra**, preparaba el camino, poniendo a discusión las ideas ante el grupo de especialistas en la materia de educación mismo que formaba el Consejo Superior de Educación.

Entre los principales matices que se le pretendían dar estaban los siguientes:

“a) Se nombraba a un rector (eliminando a la figura del director general), el cual iba a ser elegido por el ejecutivo, sin la intervención de ningún organismo universitario;

b) Por encima del rector se nombraría a un Jefe de la Universidad, cargo que siempre estaría reservado al ministro de Instrucción Pública y Bellas Artes en turno;

c) La desaparición del derecho de veto, que tenía el presidente en relación con las decisiones aprobadas por el Consejo Universitario y;

d) Establecer a la Universidad como una institución de Estado, pero con elementos tales que le permitieran desenvolver por sí misma sus funciones dotándola de considerable autonomía.” (5)

---

(5) CENTRO DE ESTUDIOS SOBRE LA UNIVERSIDAD. La Universidad Nacional de México 1910. 2a. Edición. Edit. UNAM. México 1990. pp. 35, 43.

De esta manera, el gobierno adoptó hacia 1910 una idea mucho más abierta de lo que debería ser la máxima casa de cultura del país; por lo tanto, puede decirse que prevaleció la idea de una Universidad ligada al gobierno (estatal), aunque con autonomía en lo académico.

Así, la Universidad Nacional fue instalada el día 22 de septiembre de 1910, en acatamiento a su ley constitutiva, expedida el 25 de mayo de ese mismo año, mediante una solemne ceremonia a la que fueron invitadas las más distinguidas Universidades del mundo.

Pocos días después de la solemne inauguración, “el 15 de octubre **Francisco I. Madero** convocaba a los mexicanos a tomar las armas el día 20 de noviembre para destituir del poder a **Porfirio Díaz** y terminar así con un régimen totalitarista”.(6)

Ninguna de las etapas de la Universidad Nacional ha sido tan poco estudiadas como la que va desde el período que comprende de 1910 a 1929, pues se trata de un largo lapso de 19 años que permanece desconocido en gran medida, la falta de estudios se debe a que gran parte de las fuentes que pudieran darnos a conocer lo sucedido en ese tiempo es porque son inexistentes o en su defecto se encuentran dispersas, ya que debido a la violencia revolucionaria, la vida Universitaria se vio anulada casi totalmente.

---

(6) ULLOA, Bertha. Historia General de México, Tomo 2. 3a. Edición. Edit. Colegio de México. México 1981. p. 1077.

Fue así, que a partir de 1911 el movimiento al que convocó **Madero**, se difundió por todos los rincones del país. Motivo que orilló a la recién creada Universidad Nacional esperar algunas años para lograr su cabal funcionamiento como la institución que buscaba encontrar una educación común y lograr de esa forma la unificación de la gran Patria Mexicana.

En el año de 1912, cuando la Universidad contaba con escasos dos años de existencia, la implantación de un nuevo sistema de reconocimientos en la Escuela Nacional de Jurisprudencia, propició una reacción violenta en la población estudiantil, así como sorpresivamente en un muy prestigiado sector del profesorado de la misma escuela. En dicho año, una agrupación denominada Confederación Cívica Independiente propuso a la Cámara de Diputados, una iniciativa donde se suprimían las partidas asignadas al sostenimiento de la Universidad Nacional del presupuesto de egresos, pretendiendo reducir en forma considerable, la partida asignada a la Universidad, bajo el sustento de que era necesario trasladar del renglón universitario determinada cantidad, al renglón de instrucción primaria para beneficiar a los profesores de este nivel que se encargaban de esta ardua labor de enseñanza. En este propósito todos los diputados estuvieron de acuerdo, ya que era necesario el aliviar de alguna manera el peso que llevaban a cuesta los profesores de primaria, sin embargo, la desavenencia entre los diputados surgió por la sencilla razón de que las modificaciones no se deberían hacer por parte de la Cámara en un renglón en específico como lo pretendía la iniciativa en discusión, sino de una manera global a todo el presupuesto. Afortunadamente, no prosperó en lo más mínimo la iniciativa de reducción del subsidio.

En ese entonces el rector en turno era **Ezequiel A. Chávez**, quién recibió la noticia de revisión de la Ley constitutiva de la Universidad, que derivó con una serie de reformas a su ley original, con el objeto de ir acorde a los cambios políticos y sociales que se presentaban en ese momento y el día 15 de abril de 1914 se promulgó por el Ejecutivo, mediante autorización concedida por decreto de fecha 17 de diciembre de 1913 por conducto de **Nemesio García Naranjo**, la segunda ley de la Universidad Nacional, reformas que no implicaron cambios substanciales en la estructura universitaria.

Al triunfo de **Venustiano Carranza**, para la presidencia, **Ezequiel A. Chávez**, renunció a su cargo de rector de la Universidad Nacional, siendo asumido el cargo posteriormente por el Ingeniero **Félix F. Palavicini**, y mismo que conjuntamente con **Alfonso Cravioto** y **José Natividad Macías**, elaboraron el primer proyecto de ley que otorgaba autonomía a la Universidad. Fue hasta la Constitución de 1917, en donde la Universidad sufrió ciertas modificaciones de carácter substancial, siendo en primer plano la desaparición de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, misma de la que dependía en ese entonces la Universidad Nacional, según lo establecido por la Ley de 1910, por lo que tuvo que permanecer en el período de 1917 a 1921 como Departamento de Estado.

Es durante el gobierno de **Alvaro Obregón**, y con la llegada a la rectoría de **José Vasconcelos**, cuando se federaliza una vez más la enseñanza y se crea una Secretaría de Educación Pública, de la que vuelve a surgir una relación de subordinación. En virtud de la efervescencia política del momento, hubo ya para ese entonces una real intervención de muchos grupos estudiantiles que estaban sumamente interesados en los cambios que se le pretendían dar a la Universidad

Nacional y por los cuales hubo demasiadas movilizaciones y marchas que en su gran mayoría estuvieron lideradas por **Alejandro Gómez Arias**, y mismo que fue el portavoz de toda la comunidad universitaria.

### **1.3. Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México de 1929.-**

“Tres fueron los documentos que dieron el paso decisivo para la realización de este anhelado proyecto, siendo el primero de ellos el proyecto que consistía en la autonomía universitaria, que el presidente **Portes Gil** en uso de sus facultades extraordinarias elaboró y dio a conocer por medio de la prensa el 22 de junio de 1929; por lo que hace al segundo, lo constituye la respuesta estudiantil que se convirtió en una serie de objeciones formales y que impugnó parcialmente el proyecto del ejecutivo, publicado en los periódicos el 28 de junio del mismo año, y en el cual se hicieron las siguientes demandas políticas:

- a) La intervención estudiantil en la designación del rector;
- b) La paridad en el Consejo Universitario y;
- c) La incorporación de las escuelas secundarias a la estructura universitaria.

Por último, como resultado tenemos la ley publicada en el Diario Oficial el día



26 de julio de 1929 que vino a establecer la regulación de la vida universitaria por escasos cuatro años, ya que en 1934 fue objeto de diversas reformas.” (7)

La ley en cita, incluía en su redacción final 19 considerandos, 25 artículos centrales y 12 transitorios, y en función del estudio que estoy realizando en este trabajo recepcional, hare el análisis de los considerandos que sirvieron en ese momento histórico de sustento y motivación, logrando con esto obtener un mejor panorama de todo lo inherente a la época.

“Los primeros cuatro considerandos ponen en juego los conceptos de Revolución, Autonomía, Delegación de funciones, Socialización de instituciones, contacto con el pueblo y democratización.” (8)

Esto no es sino el hecho de que en cierto momento se consideró que la idea de autonomía universitaria tenia matices o tintes reaccionarios, lo cual es una verdadera falacia ya que el origen de la autonomía universitaria no surgió de mentes revolucionarias, ó ya bien, surgiera de gobiernos revolucionarios, sino simplemente se trataba de establecer una organización distinta a todo lo que había permanecido hasta ese momento, impulsado en gran medida por una serie de movimientos estudiantiles que provocaron un caos en diversos niveles de la política en el México posrevolucionario.

---

(7) MARIA Y CAMPOS, Alfonso de. Estudio Histórico-Jurídico de la Universidad Nacional. Op. Cit. p. 63.

(8) Ibidem. pp. 196, 197.

Por otra parte, y respecto a la misma idea de autonomía, por lo que hace a los considerandos 5, 6 y 7 nos expone de una manera más clara y en cierta forma nos logran definir la autonomía universitaria através de ideas como: gobierno de sí misma, libertad, independencia, amplitud de trabajo, entre muchas otras.

Por lo que respecta al intento de justificar el carácter de nacional y estatal (u oficial) de la Universidad en el considerando ocho, su redacción me lleva a pensar que existe una contradicción entre las ideas de autonomía y carácter estatal, en virtud de lo siguiente:

“Que es indispensable que aunque autónoma, la Universidad siga siendo una Universidad Nacional y por ende una institución del Estado...

Siendo innecesaria la contraposición, ya que sin lugar a dudas y como actualmente esta constituida, la Universidad es un organismo descentralizado del Estado, dotado de plena autonomía y no por eso rompe la relación con el Estado en virtud de ser una institución educativa de carácter público.

Hablando del considerando doce, surge una fuerte polémica ya que de su sola lectura se desprende la abierta y franca contraposición con todos los anteriores, lo que se aprecia con la transcripción literal siguiente:

Que no obstante las relaciones que con el Estado ha de conservar la Universidad, ésta en su carácter de autónoma tendrá que irse

convirtiendo a medida que el tiempo pase, en una institución privada, no debiendo por lo mismo, tener derecho para imponer su criterio en la calificación de las instituciones libres y privadas que imparten enseñanza a semejantes a las de la propia Universidad Nacional.

Como consecuencia de lo plasmado en el citado considerando se suscitaron demasiadas críticas en el sentido que la autonomía universitaria iba encaminada a destruir a la Universidad Nacional, ya que a todas luces se observaba que las características de Nacional y Estatal que se le estaban otorgando con esta ley serían temporales y servirían en tanto se hiciera el debido traspaso de responsabilidades considerando el hecho de que se convirtiera en una institución de índole privada, ya que el objetivo a corto plazo de **Portes Gil** era acabar con la huelga que amenazaba con complicar todavía más las próximas elecciones presidenciales de 1930.

Por lo que hace a los considerandos 13, 14 y 15 se explica en ellos aspectos presupuestales que contemplan la necesidad de la autonomía económica de la Universidad, estableciendo para este fin un subsidio de cuatro millones en tanto se lograba una autonomía definitiva.

Con respecto a los considerandos 16, 17 y 18 establecían la subordinación presupuestal de la educación profesional respecto de la popular y de la elemental ó básica.

Finalmente, el último de los considerandos proponía una especie de control de

la autonomía, según lo que nos establece el considerando 19 y mismo que a continuación cito:

...la autonomía que hoy se instituye quedará bajo la vigilancia de la opinión pública de la revolución y de los órganos representativos del Gobierno.”(9)

Es una verdadera utopía lo que se planteó en el considerando que antecede en virtud de que la gran mayoría de la opinión pública no la constituían las personas que estuvieran capacitadas para poder ser críticos de las cuestiones universitarias, ya que en su gran número eran campesinos analfabetas.

**1.4. Antecedentes Jurídicos de la Universidad Autónoma.-** Después de largas negociaciones que van de 1540 a 1550, antes de partir para el Perú a ocupar el puesto de virrey para el que había sido designado, **Don Antonio de Mendoza** se dirige al rey pidiéndole que se funde la Universidad en donde los naturales y los hijos de españoles fueren instruidos en las cosas de nuestra santa fe católica y en las demás facultades, por lo que atendiendo las peticiones del primer virrey y del primer obispo de México, como ya ha lo hemos plasmado en páginas anteriores, don **Felipe II** expidió cédula real, fechada en Toro el 21 de septiembre de 1551, ordenando la fundación de la Universidad, equiparándola a la Universidad de Salamanca en todas las libertades y franquizas de que gozan los estudiantes de esta última.

---

(9) Ley Orgánica de 1929. Cfr. pp. 7, 9, 14.

La Universidad se sujetó a un régimen que era comprendido por diversos estatutos, siendo los primeros los que se hicieron por el señor virrey y la Real Audiencia, que parecieron convenientes por ajustarse a los de Salamanca; corrigiéndose éstos siendo rector el señor doctor **Francisco de Robles** por el señor Oidor don **Pedro Farfán**, con autoridad regia, se publicaron el 17 de junio de 1580, y después, siendo visitador el señor **Pedro Moya de Contreras**, con la misma autoridad se hizo nueva corrección de Estatutos y por cédula de 22 de mayo de 1583, siendo rector el señor **Pedro Sánchez de Paredes**, Oidor de esta Real audiencia. Por último, todas las reglas fueron definitivamente compiladas por don **Juan de Palafox y Mendoza** en 1646. Los Estatutos confieren autoridad suprema administrativa, legislativa y de gobierno al claustro, existían dos clases de claustros: “el mayor compuesto del rector, el maestrescuela o cancelario y cinco conciliarios doctores, un teólogo que alternaba con un jurista eclesiástico, otro jurista seglar, otro eclesiástico, correspondiente a alguna de las órdenes, agustina, dominicana o mercedaria, el cuarto doctor en Medicina, el quinto maestro en Artes, y tres bachilleres: un jurista, un teólogo y un médico, más los doctores incorporados al Claustro; y el menor estaba formado por el rector, dos conciliarios, doctores respectivamente en teología y cánones, dos bachilleres, un secretario, los bedeles y porteros.”(10)

El primer Claustro se celebró el 21 de julio de 1553, en la Real Audiencia, siendo primer rector el doctor **Antonio Rodríguez de Quezada**, el rector presidía

---

(10) JIMENEZ RUEDA, Julio. Historia Jurídica de la Universidad de México. 1a. Edición. Edit. UNAM. México 1955. pp. 69, 70.

los claustros y representaba a la Universidad, duraba en su cargo un año y podía ser reelecto.

De acuerdo con los privilegios de la Universidad salamantina, como de todos los estudios medievales, el fuero universitario concedía al rector el privilegio de conocer y juzgar todos los delitos y asuntos criminales que se cometieran dentro del recinto de las escuelas, siempre que no ameritaran penas de efusión de sangre o mutilación de miembros u otra corporal. La Universidad tenía sus propios calabozos. Podía ser rector un estudiante y el primero lo fue don **Alvaro de Vega** en la época de don **Luis de Velasco**.

Los Estatutos o Constituciones que rigieron a la Universidad desde su fundación fueron los que formaron el virrey y la Real Audiencia, conservando el modelo de los de la salamantina, por entonces, constaban de los siguientes títulos: “I De la elección de rector. II De la elección de consiliarios. III. Del juramento que rector y consiliarios y escribanos han de hacer. IV. Por qué orden se han de asentar los consiliarios en el Claustro. V. De la audiencia del rector y maestrescuela. VI. Que el rector y el maestrescuela no conviden. VII. De la elección de diputados. VIII. De la elección de primicerio. IX. De los claustros. X. Que no se congrege Claustro sino en lugar diputado. XI. De las lecturas de cánones y leyes. XII. De las lecturas de teología. XIII. De los lectores de Medicina. XIV. De los lectores de las dos cátedras propiamente de gramática. XV. De las que ha de leer el catedrático de retórica. XVI. De las que ha de leer el catedrático de lengua. XVII. De la cátedra de canto. XVIII. De las que ha de leer el catedrático de matemáticas y astrología. XIX. De los catedráticos de propiedad y regentes de artes. XX. De las cátedras de griego y sus lecturas. XXI. Como han de leer los lectores y en que días y como han de oír

los oyentes. XXII. De las visitas que ha de hacer el rector a los lectores. XXIII. De las disputas en común y en particular de las de cánones y leyes. XXIV. De los bedeles de las disputas. XXV. De las disputas en teología. XXVI. De las disputas en medicina. XXVII. De los exámenes que se han de hacer de los que pasan de gramática a otra facultad. XXVIII. De los cursos, probanzas y exámenes que se han de hacer para los grados de bachilleres en todas las facultades. XXIX. Que los grados de esta Universidad se prefieran a otras. XXX. De la manera de dar el grado de bachilleramiento. XXXI. De las repeticiones. XXXII. De los grados de licenciamientos y doctoramientos. XXXIII. De la provisión de las cátedras. XXXIV. Del valor de los votos. XXXV. Del modo de regular los votos. XXXVI. Por qué tiempo deben ser proveidas las cátedras que no fueren de propiedad. XXXVII. Que los que llevaren cátedras no las puedan regocijar de noche, ni dar colaciones. XXXVIII. De los derechos del rector, consiliarios y el bedel y escribano en la provisión de cátedras. XXXIX. De los dineros que han de pagar el arca los que lleven cátedras proveyéndose por votos. XL. De lo que han de pagar no tomando votos. XLI. De los salarios que han de haber los catedráticos de las cátedras que no son de propiedad. XLII. Del residuo que han de haber los catedráticos muriendo. XLIII. De las repeticiones que han de hacer los doctores y catedráticos de propiedad. XLIV. De la matrícula y desde cuándo se han de contar los cursos a los estudiantes. XLV. De los dineros que han de pagar los que se matricularen. XLVI. De la opción que tienen los catedráticos en los generales y en las cátedras que vacan. XLVII. De la ausencia de los catedráticos. XLVIII. Del hacedor y administrador y arca de la Universidad. XLIX. Del síndico. L. De las cuentas y hacienda de la Universidad y personas que se han de hallar en ella. LI. Del prestar de los dineros del arca de la Universidad y cómo se entregan las prendas a su dueño. LII. De la capilla del estudio y misas y fiestas que se han de celebrar en ella y de las

honras de los difuntos y de los ornamentos de la capilla. LIII. Del hospital del estudio y de los pobres que han de haber en él. LIV. Del visitador de las obras y de los materiales que para ellas hubiere. LV. De los bedeles y librería. LVI. Del escribano del Claustro y de lo que ha de hacer, y de los derechos que ha de llevar y de la guarda de registros. LVII. Del maestro de ceremonias y de lo que ha de hacer y de guardar. LVIII. Del alguacil de las escuelas y de lo que ha de haber de salario. LIX. Del barrendero de las escuelas. LX. Que ninguno tenga dos oficios ni dos salarios en la Universidad. LXI. De los tasadores de las casas. LXII. De los libelos informatorios. LXIII. De los colegios de gramática. LXIV. Del Colegio Trilingüe. LXV. De los trajes y honestidad de las personas de esta Universidad. LXVI. De los bachilleres de pupilos. LXVII. De las penas en que incurrieren los transgresores de estos Estatutos. LXVIII. De la audiencia y oficiales del maestrescuela.”(11)

Pronto se vio que los Estatutos de la Universidad de Salamanca no eran estrictamente aplicables a la realidad de México, ya que las condiciones cambiaban; por lo que el rey **Felipe II** expidió cédula real, en 1569, para que se procediera a remediar muchos de los males que se habían denunciado por la aplicación indebida de los Estatutos españoles.

Acatando la cédula, el virrey designó al oidor de la Real Audiencia, don **Pedro Farfán**, perito en leyes y cánones dándole poder suficiente para practicar la visita y proveer todo lo que el rey manda, así en el leer de las cátedras como en el estudio de los que estudiaren y los que se graduaran tendrían las partes de

---

(11) *Ibidem*. pp. 75, 76, 77.



suficiencia y habilidad que convenga y en todo la buena orden que sea necesaria.

Las reformas del doctor **Pedro Farfán** simplifican los Estatutos de Salamanca, los sesenta y ocho títulos de que éstos constan quedan reducidos a veintitrés. Se eliminan funcionarios como el primicerio y el síndico, para encargar al secretario de sus atribuciones. Se suprimen prohibiciones que impiden a determinadas personas su elección como rectores o consiliarios, dada la dificultad de encontrar individuos preparados para el ejercicio de estos puestos. Se vigila más a los catedráticos para que cumplan estrictamente con la obligación que tienen los maestros de explicar todo el tiempo que señala su horario, la cátedra que desempeña. Se reglamentan los honorarios que deben percibir los funcionarios y catedráticos cuando concedan grados de licenciado y doctor, honorarios que llevaban el nombre curioso de propinas. Se hace más severo el ejercicio de las oposiciones y, por último, se reduce a una ligera colación la cena que estaban obligados a ofrecer los graduados a sus compañeros de Claustro y catedráticos que participaban en la graduación. Esto último, obedeció al exceso en que las cenas habían incurrido, por lo que fueron denunciadas.

Las reformas propuestas por el oidor fueron aprobadas en acuerdo de la Real Audiencia de 18 de agosto de 1580, con el voto del presidente y virrey don **Martín Enríquez de Almanza**, y de los oidores **Pedro Farfán**, **Lope de Miranda** y **Arevalo Sedeño**, todos ellos doctores incorporados al Claustro de la Universidad.

El día 17 de abril de 1584, reunido en pleno el Claustro de doctores y maestros de la Real y Pontificia Universidad de México, se dio a conocer una cédula real dirigida al doctor **Pedro Moya de Contreras**, arzobispo de México, en la cual lo nombraban visitador de la Universidad, encomendándole que indagara como y de que manera se gastaban las rentas de ella y si había las cátedras y prebendas conforme a la orden que estaba dada, y si los catedráticos leían las cátedras como debían y a los tiempos que eran obligados y hecha la dicha vista se informara a su majestad para que determinara lo conveniente; dicha cédula estaba fechada el 02 de mayo de 1573.

En ese momento se coincidió el tratar, en ese mismo Claustro un asunto de gran interés para la Universidad, la construcción del edificio que habría de levantarse en la plazuela del **Marqués del Valle**, al costado sur del Palacio virreinal.

Comenzó a desempeñar su cometido el arzobispo Moya el día 12 de junio de 1584, presentándose en la Universidad a visitar la cátedra de Prima de Teología, en la que escuchó la lección de uno de los Teólogos más doctos entre los residentes de la Nueva España, el maestro **fray Pedro de Pravia**, obispo electo de Panamá. Por fin, el día 29 de junio de 1584, día de San Pedro y San Pablo y dando cumplimiento al otro punto tratado en el Claustro, se procedió a colocar la primera piedra del edificio que comprendería la sede de la máxima casa de estudios. No era sólo de gran interés que la Universidad contara con un edificio apropiado para sus fines de enseñanza era indispensable asimismo, que fuera dotada de un estatuto que le permitiera organizar sus labores. Así, procedió a redactar las normas el visitador que creyó pertinentes, y el Miércoles 28 de mayo de 1586 el Claustro pleno conoció los Estatutos que **Moya** había formado.

Los Estatutos formulados por el doctor **Moya de Contreras**, segundos de esta Universidad después de los del oidor de Farfán, estuvieron vigentes hasta el 23 de octubre de 1626, en que entraron en vigor los Estatutos Nuevos hechos ante el bachiller **Cristóbal Bernardo de la Plaza**, secretario de la Universidad, en acatamiento de la cédula real de 12 de septiembre de 1625, dirigida al virrey don **Rodrigo Pacheco Osorio**, marqués de Cerralvo. Siendo acatada la citada cédula, el

marqués de Cerralvo constituyó una comisión con el doctor **Juan de Canseco y Quiñones**, oidor de la Real Audiencia, el doctor **Luis de Herrera**, maestro de la catedral el maestro fray **Miguel de Sosa**, rector del colegio de San Pedro y San Pablo, el doctor **Diego de Barrientos**, asesor del Juzgado General de Indios, el doctor **Juan Díaz de Arce**, catedrático de propiedad de Escritura y el doctor **Antonio Roque de Cotero**, haciendo una compilación de los anteriores Estatutos y logrando de esta manera establecer un ordenamiento más para regir a la Universidad.

Por último, todas las reglas fueron definitivamente unidas por el señor **Juan de Palafox y Mendoza**. Su Constitución aprovecha toda la experiencia adquirida durante un siglo de existencia de la Universidad. Como visitador se daba cuenta de la necesidad de evitar muchas de las corruptelas que se habían filtrado en los claustros. El batallador obispo ya señalaba el daño de la intervención de la política en las escuelas y como el fuero universitario se veía constreñido por los mandatos de los virreyes que invadían una jurisdicción que desde la época de las Partidas les estaba vedada al monarca mismo.

En virtud de lo anterior, el visitador procedió a reunir los preceptos adecuados que contenían las Constituciones de Salamanca, de **Farfán**, de **Moya** y de **Cerralvo**

y los aplicables en las reales cédulas expedidas por la corona y así formuló la última de las Constituciones que gobernaron por más de siglo y medio a la Universidad.

Las Constituciones fueron notificadas al Claustro pleno el 14 de octubre de 1645, y fueron aprobadas por el rey con algunas reformas substanciales por cédula de 10. de mayo de 1649 y publicadas en 1688, con el nombre de *Estatutos y Constituciones de la Imperial y Regia Universidad de México*.

La Universidad permaneció durante mucho tiempo con esta forma de conducirse en todos sus aspectos, y habiendo surgido de la corona el exigirle en ese momento (siglos XVII y XVIII), que fuera renovadora de las ideas aceptadas por la Iglesia y el Estado de entonces, era pretender que se convirtiera en un foco de subversión del régimen constituido.

En virtud de esto, las grandes figuras que influyeron para la renovación del ambiente intelectual en el siglo XVI no surgieron de las universidades ni fueron catedráticos en ellas, sino de hombres lanzados al tumulto del mundo y en los caminos de la vida y marchando al paso de las crecientes necesidades materiales,

políticas y espirituales de la nueva edad, que rompía el estrecho marco medieval de las viejas universidades.

Fue entonces para finales del siglo XIX y después de haber transcurrido el movimiento de Independencia, que implicó cambios sociales e ideológicos y siendo la Universidad la plena imagen del retroceso, ya que aún conservaba todos los matices de carácter colonial, el entonces vicepresidente **Valentín Gómez Farías** en el año de 1883 constituyó una comisión para examinar el estado de los establecimientos educativos, y determinaron que la Universidad era un ente inútil, irreformable y pernicioso, motivo por el cual se determina la supresión de la Universidad. Durante algún tiempo hubieron de surgir algunos intentos de sustituirla por otras instituciones educativas, pero tan algunos años más tarde es inaugurada como Universidad Nacional de México al ser aprobada su ley y promulgada el 26 de mayo de 1910, con el objetivo primordial de realizar la obra de educación nacional.

El año de 1929 representó el episodio cumbre que profundizó y enriqueció una herencia recibida a través de generaciones de ilustres y brillantes universitarios que buscaron la autodeterminación, por sólo citar algunos de ellos: **Alejandro Gómez Arias**, **Efrain Brito Rosado**, **J. Serrano**, **Carlos Zapata Vela**, **Adolfo López Mateos**, entre otros. Todos ellos mexicanos, con una gran intuición de lucha y mismos que dieron el empujón a la efervescencia estudiantil que había sido esbozada desde 1910 por **Justo Sierra** y que culminó con la Ley Orgánica de 1929 en la que se exponían entre otros motivos los siguientes:

1.- La creación de instituciones solidarias con los principios y los ideales nacionales, asumiendo responsabilidades precisas con el pueblo que habría de dotarla de recursos a través del gobierno y;

2.- Dar a los alumnos y profesores una directa y real injerencia en el manejo de la Universidad.

Debiendo entender a tan anhelada autonomía universitaria como el derecho y la obligación de ejecutar las acciones que permitían crear ó modificar el proyecto universitario para apoyar el progreso de la sociedad mexicana, motivando e incentivando el cambio social. Claro esta, que dicha autonomía no considera el erróneo mito de la extraterritorialidad, sin implicar desde luego la complicidad o refugio para actos ilegales dentro de un régimen de derecho.

Si bien la Ley de 1929 concedió la autonomía, fueron las reformas que se llevaron a cabo en 1933 cuando se le confirió una autonomía plena, aunque imperfecta en la definición de la estructura y formas de gobierno integrantes de la institución.

Diversos modelos de organización hubo de experimentar nuestra máxima casa de estudios antes de que, en 1945, la Universidad definiera un modelo adecuado para garantizar la libertad de cátedra y de investigación, la participación responsable y democrática de los universitarios en los órganos de gobierno y la toma de decisiones de carácter académico sin que les afectaran prejuicios de orden ajeno a los propósitos de la institución.

Así, de esa manera y en medio de una fuerte inestabilidad política y económica, la entonces ya Universidad Nacional Autónoma de México camino a la par con la historia de este gran país que es México y gracias a la entereza de muchas personas que la apuntalaron logró ser una de las instituciones más fuertes y sólidas que permanece en el transcurso del tiempo, como forjadora de grandes pensadores.

## **1.2. UBICACION DE ACUERDO AL ORDENAMIENTO JURIDICO MEXICANO.**

En función de los antecedentes históricos y jurídicos que hemos contemplado en los apartados anteriores, ubicare a la Universidad Nacional Autónoma de México en las disposiciones legales que la sustentan en la actualidad; comenzando con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que la Carta Magna es la ley suprema de la cual emanan todas las leyes que nos rigen en sociedad. Siendo el artículo 90 en específico el que nos ocupa, ya que de su sola lectura se desprende la forma de organización del Estado mexicano, siendo la Administración Pública Centralizada y Paraestatal, encuadrándose en ésta última nuestra máxima casa de estudios, motivo por el cual hare un análisis del artículo citado.

**1.2.1. Artículo 90 Constitucional de 1917.-** Pocos países contemplan un desarrollo tan amplio de la administración pública como el que ha tenido lugar en México, durante los últimos setenta años; Considerando el triunfo del movimiento constitucionalista encabezado por **Venustiano Carranza**, momento en el cual se entra de lleno a la vida institucional y se dan los primeros pasos para una nueva organización administrativa del Estado mexicano, siendo justificables las reformas efectuadas al antiguo precepto ya que a la letra citaba: "...para el despacho de los



negocios del orden administrativo de la Federación, habrá un número de Secretarios que establezca el Congreso por una Ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretario”.(12)

El pensamiento del constituyente de 1917 se concretaba entonces a estimar que para el despacho de las labores del Ejecutivo federal, si bien se requería de dos clases de órganos que tuviesen a su cargo, unos funciones político-administrativas, y otros funciones administrativas propiamente dichas. A los primeros debía corresponder el núcleo de atribuciones dirigidas a la orientación del pueblo sobre el papel que al gobierno compete en la esfera de acción de los particulares, tanto en la reglamentación de la actividad privada como en el fomento, limitación y vigilancia de dicha actividad, a fin de satisfacer necesidades colectivas; A los segundos correspondía la atención de los servicios públicos, cuyo funcionamiento nada tiene que ver con la política, por ello se les llamaba departamentos administrativos, para distinguirlos de las Secretarías de Estado.

Con exactitud, fue en la primera ley de Secretarías de estado promulgada el 25 de diciembre de 1917, donde se precisó la organización de la administración pública federal, siete Secretarías compusieron entonces dicha administración: la de Gobernación, la de Relaciones Exteriores, la de Hacienda y Crédito Público, la de Guerra y Marina, la de Agricultura y Fomento, la de Comunicaciones y Obras

---

(12) UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. 1a. Edición. Edit. U N A M. México 1985, p. 210.

Públicas y la de Industria, Comercio y Trabajo. En 1921 como lo hemos citado anteriormente se dio nueva estructura a la antigua Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, misma que fuera suprimida para dejar la educación pública bajo el control de los municipios, y se creó la actual Secretaría de Educación Pública por ley del 28 de septiembre del mismo año.

A partir de la promulgación de la primera Ley, han surgido más con modificaciones tanto en su denominación como en el contenido de sus atribuciones: a) la Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás dependencias del poder Ejecutivo federal del 22 de marzo de 1934; b) la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1939, que sufrió importantes reformas de 1940 y 1943; c) la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1946 que empezara a regir el 1o. de enero de 1947, y d) la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, que a su vez tuvo reformas en los años de 1964 y 1970 al iniciarse los periodos de gobierno de los licenciados **Gustavo Díaz Ordaz** y **Luis Echeverría**. La Ley vigente denominada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de fecha del 22 de diciembre de 1976, reformada el 8 de diciembre de 1978 y el 21 de abril de 1981, obedeció a la necesidad de impulsar la organización del gobierno mexicano. Siendo el fundamento para la existencia de nuestra máxima casa de estudios, ya que de acuerdo a su Ley Orgánica vigente es un organismo descentralizado, y por ende esta comprendida en el sector paraestatal.

Una vez establecidos los dos grandes sectores que componen la Administración Pública Federal, procedo adentrarme en los elementos que los integran a cada uno de ellos, desde luego, poniendo especial interés en el sector Paraestatal por ser otro objeto de mi estudio y que mejor que echar mano de la Ley

Orgánica de la Administración Pública Federal, misma que contempla detalladamente todas las características del mencionado sector.

**1.2.2. Artículo 1o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976.-** La Administración Pública mexicana es fruto de la experiencia de muchos años y de muchos hombres; misma que se inicia con el movimiento de 1810, es decir, aún antes de que alcanzara su emancipación del dominio español, pues en ese año **Miguel Hidalgo** esboza la formación de un gobierno integrado con las Secretarías de Estado y del Despacho, y con la de Gracia y Justicia, cuyos titulares fueron **Ignacio López Rayón** y **José María Chico**, respectivamente.

En los mismos términos actuó **José María Morelos y Pavón**, pues en el decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana del 22 de octubre de 1814, consigna en su artículo 134, que habrá tres secretarios: de Guerra, de Hacienda y de Gobierno; señalando en el artículo 144 que las ordenes concernientes al gobierno, las firmara el Secretario a que el asunto corresponda y que sin dicha formalidad no tendrán fuerza ni serán obedecidas.

Consumada la Independencia, en el reglamento para el gobierno interior y exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal, de 8 de noviembre de 1821, la Junta soberana provisional gubernativa, decidió su organización con cuatro Secretarías: Relaciones Exteriores e Interiores; Justicia y Negocios Eclesiásticos; Hacienda Pública y de Guerra con encargo en la materia de Marina.

En lo sucesivo las constituciones de carácter centralista, como las federalistas incluyeron a las Secretarías de Estado. Transcurriendo de esta manera una

época de inseguridad en el aspecto Administrativo Estatal, con lo que se vieron en la necesidad de crear las distintas constituciones que hoy conocemos, como lo son la de 1824, 1857 y la de 1917. Siendo ésta última la que vino a consolidar una serie de proyectos para integrar eficientemente la organización del Estado y en consecuencia del Gobierno Mexicano..

Efectivamente, el sector centralizado fue rebasado por el sector paraestatal, ya que fueron las exigencias históricas las que lo conformaron, adecuándolo a la estructura jurídica nacional, por que los organismos descentralizados fueron punto de partida para la creación del sector paraestatal. Siendo una gran motivación las exigencias que necesariamente la población le plantea al gobierno, para que intervenga en la satisfacción de sus necesidades materiales y aún culturales y en ese anhelo de servicio debe prevalecer la organización administrativa.

“Por lo que la actual Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ante la necesidad de superar la entonces ya ineficiente Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que únicamente regulaba la organización y el funcionamiento de la Administración Pública Centralizada; estableció las bases para adecuar la Administración Pública Federal a las condiciones de desarrollo que se encontraban en gestión, tanto nacionales como en el mundo, implicando una serie de ajustes para evitar duplicidad de esfuerzos, precisando responsabilidades y simplificando estructuras, de modo que el pueblo encontrara en ella trámites sencillos, ágiles y con la atención que se merece.”(13)

---

(13) CAMARA DE SENADORES. Congreso de la Unión, Departamento de Secretaría y Comisiones. Exposición de Motivos. México 1976. p. 3.

De esta manera, se logró organizar el esfuerzo nacional, lo que hizo indispensable la institucionalización de los programas y acciones estableciendo prioridades, objetivos y metas de viable realización.

Los antecedentes plasmados fueron la semilla con la cual surgió la actual Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que en su artículo 1o. estableció la forma de organizarse del gobierno mexicano para lograr una rápida consecución de sus objetivos y mismo que a la letra dice:

“Artículo 1o. La presente ley establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería de Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.”(14)

---

(14) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México 1976, p. 1.

En el siguiente apartado, abordare los antecedentes históricos que motivaron la creación de la Ley Federal de la Entidades Paraestatales, así como, el tema tan polémico de la autonomía universitaria, que si bien es cierto, que anteriormente se hice mención de sus antecedentes, en el presente apartado se analizará en base al artículo tercero que les otorga la facultad de autodeterminarse a las universidades de educación superior.

### **1.2.3. Artículo 3o. de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales de 1986.-**

La participación del Estado moderno en el desarrollo constituye en todos los países, cualesquiera que fueren su ideología y estructura, un factor fundamental. Para ser congruente con esta tendencia, el Estado mexicano constituyó uno de los instrumentos más importantes para la promoción del desarrollo económico y social denominado entidades Paraestatales.

A partir de los años veinte se vislumbraba la consolidación de las instituciones públicas nacionales, su desarrollo corrió paralelo al que experimentó el país y sus características responden a las necesidades de la sociedad a través de su permanente evolución.

A partir de 1947 con la expedición de la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, se dio el primer paso para tratar de definir legalmente lo que debía entenderse por organismos descentralizados y empresas de participación estatal, confiriéndose las facultades para su vigilancia a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Posteriormente, por acuerdos y decretos, se encomendó a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa algunos aspectos sobre el control de algunas de las

entidades, con la Ley de Secretarías de 1958 se crearon las Secretarías del Patrimonio Nacional y la Presidencia, y se dividieron las acciones en la expresada Secretaría de la Presidencia, en la del Patrimonio Nacional y en la de Hacienda y Crédito Público, fundamentalmente en la vigilancia y tutela traducidas en programación, presupuestación y control de las entidades públicas.

La Ley para el control de 1947, tuvo otras dos versiones, en 1965 y en 1970. La primera confirmó las funciones de coordinación y control por medio de las tres Secretarías de Estado aludidas, la segunda, consideró como objeto de vigilancia y control gubernamental no solo a las empresas de participación estatal mayoritaria sino también a las de participación estatal minoritaria e inclusive a los fideicomisos públicos. En esta última Ley se adoptaron posiciones conceptuales respecto a la supervisión y control, confiriendo a la Secretaria del Patrimonio Nacional una intervención marcada en los programas anuales de operación para efectos de coordinación de actividades.

En 1976, mediante la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se introdujeron normas que definieron de manera más clara y categórica los campos de actividad de la entidades paraestatales y se incorporaron al derecho público los dos grandes sectores de la administración pública como se le entiende actualmente, el sector central, integrado por las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos; y el paraestatal compuesto de organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos, entendiéndose como tales, aquéllos en los que el gobierno federal, directamente o bien algunas entidades paraestatales tengan el carácter de fideicomitente.

Por lo que hace al artículo tercero de la Ley en comento señala:

“Las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue las que la ley otorgue autonomía se regirán por sus propias leyes específicas.”(15)

Con fundamento en el artículo que antecede, las universidades tiene la facultad de autodeterminarse, en todos los aspectos, tanto jurídicos, de organización interna, económicos, etc. Logrando de esta manera ser la Universidad la institución creadora de las más altas manifestaciones del espíritu.

Sin embargo, ha sido mal interpretada la tan resonada autonomía, en virtud de que la han utilizado como escudo para la comisión de múltiples irregularidades, ya que muchos servidores universitarios han faltado a los principios de legalidad, honradez y eficiencia que debieran observar.

Debiendo ser por lo contrario, la autonomía universitaria, un impulso para dar las mayores posibilidades a la creación, recreación y transmisión de la cultura, de modo que los universitarios, investigadores, maestros y alumnos, puedan desenvolverse espontánea y libremente dentro de un ambiente, que les permitiera llevar a su mayor despliegue el pensamiento, para ahondar y esclarecer los objetivos que el científico y el filósofo persiguen, en su perenne búsqueda de la verdad.

---

(15). LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES. Legislación de la Administración Pública Federal. Edit. Delma, México 1998, p. 43.



**1.2.4. Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales de 1990.-** Las leyes no son las únicas normas generales que integran el ordenamiento jurídico de un país.

Junto a ellas existen otras, entre las cuales figuran los reglamentos, como es el caso del que nos ocupa, ya que el objetivo general de todo reglamento es versar sobre puntos de procedimiento y ejecución de la Ley que le dio origen.

Debemos entender al reglamento como “el conjunto de normas obligatorias de carácter general emanadas del poder Ejecutivo, dictadas para el cumplimiento de los fines atribuidos a la administración pública”.(16)

En el caso del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, se encuentra compuesto de seis capítulos que contemplan lo siguiente:

- “ I.- Disposiciones Generales;
- II.- De la constitución y extinción de las entidades;
- III.- De los titulares de las entidades;
- IV.- Del órgano de gobierno;
- V.- De la operación de las entidades; y
- VI.- De la vigilancia, control y evaluación de las entidades”.(17)

---

(16) PINA VARA, Rafael de. Diccionario de Derecho. 10a. Edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1981. pp. 417, 418.

(17) Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Edit. Industrias Gráficas Delma, S.A. de C.V. México 1990. pp. 65, 73.

De acuerdo a su Ley Orgánica vigente, he ubicado a nuestra máxima casa de estudios en esa gran clasificación que se le denomina la Administración Pública Federal dentro del sector paraestatal, motivo por el cual me enfocare al análisis de lo que implica dicha clasificación en base al artículo 90 Constitucional.

**1.2.5. La Administración Pública Federal: Centralizada y Paraestatal.-** Las formas de organización administrativa se consideran en dos grandes ramas: la Administración Pública Centralizada y Paraestatal, referidas ambas a la materia federal exclusivamente, quedando de la siguiente manera:

I.- El régimen de centralización administrativa, o formas administrativas centralizadas, se pueden resumir en las dos formas siguientes:

a).- El régimen de centralización administrativa propiamente dicha. Habrá centralización administrativa cuando los órganos se encuentran en un orden jerárquico dependiente directamente de la administración pública que mantienen la unidad indispensable para realizar sus fines. En su organización se crea un poder unitario o central que irradia sobre toda la administración pública federal.

b).- El régimen de centralización administrativa con desconcentración ó simplemente, la desconcentración administrativa, se caracteriza por la existencia de órganos administrativos, que no se desligan del poder central y a quienes se les otorgan ciertas facultades exclusivas para actuar y decidir, pero dentro de límites y responsabilidades precisas, que no los alejan de

la propia administración, siendo entonces, que la competencia que se les confiere no llega a su autonomía.

En la desconcentración se confiere competencias a un órgano administrativo determinado o se relajan moderadamente los vínculos jerárquicos y de subordinación que lo unen al poder central, conservando ciertas facultades exclusivas con una mayor libertad técnica.

Los organismos centralizados y desconcentrados no tienen autonomía orgánica, ni autonomía financiera independiente, su situación se liga a la estructura del poder central; los elementos fundamentales de la desconcentración, la capacitan para actuar con una relativa autonomía. Por lo que la centralización y desconcentración administrativa unifican jerárquicamente la acción de la autoridad central en una organización general, que es determinada por la existencia de los poderes de nombramiento, mando decisión, vigilancia y poder de dirimir competencias para mantener la unidad de la estructura administrativa.

Por lo que en base a lo anterior podemos definir a la centralización como “la forma de organización administrativa en la cual, las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución”(18)

---

(18) ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 11a. Edición. Edit. Porrúa, S.A. México 1993. p. 126.

II.- El régimen de la Administración Pública Paraestatal comprende una diversidad de entidades, las cuales se caracterizan por la diversificación de la coordinación administrativa. Descentralizar no es independizar, sino solamente alejar o atenuar la jerarquía administrativa, conservando el poder central limitadas facultades de vigilancia y control.

La descentralización administrativa relaja los vínculos de relación con el poder central y se sitúa fuera del campo de acción de este poder, manteniendo con éste las estrictas relaciones de control.

El sistema descentralizado adopta las formas que enseguida se plantean, sin olvidarse de las características inherentes al citado sector.

a).- La descentralización administrativa por región o territorial que se apoya en una consideración geográfica limitada y en servicios públicos municipales o en facultades político administrativas regionales.

b).- La descentralización técnica o por servicio que se apoya en el manejo técnico, científico y autónomo de los servicios públicos.

“La descentralización administrativa es la técnica de organización jurídica de un ente público, que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos,

con determinada autonomía o independencia, y sin dejar de ser parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa.”(19)

El régimen que regula las relaciones entre el poder central y los entes descentralizados, es muy variado y sujeto a las modalidades que les señalen sus leyes de organización; las formas de organización administrativa paraestatal, estuvieron al reclamo de las necesidades de una sociedad con mayores problemas, al multiplicarse y pensarse que en la variedad de ellas se encontraba la solución a esos difíciles problemas de la acción gubernamental. Sin embargo, deben emplearse con discreción y cuidado, ya que las formas descentralizadas fraccionan el poder del Estado, multiplicando las personas jurídicas públicas, y correlativamente, los patrimonios y regímenes jurídicos.

Características:

- 1.- Órgano que depende indirectamente del Ejecutivo Federal.
- 2.- Tiene invariablemente personalidad jurídica.
- 3.- Siempre tiene patrimonio propio.
- 4.- Posee facultades más autónomas.

### **1.3. LEGISLACION UNIVERSITARIA.**

**1.3.1. Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México de 1945.-**  
Para entender la naturaleza jurídica de la Universidad Nacional Autónoma de

---

(19) Ibidem. pp. 458, 459.

México, y como lo he citado a lo largo del presente capítulo, a estas alturas del presente trabajo recepcional cuento con los antecedentes históricos de nuestra Alma Mater, sin embargo, es necesario conocer algunos de los artículos más trascendentes de su ordenamiento y la exposición de motivos de los legisladores universitarios del 45.

“Artículo 1o.- La Universidad Nacional Autónoma de México es una corporación pública -organismo descentralizado del Estado- dotada de plena capacidad jurídica y que tiene por fines impartir educación superior para formar profesionistas, investigadores, profesores universitarios y técnicos útiles a la sociedad; organizar y realizar investigaciones, principalmente acerca de las condiciones y problemas nacionales, y extender con la mayor amplitud posible los beneficios de la cultura.”(20)

La Ley Constitutiva de 1910, establecía que la Universidad era un “cuerpo docente cuyo objeto primordial será realizar en sus elementos superiores la obra de la educación nacional, en tanto que la Ley Orgánica de 1929 la contempla como “una corporación pública, autónoma y con plena personalidad jurídica”.(21)

Los antecedentes históricos de las corporaciones, se remontan a la civilización

---

(20) UNAM. Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México. Edit. UNAM. México 1945. p. 15.

(21) LEY ORGÁNICA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, Comentada y Concordada, Edit. Compañía Editorial y Distribuidora, S.A., México 1995. p. 15.

egipcia así como a la antigua Palestina donde, agricultores, artesanos y guerreros, por razones de orden político, económico y cultural se organizaban en grupos de actividades agrícolas, industriales o guerreros a través de los cuales lograban unidad para la defensa de intereses comunes frente a la defensa de la estructura del Estado.

En la Edad Media surgen las guildas, que son instituciones de contenido religioso y social, fincadas sobre ideas de fraternidad y caridad que posteriormente se transforman en entidades mercantiles, constituidas para la defensa mutua de mercaderes y artesanos. Similares a las guildas las cofradías sustituyen el vínculo de sangre o de amistad por el oficio, agrupando a personas de igual sentimiento religioso y de trabajo, en una especie de mutualismo piadoso.

De la cofradía surge la corporación gremial, institución en boga a partir del Renacimiento, a la cual el poder público autorizaba para obligarse y administrar por sí misma su patrimonio, como una persona distinta de sus agremiados, regida por estatutos en los cuales se fijaban derechos y obligaciones de y entre los miembros, así como respecto de la propia corporación.

Entre los fines de las estructuras corporativas gremiales estaba el aprendizaje, destinado a conservar la habilidad profesional, a través de la contratación de aprendices a los que se enseñaba un oficio o profesión determinados.

La Universidad es una moderna corporación, pública en tanto es reconocida por el Estado, cuyos miembros, autoridades, personal académico y administrativo, alumnos y egresados de ella, unen esfuerzo y trabajo por un interés común: impartir

educación superior, organizar y realizar investigaciones, y extender los beneficios de la cultura en favor de la comunidad.

La Ley Orgánica de 1945 contempla a la Universidad como corporación pública dotada de plena capacidad jurídica, que no es ajena a la organización del Estado Mexicano, pero que esta descentralizada del mismo. Por lo tanto, al ser la Universidad un organismo descentralizado, creado por el Congreso de la Unión, forma parte de la Administración Pública Federal paraestatal, sin embargo, no le son aplicables las disposiciones contenidas en la Ley de Entidades Paraestatales, en razón de su autonomía, por lo que tiene la capacidad jurídica de gobernarse a sí misma, determinar sus planes y programas de estudios; establecer términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico y, administrar su patrimonio conforme a lo establecido en la Ley Orgánica.

La Universidad es Nacional por su origen y objeto, comprende en su estructura las diversas manifestaciones culturales existentes, representadas por instituciones que en su conjunto, tienen el propósito esencial de estar íntegramente al servicio del país y de la humanidad, de acuerdo con un sentido ético y de servicio social, superando constantemente cualquier interés individual.

La prestación del servicio público de educación superior que la Universidad imparte, comprende el bachillerato, los estudios técnicos, la enseñanza profesional, los estudios de posgrado, los cursos para extranjeros y los cursos conferencias para la difusión de la cultura y extensión universitaria.



“Artículo 2o.- La Universidad Nacional Autónoma de México tiene derecho para:

I.- Organizarse como lo estime mejor, dentro de los lineamientos señalados por 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 incluya con la misma extensión de los estudios oficiales de la Secretaría de Educación Pública, los programas de todas las materias que forman la educación secundaria, o requieran este tipo de educación como un 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. Tratándose de las que se impartan en la primaria, en las secundarias o en las escuelas normales, y de las de cualquier tipo o grado que se destinen a obreros y campesinos, invariablemente se exigirá el certificado de revalidación que corresponda, expedido por la Secretaría de Educación Pública, requisito que no será necesario cuando el

plantel en que se realizaron los estudios que se pretenden revalidar, tengan autorización de la misma Secretaría para impartir esas enseñanzas.”(22)

Derivado de la autonomía la Universidad ha organizado su gobierno y ha dotado a sus órganos de atribuciones específicas para cumplir su función docente, de investigación y servicio de cultura.

Su gobierno queda a cargo de las autoridades universitarias: la Junta de Gobierno; el Consejo Universitario; el Rector; el Patronato; los Directores de la Facultades, escuelas e institutos y aquéllos que se designan para la coordinación de éstos en las unidades académicas del Colegio de Ciencias y Humanidades, así como los consejos técnicos de las facultades, escuelas y los de investigación Científica y Humanidades.

Conforme al texto constitucional, la Universidad desempeña sus funciones inspirada en los principios de libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas, acoge en su seno todas las corrientes del pensamiento y las tendencias de carácter científico y social, pero sin tomar parte en las actividades de grupos de política-militante.

La docencia y la investigación, a pesar de ser complementarias, han sido contempladas por el legislador universitario bajo la óptica de una especialización

---

(22) LEY ORGÁNICA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, Comentada y Concordada. Op. Cit. pp. 15, 16.

institucional, así, las facultades y escuelas nacionales son las principales instituciones académicas encargadas de la función docente, en tanto los institutos y centros lo son de la investigación.

Los estudios en el nivel bachillerato se imparten a través de la Escuela Nacional Preparatoria y de la Unidad Académica del Ciclo del Bachillerato del Colegio de Ciencias y Humanidades, en tanto que los estudios profesionales y de posgrado, están encomendados a la facultades y escuelas nacionales. Por lo que se refiere a los estudios técnicos, éstos se imparte a nivel bachillerato y profesional. Una vez cubiertos los requisitos respectivos, la Universidad otorga el grado académico de bachiller, diploma de bachillerato técnico, diploma de técnico, título profesional, constancia de actualización, diploma de especialización, grado de maestro o grado de doctor.

Asimismo, la Universidad otorga para fines académicos validez a los estudios realizados en otro establecimiento educativo nacional o extranjero e incorpora enseñanzas de bachilleratos o profesionales, siempre que tal plantel tenga identidad de planes, programas y métodos para estimar el aprovechamiento a los vigentes en la propia Universidad.

La incorporación de estudios de otras universidades y escuelas se solicita anualmente a la Universidad, se refiere necesariamente a ciclos completos, y la institución solicitante deberá contar con instalaciones físicas apropiada, así como con el profesorado, planes de estudio, programas y demás elementos académicos que determine la Universidad.

“Artículo 3o.- Las autoridades universitarias serán:

1. La Junta de Gobierno.
2. El Consejo Universitario.
3. El Rector.
4. El Patronato.
5. Los Directores de Facultades, Escuelas e Institutos.
6. Los Consejos Técnicos a que se refiere el artículo 12.”(23)

La palabra autoridad proviene del latín auctoritas, que significa carácter o representación de una persona por su empleo, mérito o nacimiento, que esta revestida de una potestad, facultad o poder, implica ascendencia, influencia y crédito, prestigio e integridad. La persona o grupo investido de esas facultades debe conducirse dentro de los parámetros fijados en la norma, estar al servicio de la comunidad, dar a cada uno lo que le corresponde.

La Ley Constitutiva de 1910, señaló que el gobierno de la Universidad estaba a cargo del Rector y del Consejo Universitario; sin embargo, reconoció en la figura del Ministro de Instrucción Pública y Bellas Artes al jefe nato de la institución. Asimismo, aunque no como autoridad, contempló una asamblea formada por los profesores de las escuelas universitarias, con la función de escuchar el informe anual del Rector a la Secretaría de Instrucción Pública, y en su caso, pedir aclaraciones, sugerir reformas y hacer observaciones conducentes a cumplir los propósitos de la Universidad.

---

(23) Ibidem. p. 16.

La propia Ley de 1910 contiene antecedentes de las funciones encomendadas a los Consejos Técnicos y al Patronato Universitario en 1945. Respecto de los primeros, las llamadas juntas de profesores, que sin ser autoridades universitarias, aprobaban, modificaban o rechazaban las propuestas del director de la escuela respectiva para cubrir las plazas de profesores pagados por la federación. En cuanto al segundo, la denominada Comisión Administradora de la Universidad, integrada por tres personas designadas en el seno del Consejo Universitario, que administraban los fondos de la institución.

Por su parte, las Leyes Orgánicas de 1929 y de 1933 establecieron una forma de gobierno compartido, con la participación del Consejo Universitario al que se reconoció como suprema autoridad, el Rector, los directores de las instituciones académicas, y las academias de profesores y alumnos.

La Ley de 1929 dispuso que las academias se integrarían por igual número de representantes profesores y alumnos de cada institución, serían presididas por su director, y en su ausencia, por el decano del cuerpo de profesores, y se les consideraría como cuerpos de consulta necesaria para el Consejo Universitario y para el Rector en aquellos actos que afectaran la organización interior de cada facultad o escuela. Por lo que se refiere al patrimonio universitario, la misma ley señaló, que en su administración intervenían el Rector, el Consejo Universitario, el Auditor de la Universidad, el Tesorero, los ordenadores y manejadores de fondos, y la Contraloría de la Federación. En cuanto a la Ley de 1933, cabe agregar que se reconoce al Rector como jefe absoluto de la Universidad.

La Ley Orgánica de 1945 reitera como autoridades universitarias al Consejo Universitario, órgano legislativo y técnico, al Rector y a los directores de facultades, escuelas e institutos, instancias ejecutivas. Asimismo incorpora a la Junta de Gobierno, órgano responsable de mediar y nombrar autoridades; a los consejos técnicos, cuerpo técnico que participa en el gobierno interno de las instituciones académicas, y al Patronato Universitario, encargado del manejo primordial.

“Artículo 4o.- La Junta de Gobierno estará compuesta por quince personas electas en la siguiente forma:

1o. El Consejo Constituyente designará a los primeros componentes de la Junta, conforme al artículo 2o. transitorio de esta Ley;

2o. A partir del quinto año, el Consejo Universitario podrá elegir anualmente, a un miembro de la Junta que sustituya al que ocupe el último lugar en el orden que la misma Junta fijará por insaculación, inmediatamente después de constituirse;

3o. Una vez que hayan sido sustituidos los primeros componentes de la Junta o, en su caso, ratificadas sus designaciones por el Consejo Universitario, los nombrados posteriormente irán reemplazando a los miembros de más antigua designación.

Las vacantes que ocurran en la Junta por muerte, incapacidad o límite de edad, serán cubiertas por el Consejo Universitario; las

que se originen por renuncia, mediante designaciones que harán los miembros restantes de la Junta.”(24)

El Consejo Constituyente tuvo origen en el Reglamento de la cuarta base aprobada por la Junta de ex Rectores de la Universidad para el gobierno provisional de la Institución, y fue el encargado de elaborar los anteproyecto de la Ley Orgánica y Estatuto General de la Universidad.

La legislación previene que las vacantes en la Junta de Gobierno pueden producirse por muerte, incapacidad, límite de edad o renuncia por causa justificada. En los tres primeros supuestos, este órgano colegiado solicitará al Consejo Universitario que haga el nombramiento del sustituto, dentro de los quince días siguientes a la recepción de la solicitud si es que se encuentra en sesiones, y en caso contrario, en los treinta días posteriores al inicio de las mismas. En cuanto a la separación por renuncia, corresponde a la misma Junta de Gobierno cubrir la vacante en un plazo no mayor de quince días a partir de su aceptación.

El orden de sustitución de los miembros de la Junta de gobierno se basa en la insaculación que llevaron a cabo los primeros quince distinguidos universitarios que la integraron, y no se altera al ocurrir una vacante, pues el sustituto cesará en sus funciones en el tiempo que corresponda al sustituido. Este es un mecanismo ideado por el Consejo Constituyente de 1945, a efecto de garantizar la renovación y alternancia en el desempeño de las labores inherentes a dicho órgano colegiado,

---

(24) Ibidem. pp. 16, 17.

mismo que permite a las demás autoridades universitarias y a la comunidad en general, abocarse a cuestiones primordialmente académicas y evitar el conflicto de las funciones técnicas y actividades de naturaleza política contrarias a los fines que persigue la Universidad.

**1.3.2. Estatuto General de la Universidad Nacional Autónoma de México de 1962.-** Al igual que el reglamento, los estatutos establecen una serie de lineamientos y bases sobre las cuales versa el actuar de la Universidad; esto es su régimen interno.

Los Estatutos de la Universidad están compuestos de siete títulos que son los siguientes:

“PRIMERO.- Personalidad y Fines.

SEGUNDO.- Estructura.

TERCERO.- Del Gobierno.

CUARTO.- Del Personal Académico.

QUINTO.- De los Alumnos.

SEXTO.- De las Responsabilidades y Sanciones.

SEPTIMO.- De la Reforma del Estatuto General.”(25)

(25) DIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS DE LEGISLACIÓN UNIVERSITARIA. Estatuto General. Edit. Compañía Editorial Impresora y Distribuidora, S.A., México 1998. P. 5.



## **SEGUNDO CAPITULO**

## **2. LA CONTRALORÍA Y EL CONTROL INTERNO EN MÉXICO.**

El objeto de mi investigación considera como un elemento sumamente importante a la Contraloría, en función de que la creación del departamento propuesto en el presente trabajo recepcional dependerá directamente de la Contraloría Interna de la Universidad Nacional Autónoma de México, por lo que me es necesario realizar un análisis de la historia del control que en México se ejerció en relación a la administración del gasto público, debiendo partir desde nuestros más antiguos antepasados; Desde luego sin restarles importancia a las demás culturas haremos un especial énfasis en la cultura Azteca ya que sin duda fue la más trascendente, tanto en los aspectos de control, así como en la cultura en general, razón por la que me enfocare a realizar un estudio de esta cultura en concreto.

**2.1. Época Precolombina.-** Los vestigios que se han encontrado en los Códices de la cultura Azteca, representan los tributos que recibía esta comunidad prehispánica, siendo entre otras cosas animales, frutas y minerales; mismos que eran cubiertos por todos los pueblos conquistados o sometidos, según la tasa que se les había fijado previamente; esto es, se pagaba tributo al imperio Azteca de todas las producciones de la naturaleza y de todas las obras de arte que pudieran ser útiles de alguna manera al rey, esta recaudación se llevaba a cabo cada ochenta días, lo que conllevaba a tener una gran cantidad de estos tributos en almacenamiento ya que el consumo del pueblo Azteca era menor a la cantidad de tributos que recibía, lo que derivaba en una inmensa riqueza. Asimismo, los mercaderes que comerciaban con algunos productos daban parte de sus mercancías al rey en calidad de regalo y no tanto como tributo y por otra parte los dueños de tierras daban parte de sus frutos.

Con el objeto de enriquecer más la presente investigación, y poder dar un panorama más amplio de lo que fue el poderío Azteca en el aspecto económico, y por lo cual necesitaba establecer sistemas de control que en verdad le fueran efectivos; transcribiré una parte de los relatos sobre la conquista de la ciudad de Tenochtitlán narrados por **Bernal Díaz del Castillo**, un soldado que con las limitaciones de las palabras fue recogiendo sus recuerdos y escribiéndolos como si estuviera hablando.

“En lo del servicio de *Muctezuma* y de las cosas de admiración que tenía por grandeza y estado, hay tanto que escribir, que certifico a V. A. que yo no sé por dó comenzar, que pueda acabar de decir alguna parte de ellas; porque, como ya he dicho, qué más grandeza puede ser, que un señor bárbaro como éste tuviese contrahechas de oro y plata y piedras y plumas todas las cosas que debajo del cielo hay en un señorío, tan al natural lo de oro y plata, que no hay platero en el mundo que mejor lo hiciese; y lo de las piedras, que no basta juicio a comprender con qué instrumentos se hiciese tan perfecto; y lo de pluma, que ni de cera ni en ningún broslado se podría hacer tan maravillosamente.”(1)

La hacienda pública llevaba una cuenta exacta de los tributos que le rendían al rey y el control recaía en una persona denominada *Cihuacóatl* (funcionario civil) que cuidaba de sus distribución y buen empleo, contando para ello con autoridad

---

(1) RQUER, Martín de. Reportaje de la Historia. 1a. Edición. Edit. Planeta. México 1990, pp. 297, 298.

propia, de tal modo que el rey no podía disponer a su libre arbitrio de los caudales del reino.

Por otra parte, no era lo único que el rey percibía en cuanto a atributos, ya que los súbditos de su reino también aportaban al patrimonio Azteca de la siguiente manera:

“1) Los colonos de las propiedades nobles y guerreros distinguidos. Dichos colonos cultivaban las propiedades aludidas y daban parte de los productos a sus propietarios en lugar de pagar el tributo al rey.

2) Los habitantes de los *calpullis* ( barrios ), le tributaban al jefe del barrio y al rey.

3) Los comerciantes e industriales.

4) Los *meyeques* especie de esclavos de la tierra, que entregaban tributo al dueño de las sementeras que sembraban y no pagaban tributo al rey.”(2)

La organización social que los Aztecas establecieron, en su tiempo fue sumamente importante por la capacidad de organización y distribución de las actividades que realizaba cada uno de sus integrantes, la unidad fundamental de la sociedad era el *calpulli*, formado por todos los individuos que pertenecían al mismo

---

(2) LANZ CÁRDENAS, José Trinidad. La Contraloría y el Control Interno en México, Antecedentes históricos y legislativos. Edit. Fondo de Cultura Económica. México 1987. p. 27.

linaje y tenían en común los dioses tutelares, su templo y su escuela propios, y poseían en común la tierra que les era asignada en el sector de la sociedad en que vivían.

Las familias que integraban el *calpulli* estaban bajo la jefatura del más anciano, y los hijos vivían bajo la tutela del padre hasta que se casaban. El matrimonio era monogámico para los plebeyos, pero los nobles podían tener varias mujeres; en este caso todos los hijos eran considerados legítimos.

El *calpulli* funcionaba como una entidad independiente, aunque ligada políticamente a todos los demás *calpullis* y sometida a las autoridades superiores; aunque cada uno tenía sus funcionarios propios el *calpulleç* sus soldados formaban cuerpos separados con sus jefes especiales.

Desde el tiempo de la migración, esto es, desde que salieron de Aztlán, el *calpulli* ya estaba dividido en dos categorías sociales: los señores *pilli* y la gente del pueblo *macehualç* los primeros tenían a su cargo la dirección y la defensa de la comunidad, y los segundos la ejecución de los trabajos necesarios para la vida en común.

Sin embargo; por las conquistas llevadas al cabo por los Aztecas, hicieron que las clases de los nobles y guerreros aumentaran y adquirieran grandes propiedades con siervos que las cultivaran, en tanto que la clase inferior, cuyos siervos ya no eran necesarios para el cultivo, se convirtieron en artesanos o comerciantes. Lo que motivo al surgimiento de diferentes estratos o clases que

componían la sociedad. Los *macehuales* hombres libres pero plebeyos, formaban la base de la comunidad, pues éstos desempeñaban los trabajos fuertes que garantizaban la vida de todo el conglomerado social: la agricultura, la caza, la pesca; además contribuían a labrar las tierras del rey y de los sacerdotes, a levantar los templos y palacios y a ejecutar las obras públicas.

Los *mayeques* eran gente de los pueblos conquistados, que trabajaban las tierras de los nobles en calidad de siervos, formando parte de los beneficios que les otorgaba el rey por sus victorias o triunfos, o ya bien por sus servicios al Estado.

Y más abajo estaban los esclavos, que se encontraban en esa condición, bien sea porque se vendían a sí mismos como esclavos, o bien como pena por algún delito cometido, homicidio, robo, deudas, etc.; existiendo la posibilidad que cuando extinguían su pena o ya bien su deuda podían recobrar su libertad.

Los artesanos especializados en actividades artísticas, pintores, escultores, cantores, músicos, joyeros, lapidarios, etc.; no tenían la obligación de trabajar la tierra, ya que pagaban su tributo correspondiente en obras específicas de su oficio.

Los comerciantes eran otro grupo de la clase media que prestaban servicios especiales al rey, pues casi todas las conquistas eran precedidas por expediciones de los mercaderes que penetraban a las comunidades o países extraños, de donde traían no sólo mercancías sino informes sobre la población, riqueza, fuerza política y militar de aquellos Estados, lo cual servía de antecedente para planear su conquista.

Por servicios tan distinguidos gozaban de ciertos privilegios, como los de vivir en barrios especiales, tener jefes propios, tener tribunales especiales y no pagar tributos, dando solamente al rey ricos obsequios traídos de países que visitaban.

La clase superior estaba formada por los nobles, los guerreros y los sacerdotes. Los nobles o *pillis* tenían a su cargo las funciones administrativas y desempeñaban los cargos de jueces, magistrados caciques, recaudadores de tributos, gobernadores de provincia, señores de los barrios, etc.

Los guerreros profesionales, cuya educación se iniciaba en el *calmecac* (escuela de nobles), al salir de allí se consagraban al dios de la guerra y pasaban a ser miembros de algunas órdenes militares tales como: caballeros águilas, caballeros tigres, etc. según sus méritos.

La casta sacerdotal era la más culta y poderosa, pues a parte de las funciones religiosas que desempeñaba, era la depositaria de la sabiduría indígena (ciencia, calendario, escritura, mitología, etc.), y mismas que transmitían a la juventud en las escuelas que dirigían. Además participaban en las actividades de carácter político, pues era la consejera de los gobernantes, la directora de la sociedad y presidía los actos más importantes de la vida social, como el bautismo y el matrimonio de las personas.

De esta manera una de las grandes fuentes de riqueza para los Aztecas era la tierra, ya que era el medio de producción fundamental en el México antiguo, ya que en gran medida era una civilización agrícola; motivo por el cual existían distintos tipos de tierras asignadas para el uso de los varios estamentos sociales:

“El rey tenía las tierras reales (*tlalocamilli*).

Los señores, tenían las casas señoriales (*teccalli*), o tierras de palacio (*tecpantlalli*).

Los nobles, las tierras de los nobles (*pillalli*).

Los *macehuales* de los pueblos, las tierras del pueblo (*altepetlalli*), y, cada barrio en particular, las tierras del barrio, (*calpullalli*).”<sup>(3)</sup>

Asimismo, en otro aspecto establecieron un sistema de control represivo en contra de los funcionarios de la administración fiscal, ya que si incurrían en malos manejos en la recaudación de los tributos se les reducía a prisión y se les condenaba a muerte; además, sus bienes se aplicaban al rey y su mujer e hijos eran echados de su casa.

Como se puede observar las penas eran sumamente rigurosas, pero desde luego eran acordes a la gravedad que revestía la responsabilidad oficial, considerándose desde la simple amonestación cuando el caso no era grave, pero si la falta era importante como ya lo manifestamos anteriormente se les aplicaba la pena de muerte, existiendo además la destitución del cargo, la inhabilitación para ocupar uno en lo futuro, el trasquilamiento y el derrumbamiento de su casa.

Los mecanismos de control preventivo que fueron aplicados en la época prehispánica originario un florecimiento de la justicia que admiró a propios y

---

(3) CARRASCO, Pedro. Historia General de México, Tomo 1. 3a. Edición. Edit. El Colegio de México, Distrito Federal 1981, p. 223.



extraños, puesto que se logró establecer en realidad un régimen normativo en un muy alto grado de obediencia.

De esta manera observamos que el esquema organizativo de la civilización Azteca se iniciaba desde el núcleo social más elemental, (la familia) estableciendo un conjunto de normas y controles en toda las actividades consuetudinarias y lo cual se reflejaba en la vida social; ya que todos los medios de riqueza se encontraban bajo una estricta observación y por lo tanto se mantenía el orden de manera coactiva para evitar una posible desviación del erario público, pero lo que es más importante es que la comunidad estaba plenamente identificada con estos sistemas de control, que si bien es cierto eran rígidos, resultaban ser efectivos.

Por otra parte, una vez conquistado nuestro México antiguo, los españoles se encontraron ante la necesidad de establecer todo un esquema organizativo que atendiera las necesidades; tanto, de la cultura europea, así como de los antiguos mexicanos, para poder convivir en armonía ambas culturas, ya que en obvedad de razones se encontraron de frente dos culturas antagónicas. Lo que me lleva a continuación a hacer una exploración de los sistemas que plantearon en el momento histórico correspondiente.

**2.2. Época Virreinal.-** El sistema administrativo en que descanso la organización de la Hacienda indiana radicó en los órganos superiores que integraron la Administración Central, esto es, el monarca y el Consejo de Indias, y de modo secundario la Casa de Contratación de Sevilla y el Consejo de Hacienda.

Estos órganos radicados en la Península coexistieron con los funcionarios que residieron en la Nueva España y en los demás territorios conquistados, y de ellos derivaron las directrices que orientaron el manejo de la Real Hacienda. Además de que estableciendo un control en cuanto a los ingresos, tendrían conocimiento de la cantidad de dineros con los que contaban para continuar con sus empresas de conquista con otros pueblos, así como iniciar las tareas de carácter espiritual, esto es, convertirlos a su religión, y para lograr esto necesitaban de un fuerte apoyo económico.

Para lo cual se abocaron a la elaboración de una vasta organización financiera, retomando desde luego los esquemas que existían en España; establecieron una oficina de la Tesorería General misma que data desde la conquista, instrumento que fue utilizado para fiscalizar toda la actividad económica de la Nueva España y de esta manera lograr un verdadero control de todos los ingresos, y la cual estuvo a cargo el capitán Alderete, posteriormente se estableció en el 07 de marzo de 1524 el primer ayuntamiento de Nueva España lugar donde tenía origen la creación toda la reglamentación de esa época

En un principio la Hacienda Indiana se le denominó Hacienda Real y como ya lo cite fue un organismo encargado de administrar los intereses de la Corona, recaudando los impuestos para llevar a cabo los gastos públicos y mandar dinero a España y sus colonias; se consideró el término de Real en función de que el rey era quién encarnaba al Estado, en base a los ordenamientos jurídicos de la época y por tanto a él le correspondía el dominio de todos los bienes de su territorio y pueblos conquistados.

Fue entonces que existiendo un organismo de control en la Nueva España, respecto a los ingresos y desde luego con las adecuaciones y requerimientos que presentaban las condiciones de los nuevos territorios, se obtenía un ingreso importante, consistente en el tributo que procedía de los sistemas rentísticos indígenas de los nuevos territorios, siendo su característica principal la administración directa por funcionarios de la Corona (los oficiales reales).

Los ingresos o rentas de la Nueva España eran los fondos que entraban en las cajas reales, producto de los impuestos y tributos que se cobraban por diversos conceptos.

La fuente principal de los ingresos eran los derechos sobre el producto de las minas, llamado el quinto real; los mineros pagaban también una contribución por el ensaye de los metales, otra por la amonedación de sus metales y otra más por el arrendamiento de metales estancados (como el cobre y el plomo), funciones que estaban bajo el control de la Hacienda Pública.

A los **agricultores** se les cobraba por concesiones o confirmación de títulos de tierras y aguas; por la producción de ciertas plantas o sus derivados (como la graña, el añil, el pulque, etc.).

Los **artesanos** pagaban por licencias para el establecimiento de obrajes, trapiches, curtidurías, molinos, etc.

Otra fuente de ingresos era el tributo de los indios y las castas de la Corona; al principio fue de cuatro reales, pero fue aumentando hasta llegar a un peso y

medio a finales del siglo XVIII, quedando exceptuados las mujeres, niños y enfermos.

Producía también considerables ingresos a la Corona la venta de empleos de varias clases; los impuestos sobre sueldos civiles y eclesiásticos que se pagaban al ingresar al empleo, o bien por los títulos nobiliarios o universitarios y los diezmos que en parte se aplicaban a fines seculares.

El comercio estuvo sujeto a varios impuestos de los cuales eran los más importantes el almojarifazgo y la alcabala.

Los derechos de almojarifazgo (o de aduana) se pagaban tanto en España como en América, a la salida y a la entrada de las mercancías; además de la alcabala o impuesto por la venta de las mercancías, que se pagaba a razón del 10% sobre el valor de las mercancías en España, y a razón del 6% sobre las ventas en la Colonia.

El pago de la alcabala era múltiple, pues en cada nuevo distrito a donde llegaba la mercancía, tenía que pagar un nuevo impuesto.

Los egresos o gastos públicos eran las cantidades de dinero que salían de las cajas reales para el pago de la administración civil, militar y religiosa de la Colonia, a los que había que agregar las remesas destinadas a España y los situados o cantidades destinadas para ayudar a las colonias que no podían cubrir sus gastos públicos (como Puerto Rico, Santo Domingo, Cuba, Yucatán y Filipinas).

Se considera en base a los registros que existen de aquellas épocas que el gasto público ascendía a veinte millones de pesos anuales, de ellos diez millones y medio, se invertían en los gastos interiores de la Colonia, otros tres millones y medio, se destinaban al socorro de otras posesiones y los seis millones restantes entraban en la Tesorería Real de Madrid, representando la renta líquida de la Colonia.

Sin embargo, el rey siempre conservó en su calidad omnipotente y absoluta sus facultades en lo relativo a la Administración de la Hacienda, estableciendo los salarios que deberían percibir los distintos funcionarios, cuya cuantía sólo podía modificarse por disposición real.

Por otra parte y en base a la organización que describí anteriormente, Felipe II, delegó funciones a un organismo competente con el fin de unificar toda la gama fiscal de la Nueva España, denominándose Consejo de Indias.

Entre la actividades del Consejo de Indias en materia de Hacienda podían distinguirse dos funciones: la primera de ellas era velar por el desarrollo y fomento de la Hacienda Real, y la otra, fiscalizar la actuación de los oficiales reales. Toda la actuación de los oficiales reales estuvo regida por los principios de administración conjunta y responsabilidad solidaria.

El desempeño de las actividades de manera colegiada fue obligatorio para todas las operaciones de la administración, y su incumplimiento solía estar sancionado con penas pecuniarias e incluso con la pérdida del cargo.

Por otra parte, la actuación mancomunada de los oficiales reales permitía reconvenir a los demás por los delitos, excesos o descuidos cometidos por otros; sin embargo, existió una interpretación benigna a dicha disposición, ya que si era el caso de una simple negligencia de uno de los oficiales en el desempeño de su cargo, se hacía únicamente efectiva la responsabilidad solidaria a sus compañeros si el culpable y sus fiadores no eran lo suficientemente solventes para realizar el pago; por el contrario, si se había configurado un delito, la responsabilidad solidaria era exigida a todos por partes iguales.

Con este sistema se pretendía mantener una fiscalización de unos contra otros, por lo que hace a los oficiales reales, ya que a ninguno le iba a convenir el pagar los errores de otros, y si bien se percataban de alguna anomalía por parte de alguno de los oficiales reales lo denunciaban y de esta manera evitaban la responsabilidad solidaria.

Pero al desempeñar el cargo de oficial real, las personas con esa distinción gozaban de algunas prerrogativas consistentes en el percibir una retribución económica a cambio de la prestación de sus servicios, y el de inmovilidad del cargo, excepción hecha para el caso mismo por concepto de pena.

Entre las causas de suspensión y pérdida del cargo debido a una pena, se encontraban el hacer tratos con mercancías, el ausentarse sin licencia, el pagar libramientos sin autorización real expresa, el dejar devaluar mercaderías y el no pagar los alcances habidos en sus cuentas; existiendo la pena de muerte para los oficiales que robaban algo de las cajas reales a su cargo y si cometían peculado.

La corona buscó distintos mecanismos de control a fin de lograr establecer un régimen efectivo de fiscalización por lo que también estableció el **juicio de residencia** de Indias retomado de las cortes Gaditanas establecidas en la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, buscando el correcto funcionamiento de los diversos organismos administrativos y judiciales; pretendiendo además, un buen trato hacia los indígenas, así como las reglas minuciosas para evitar la arbitrariedad, el abuso del poder, el enriquecimiento ilegítimo y la corrupción en general de los funcionarios coloniales.

Por lo que dicho **juicio de residencia** fue considerado como una válvula de escape a la libertad de expresión, ya que cada uno de los gobernados, podía manifestar con franqueza su opinión acerca de las gestiones de sus gobernantes, y que esta posibilidad de exigir al funcionario cuenta de sus actos era una forma de darle intervención al pueblo en el gobierno. Se trataba evidentemente, de una institución jurisdiccional, en tanto que la substanciación y conocimiento del juicio era competencia de los tribunales ordinarios.

Es menester precisar, que junto a los oficiales reales existió la participación de los virreyes, gobernadores, fiscales y oidores de las audiencias; mismos que compartieron algunas de las actividades que tenían los oficiales reales.

Los virreyes, como suprema autoridad gubernativa del territorio les correspondía la superintendencia o administración por mayor de la hacienda, extendiéndose su jurisdicción en esa materia a todas las cajas del virreinato.

“Sus funciones en el aspecto fiscal pueden agruparse de la siguiente manera:

Funciones legislativas (dar ordenanzas e instrucciones para el mejor funcionamiento y desarrollo de la Hacienda); funciones fiscalizadoras (tomar cuentas, visitar y castigar a los oficiales reales por los excesos cometidos en el uso y ejercicio de sus oficios; vigilar que dichos funcionarios cumplieren con las obligaciones inherentes a su cargo y otorgasen las fianzas correspondientes; cuidar que no se atrasen en el pago de deudas al fisco) y funciones administrativas (intervención en los acuerdos de Hacienda; arrendamientos de determinadas rentas y monopolios con las alcabalas, las salinas y el estanco de naipes; casas de tributos y formación del arancel para las evaluaciones).”(4)

Los gobernadores, nos representan una muy peculiar dificultad para poder establecer sus atribuciones al respecto de la Hacienda Pública, dado que variaron en las diversas épocas de la Colonia, puede decirse, sin embargo, que les correspondieron las mismas funciones de superior gobierno de la Hacienda, que poseyó el virrey en aquellos casos en que el gobernador era la autoridad máxima del gobierno en un determinado territorio.

Los fiscales y oidores de las Audiencias, gozaban de determinada autoridad, ya que las Audiencias fueron, desde su creación (1525), y durante todo el siglo XVI, los órganos típicamente fiscalizadores de la actuación de los oficiales reales

---

(4) Ibidem. pp. 48, 49.



de la Hacienda. Actuando en corporación como Reales Acuerdos, controlaron en buena parte, las altas funciones de gobierno de los propios virreyes.

El papel de las Audiencias no se encontraba a esta función de control. Los oidores participaban en las juntas de Hacienda, informaban permanentemente al Consejo de Indias de las medidas convenientes para la mejora del fisco e intervenían en la tasación de los tributos.

Los Corregidores y Alcaldes Ordinarios, tenían dentro de sus distritos, cierta intervención en el cobro de los tributos, que hubo de ser controlada a través del otorgamiento de ciertas garantías, como fianzas o retención de sueldos, en atención a los numerosos abusos que cometían.

Como lo hemos venido citando a lo largo de toda nuestra investigación en cada época trascendente de nuestra historia hubo matices muy particulares en materia de control y no pudo ser la excepción el colonialismo por lo que ya hemos citado las más importantes, y a continuación contemplaremos los momentos en los cuales México iniciaba a caminar como una nación independiente.

**2.3. Época Independiente.-** Habiendo transcurrido un episodio de incesante turbulencia en la vida tanto política como social de México, el 27 de septiembre de 1821, el ejército Trigarante entró a la ciudad de México victorioso proclamando la independencia (se denominó trigarante por la bandera, ya que simbolizaba las tres garantías logradas con la independencia; religión católica, unión de los españoles e independencia absoluta del país, adoptando la bandera de tres colores, verde, blanco y rojo como símbolo e insignia de nuestra nación).

Una vez instaurado el nuevo gobierno se vio ante la carencia de un sin fin de cosas, ya que el resultado de la guerra de independencia había provocado una profunda pobreza en la mayoría de la población e inestabilidad en las instituciones del gobierno, motivo por el cual “el 29 de noviembre de 1821 se crea por decreto la primera regencia circulada por el Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos.”(5)

“Por decreto del 16 de noviembre de 1824, ordenado por el ministro de Justicia y Negocios Eclesiásticos, se ordena que el secretario dirigiese las rentas del Estado, y quedaban extinguidas las direcciones y contadurías generales de rentas, así también la contaduría mayor de cuentas.

El 26 de enero de 1825, se decreta el primer reglamento provisional de rentas, el 4 de diciembre del mismo año se establece una dirección de gobierno y otra de todos los ramos de la federación. Así también, se establecen los departamentos de gobierno, el departamento de cuentas y razón, la oficina de rezagos y glosa y fenecimiento de cuentas anteriores y la clasificación de rentas.”(6)

Siendo hasta que las funciones recaudadoras y de control fueron asumidas por el Ministerio de Hacienda, haciéndose cargo de todas las rentas que integraban los ingresos nacionales. Esta situación prevaleció hasta 1861, en que las funciones de recaudación y distribución se delegaron a dos oficinas generales que se sujetaban

---

(5) CASTRO VÁZQUEZ, Raúl. Contraloría Gubernamental. 1a. Edición. Edit. Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C. México 1996. p. 12

(6) Idem.

directamente al Ministerio de Hacienda, esto es, eran sus subordinados, mismas que eran la Dirección del Tesorero Federal y la Tesorería Federal; sufriendo dichas dependencias modificaciones en su constitución, en agosto de 1867, ya que dependerían en lo económico, administrativo y directivo del Ministerio de Hacienda, pero en cuanto a la recaudación y distribución de los dineros de la nación se sujetarían a las directrices de la Tesorería General.

Es menester el señalar, que en el año de 1824 surgió otro organismo con que se encargó del control que igualmente existe hasta nuestros días, se le denominó Contaduría Mayor, sujeta a la inspección exclusiva de la Cámara de Diputados y dividida en dos secciones, Hacienda y Crédito Público, sustituyó al Tribunal de Cuentas, suprimido por la propia ley de 16 de noviembre de 1824, y tenía como función el examen y glosa de las cuentas que anualmente debía de presentar el secretario del Despacho de Hacienda, así como el de las de Crédito Público.

La labor de esta unidad consistía, como su nombre lo indica, en llevar la contabilidad general de la Nación y, por tanto, en formar la cuenta de la Hacienda Pública. Al efecto, concentraba y revisaba las cuentas de todas las oficinas con manejo de fondos, en orden a formar los múltiples estados y demás documentos que integraban la susodicha cuenta, y reglamentaba y dirigía las contabilidades particulares de esas mismas oficinas, a fin de obtener la uniformidad necesaria.

El desempeño de sus actividades las llevaba a cabo a través de tres secciones en que estaba dividida: **la primera**, que se ocupaba de la Contabilidad General; **la segunda**, de la Cuenta Transitoria, que incluía ingresos y egresos en general y Deuda Pública Interior, y **la tercera**, que atendía lo referente a inspección,

observación y requisitación de resultados de glosas, depuración, estadística, correspondencia y archivo.

Por otra parte, fue hasta el año de 1881, que se organizó de nueva cuenta la administración hacendaria ya que se establecieron las bases para dotar de mayores facultades a la Tesorería General; consistentes en la fiscalización, dirección de la contabilidad, formación de la cuenta general del erario, glosa preventiva y fincamiento de responsabilidades.

Fue hasta el 23 de mayo de 1910, que nuevamente se reprimieron o restringieron las facultades de las que gozaba la Tesorería General, en virtud de una nueva organización, se limitaron sus facultades de recaudar, custodiar y distribuir los fondos públicos, así como administrar los bienes federales, pasando a ser función de la Dirección de Contabilidad y Glosa, organismo que surgía en ese momento de inestabilidad política.

Por lo tanto, la Tesorería continuó desempeñando las labores de fiscalización y control preventivo, ya que la Dirección citada en el párrafo anterior se encargó de las otras actividades.

Un paso importante que se le pretendía dar a la Administración Pública era lograr impregnarla de la calidad moral que le hacia falta, pretendiendo conseguir de esta manera un efectivo control de las operaciones fiscales, pero debido al vínculo de dependencia que existía entre la Dirección General, así como de la Tesorería respecto del Ministerio de Hacienda; era necesario crear un organismo dotado de la autoridad necesaria y la suficiente independencia, que se instituyera como un

verdadero guardián del presupuesto, que de verdad garantizara el orden y la moralidad que buscaba la Administración Pública en el manejo de la cuenta pública y los bienes nacionales.

Habiendo estado inmersos en una independencia en cuanto a la ingerencia de gobiernos extranjeros en la política nacional, caímos en un gobierno caracterizado por el autoritarismo, la pobreza y la riqueza en unas cuantas manos, lo que nos llevo a que nuevamente el pueblo se concientizara y provocara cambios sustanciales en la forma de gobernar, y desde luego buscó ese sistema recto de administrar la riqueza nacional, estableciendo medios de control.

**2.4. Época Posrevolucionaria.-** Nuevamente se escribía un episodio más de la historia de México, al haber salido de los embates de un movimiento social como la revolución, de nueva cuenta nos enfrentábamos a la inestabilidad de las instituciones del gobierno y a una más marcada pobreza de la nación; sin embargo, no fue motivo para caer en la anarquía, ya que una vez concluido esta etapa se continuó con los avances logrados antes de la revolución por lo que respecta al control presupuestal en México y al avance general del país.

Tratando de recobrar el sentido de un organismo que ejerciera un verdadero control del erario público, y que le diera a la administración pública ese matiz de **moralidad y honradez** que buscaba; finalmente, y después de varios debates y ante la imperiosa necesidad de vigilar los demás órganos del gobierno fue creado el Departamento de Contraloría mediante la Ley Orgánica de Secretarías de Estado del 25 de diciembre de 1917, estructurado por su Ley Orgánica expedida por el Ejecutivo.

De esta manera se lograba evitar la consumación de actos en perjuicio del presupuesto, distinguiéndose de los antiguos métodos, que no daban otra opción para el caso de una desviación del erario público, más que la acción penal en contra de los infractores.

Buscando entonces, con éste nuevo Departamento de Contraloría el prevenir oportunamente las faltas ó delitos, así como ejercer una fiscalización en el manejo de los fondos para no hacer pagos indebidos y erogaciones innecesarias, ya que toda revisión posterior resultaba infructuosa porque no se reintegraban las grandes sumas que salían del presupuesto público.

Por disposición legal, quién encabezaría este nuevo organismo público sería la figura del **Contralor General**, y su nombramiento y remoción correspondería al Presidente de la República. En primer lugar sobre quién recayó esta responsabilidad fue **Flavio A. Bojórquez** en el año de 1921, sucediéndolo en el cargo el primero de enero de 1925 **Luis Montes de Oca**.

La naturaleza y finalidad del Departamento de la Contraloría no habían sido comprendidas ni asimiladas después de dos años de haberse creado, ya que se planteaban censuras porque calificaban de **innecesaria su existencia y de oneroso su sostenimiento**.

Esto motivo a que el 27 de octubre de 1932, se diera lectura en la Cámara de diputados, la iniciativa de ley, del día 19 de octubre del mismo año, mediante la cual el Ejecutivo ponía a consideración de esta Cámara las reformas de la Ley Orgánica de Secretarías de Estado creada el 25 de diciembre de 1917, consistentes dichas

reformas en la supresión del Departamento de Contraloría, y por consiguiente la Secretaría de Hacienda asumiría integralmente las facultades y responsabilidades que tenía el Departamento de Contraloría, en virtud de ser actividades inherentes a su carácter propio de administradora del patrimonio federal, y por igual asumiría el manejo de fondos, así como de la fiscalización preventiva.

Se sustentaba la reforma en cita, en función de que se suponía la existencia de varios errores por parte del Departamento de Contraloría, afirmando que se afectaba seriamente la regularidad funcional de la administración pública, en virtud de que los informes extemporáneos del erario público entorpecía en alto grado el trabajo eficiente de los demás órganos públicos.

De esta manera se condujo la política de control durante un lapso mayor a una década, ya que atendiendo al desarrollo económico y social que el país había alcanzado en los últimos años anteriores a 1946, habían dado lugar a una multiplicidad y complejidad de las funciones asignadas a las dependencias del Ejecutivo Federal, reclamando la introducción de modificaciones en la organización de este último, para que estuviera en aptitud de desempeñar en forma más eficaz sus atribuciones. Con este propósito y para responder a la necesidad mencionada, el presidente **Miguel Alemán**, envió a la Cámara de Diputados una nueva iniciativa proponiendo una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, misma que fue aprobada sin discusión, tanto en la cámara de origen como en la de Senadores, los días 5 y 6 de diciembre, respectivamente, en el año ya citado.

La ley de referencia fijó genéricamente la competencia de la Secretaría de Hacienda, al igual que las demás dependencias del Ejecutivo, asignándole el

despacho de los asuntos relacionados con la política fiscal, de crédito público, monetaria y todos aquellos que afectaran al patrimonio de la Federación y a la Hacienda Pública del Distrito Federal. Siendo el reglamento de dicha ley el que detalló los grandes rubros antes indicados y de él aparece que la Secretaría de Hacienda conservó las facultades de formular y vigilar el ejercicio del Presupuesto de egresos; dirigir los servicios de inspección y policía fiscales, exceptuados los que correspondían a la de bienes Nacionales e Inspección Administrativa; llevar la contabilidad, formular la glosa preventiva de ingresos y egresos, mantener las relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda, dictar las medidas administrativas sobre responsabilidades, manejar la deuda pública, intervenir en todas las operaciones en que se hiciera uso del crédito público, y autorizar los actos y contratos.

Si bien la Secretaría de Hacienda mantuvo el mayor número de sus atribuciones, y su radio de acción se extendió al Distrito Federal, el control de la citada Secretaría no fue ya absoluto, al privársele de la administración de los bienes nacionales y de la intervención y vigilancia de las obras públicas y adquisiciones.

La ley de Secretarías y Departamentos de Estado, de 7 de diciembre de 1946, dio paso a la creación de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, y su competencia se conformó con facultades que habían pertenecido a la Secretaría de Hacienda, que por primera vez, desde 1932, vio reducida su órbita de atribuciones en materia de control.

Aún cuando su creación se justificó con base en la necesidad de establecer una más estrecha intervención y vigilancia del gobierno en todo lo referente a la



construcción de obras y a la administración de los bienes nacionales, dada la importancia que dentro de los programas del propio gobierno tenía la política de obras públicas, las atribuciones de la nueva secretaría comprendieron un ámbito más amplio que el delineado en la exposición de motivos de la ley que la creó, al encomendarle la intervención en las adquisiciones de toda clase y la realización de estudios para mejorar la organización de la Administración Pública. Además de las señaladas había que agregar las consignadas en el reglamento de la ley en cita, de 10. de enero de 1947, relativas a la intervención en materia de subsidios y participaciones otorgadas por la Federación y la Ley de ingresos, respectivamente, y la práctica de visitas, reconocimientos de existencias en almacén, e inspecciones, con objeto de que la dependencia recién establecida pudiera ejercer sus funciones de vigilancia.

Como ya hemos visto, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1946 privó a la Secretaría de Hacienda de ciertas facultades en materia de control para conferir las a una nueva dependencia: la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, que operó hasta 1958. En este año, la primera de las dependencias mencionadas vio reducidas una vez más sus atribuciones por virtud de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 23 de diciembre de 1958, publicada en el Diario Oficial del 24 del mismo mes, que transformó a la de Bienes Nacionales en la del Patrimonio Nacional, y creó la de la Presidencia.

La competencia de la Secretaría de la Presidencia consistirían en reunir los datos necesarios para elaborar el plan general del gasto público e inversiones del Poder Ejecutivo; planeación de obras, sistemas y aprovechamiento de los mismos y

planeación, coordinación y vigilancia de las inversiones de las autoridades federales, organismos descentralizados y Empresas del Estado.

Después de varias modificaciones a la Ley en materia de control, y encontrándose en su gestión del presidente **José López Portillo**, inició con la implantación de una reforma de fondo en la estructura de la Administración Pública Federal, misma que correspondió a los reiterados planteamientos expuestos durante su campaña.

El marco jurídico que sirvió como sustento inicial y sustancial a esta reforma administrativa estuvo constituida por tres ordenamientos básicos cuyas correspondientes iniciativas recibió el Poder Legislativo de la Unión simultáneamente, durante el mismo primer mes de la administración lopezportillista, habiendo sido promulgados enseguida. Tales ordenamientos fueron, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, así como la Leyes de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y General de Deuda Pública, publicadas ambas en el Diario Oficial de la Federación de 31 del propio mes y año.

Uno de los renglones más caracterizados y trascendentes de esta transformación orgánica la constituyó la creación de la **Secretaría de Programación y Presupuesto**, erigida en órgano central normativo de los sistemas de planeación y de control integral, y designada como dependencia por cuyo conducto el Ejecutivo Federal habría de elaborar los planes nacionales de desarrollo económico y social, así como programar su funcionamiento, tanto en inversión como en gasto corriente y evaluar los resultados de su gestión.

Por reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicadas en el Diario Oficial el 29 de diciembre de 1982 y vigentes a partir del 1o. de enero de 1983, se creó la **Secretaría de la Contraloría General de la Federación** a la que, con fines de reestructurar las instancias de control para el manejo eficaz y honesto de los recursos de la Nación, se le otorgaron facultades y atribuciones en el orden del control, de carácter normativo, de vigilancia y fiscalización, de evaluación y de índole disciplinaria en lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos.

Esta secretaría, al surgir a la vida pública del país con criterio de control, recogió las experiencias del pensamiento unitario y sistemático que se había pretendido bajo el Departamento de Contraloría que fungió de 1917 a diciembre de 1932 y aún cuando en sus funciones se otorga gran relevancia al control preventivo, no obstante se tomaron las medidas pertinentes para no incurrir en los defectos del control previo excesivo que pudieran constituir de algún modo un obstáculo para el desarrollo normal de la Administración Pública, tal y como se adujo en 1932 al decretarse la desaparición del Departamento de Contraloría de la Federación.

Su creación forma parte en lo administrativo, de la instrumentación de acciones del Gobierno Federal respecto a la tesis de renovación moral de la sociedad, y su existencia se encuentra estrechamente vinculada con el nuevo orden de responsabilidades de los servidores públicos federales. **La Secretaría de la Contraloría General de la Federación**, constituyó el órgano central del control en la Administración Pública, quedó en esa virtud instituida como dependencia globalizadora de los sistemas de control interno del ejercicio gubernamental.

Por último, se llevaron a cabo las últimas reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 28 de diciembre de 1994, mediante la cual se hizo la modificación a la denominación de la **Secretaría de la Contraloría General de la Federación**, contemplándola inicialmente en la exposición de motivos como **Secretaría de Contraloría y Modernización Administrativa**; sin embargo, quedó como actualmente la conocemos **Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM)**.

A continuación expondre la exposición de motivos que el legislativo del 1994 consideró para llevar a cabo las reformas en cita:

“ Con objeto de contar con una Secretaría de Estado que se encargue de modernizar y controlar las funciones administrativas básicas, se propone que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación pase a ser la Secretaría de Contraloría y Modernización Administrativa. Esta dependencia se responsabilizaría de diseñar los lineamientos en materia administrativa, bajo un criterio unificado y de continua modernización, que permitan mejorar los servicios y la atención a la ciudadanía.

Esta propuesta obedece a que las funciones normativas y de control de los recursos humanos y materiales de la administración pública federal, se encuentran dispersas en diversas esferas del Gobierno, ya que, no obstante, los avances logrados, se requiere que la administración pública cumpla de mejor manera con el combate a la corrupción, a partir de acciones preventivas. Adicionalmente, es necesario reforzar la coordinación del Ejecutivo Federal con la Contaduría Mayor de Hacienda

de la Cámara de Diputados, para un mejor control del manejo de los recursos públicos respecto del cumplimiento de las metas planteadas.

Para lo anterior, la Secretaría de Contraloría y Modernización Administrativa tendría, básicamente, las siguientes atribuciones: en primer término, la modernización administrativa constante de la estructura organizacional de las dependencias y entidades públicas; de la promoción de acciones de descentralización, desconcentración y simplificación administrativa y la normatividad para el manejo ordenado y transparente de los recursos financieros y de los bienes muebles e inmuebles federales.

En segundo término, la coordinación de los sistemas de control y de vigilancia que permitan adoptar medidas para prevenir la corrupción y detectar los casos que ameriten la imposición de sanciones, ya sea del orden administrativo o penal; así como para ejecutar los programas de Gobierno con disciplina, austeridad y racionalidad y, tercero, la evaluación de la gestión pública, a fin de que las dependencias y entidades de la administración pública federal cumplan con las metas y objetivos que les corresponden y apliquen eficientemente el gasto público.

Para estos efectos, para merecer al aprobación de ese honorable Congreso de la Unión, la Secretaría de Contraloría y Modernización Administrativa absorbería las atribuciones que en materia inmobiliaria corresponden a la Secretaría de Desarrollo Social, así como las atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de normatividad y adquisiciones, arrendamientos, servicios y ejecución de obra pública. La Secretaría de Contraloría y Modernización Administrativa participaría así mismo, en la definición y modernización de las estructuras organizacionales de las dependencias y entidades

paraestatales, y en el desarrollo de los recursos humanos de la administración pública federal.

En suma, con la nueva Secretaría de Contraloría y Modernización Administrativa, se modernizaría la administración pública, simplificando procedimientos, haciendo transparentes las acciones, adecuando estructuras y primordialmente, fortaleciendo el federalismo mediante propuestas concretas de descentralización y desconcentración administrativa hacia los estados y los municipios, transfiriendo recursos y propiciando una mayor participación de sus gobiernos y sus comunidades en las decisiones que les afectan.”(7)

A fin de responder cabalmente a las nuevas responsabilidades que la ley otorgó a la (SECODAM), el Ejecutivo Federal expidió el Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo -D.O.F. del 12 de abril de 1995-, el cual modifica la estructura orgánica de la dependencia y distribuye su competencia entre sus unidades administrativas, conforme a lo dispuesto por el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En otro orden de ideas, es conveniente destacar que el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se adoptó como línea de acción de las actividades del Ejecutivo Federal en materia de control, promover la probidad y rendición de cuentas como elemento esencial el proceso de reforma del Estado.

---

(7) INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C. Revista de Administración Pública. 90a. Edición. Comité Editorial. México, 1995. pp. 85, 86, 87.

En este sentido, con base en el análisis permanente del marco jurídico que regula la actuación de la Administración Pública Federal, se determinó la existencia de limitaciones legales que dificultaban el funcionamiento de los órganos internos de control de las dependencias y entidades, y que se reflejaban en la oportunidad y eficacia con que debía actuarse ante eventuales conductas que vulneraban los principios que rigen el quehacer político.

Por lo que con base en lo anterior, y conforme a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, se produjeron las reformas a las Leyes Orgánica de la Administración Pública Federal, Federal de las Entidades Paraestatales y Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos -D.O.F. del 24 de diciembre de 1996- para dotar a las contralorías internas de la autonomía que requiere la función de control, quedando como sigue:

- Facultar a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para designar y remover directamente a los contralores internos de las dependencias y entidades, y de la Procuraduría General de Justicia.
- Conferir atribuciones directas a los órganos internos de control de las entidades paraestatales para iniciar el procedimiento administrativo a los servidores públicos de éstas; así como a los de la Procuraduría General de la República.
- Dotar del carácter expreso de órganos de autoridad a las contralorías internas, con mención específica de su estructura básica, a partir de la atención de quejas

y denuncias, la auditoría y la competencia integral en materia de responsabilidades.

- Unificar la potestad sancionadora, en materia de responsabilidades a efecto de que los órganos internos de control al tiempo que fincan sanciones disciplinarias, sin distinción de la cuantía, impongan sanciones económicas.

Con la actualización de los ordenamientos jurídicos de referencia se pretendió dar respuesta a los reclamos de la sociedad para combatir la corrupción, a través de medidas de carácter inmediato y profundo que permitan hacer más eficientes las líneas de control en el ámbito en que el desempeño de la función pública requiere ser fiscalizado con prontitud y con acciones correctivas que impidan la desviación de conductas que dañen la dignidad de la misión de los servidores públicos.

## **2.2. DISTINTAS ACEPCIONES DE LA CONTRALORÍA:**

**2.2.1. ETIMOLÓGICO.-** “Contralor.- Interventor de gastos y cuentas en la Casa Real y en el ejército. Del francés *contrôleur* empleado que se encarga de las comprobaciones administrativas, derivado de *contrôler* comprobar, verificar, y éste de *contrôle* doble registro que se llevaba en la administración para la verificación recíproca, contracción de *contról*, derivado a su vez de *rôle* registro (del mismo origen que rollo). En el sentido de verificación, comprobación contralor y su



derivado contralorear arg., son barbarismos más graves aún que control y controlar, a los que tratan de sustituir.”(8)

Por lo tanto el concepto de contraloría es una derivación de la palabra francesa *CONTRÔLEUR*, por lo que ha sido considerada inicialmente la palabra de referencia, como la oficina en la cual desempeñaba sus actividades la persona que se ocupaba del control del gasto público.

**2.2.2. LITERAL.-** “(De Contralor.) f. En algunos países de América, servicio encargado de examinar la legalidad y corrección de los gastos públicos.”(9)

**2.2.3. JURÍDICO.-** “Oficina por medio de la cual se lleva a cabo la función de contralor.”(10)

**2.2.4. ENCICLOPÉDICO.-** “n. f. Amér. Oficina de la Nación encargada de revisar las diversas cuentas del gobierno.”(11)

---

(8) CORONIMAS, Joan. Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Castellana. 3a. Edición. Edit. Gredos S.A. 3a. Edición. Madrid, España 1996. p. 169.

(9) CABALLERO ENGALLAR. Diccionario Básico Espasa. 4a. Edición. Edit. Espasa-Calpe, S.A., Madrid 1983. p. 1472.

(10) DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho. 10a. Edición. Op. Cit. p. 175.

(11) CONDECIR/CHINAMO. Gran Enciclopedia Larousse. Edit. Planeta. p. 2568.

**2.2.5. DOCTRINARIO.-** “Oficina y función de examinar la contabilidad de las dependencias públicas para comprobar si las operaciones financieras han sido hechas correctamente.”(12)

**2.2.6.** A continuación plasmare otras definiciones que nos hablan de la persona denominada contralor.

“**CONTRALOR.-** Oficio honorífico de la Casas Real de Borgoña que intervenía en los gastos, cuentas, etc. En el cuerpo de Artillería y en los hospitales del Ejército, el que tiene el cargo de interventor. En algunos países de América, funcionario encargado de examinar las cuentas y la legalidad de los gastos oficiales.”(13)

“**CONTRALOR.-** (Del fr. *contrôleur*.) m. Oficio honorífico de la casa real según la etiqueta de la de Borgoña, equivalente a lo que, según la de Castilla, llamaban veedor. Intervenía las cuentas de los gastos, las libranzas, los cargos de alhajas y muebles, y ejercía otras funciones importantes.”(14)

---

(12) GARZARO, R. Diccionario de Política. Edit. Tecnos, S.A. Salamanca 1977. p. 78.

(13) CASUSO POSADA, Mariano. Diccionario Enciclopédico Planeta. 1a. Edición. Edit. Planeta, S.A. Barcelona 1980. p. 36.

(14) REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario de la Lengua Española. 21a. Edición. Edit. Espasa Calpe, S.A. España 1992. p. 557.

“CONTRALOR.- Veedor de la casa real: del fr. *contrôleur*, de *contrôle*, de *contre rôle*; del lat. *contra rotulum*, contra la lista.”(15)

“CONTRALOR.- (comptroller). Es el ejecutivo de finanzas que ejerce las siguientes funciones y responsabilidades: planeación para el control, información e interpretación de los resultados de operación y de la situación financiera; evaluación y deliberación de las políticas; informes al gobierno; coordinación de la auditoría externa; protección de los activos de las empresas y evaluación económica.”(16)

“CONTRALOR.- (Etim.- Del fr. *controléur*.) m. Mar. El funcionario administrativo, oficial del antiguo cuerpo del ministerio de Marina, que en los hospitales y á bordo de los buques de guerra tenía la misión de llevar la cuenta y razón de los caudales y efectos, ejerciendo las funciones actualmente desempeñadas por comisarios, interventores y contadores. La denominación de contralor aplicada al funcionario dicho del ramo de marina comenzó a ser empleada en el último tercio del siglo XVIII, subsistiendo en uso hasta ser creado el Cuerpo administrativo de la Armada, bajo la base orgánica actual.”(17)

(15) GARCÍA DE DIEGO, Vicente. Diccionario Etimológico, Español e Hispánico. Edit. S.A.E.T.A. Madrid, España. p. 187.

(16) BARANDIARÁN, Rafael. Diccionario de Términos Financieros. 4a. Edición. Edit. Trillas. México 1996. p. 50.

(17) Enciclopedia Universal Ilustrada, Europea-Americana. Tomo XV. Edit. Espasa-Calpe, S.A. Madrid 1913. p. 197.

Es impresionante la capacidad de organización que tuvieron nuestros antepasados prehispánicos, no sin mérito han sido reconocidos a nivel internacional en todo el mundo en diversas áreas, lo que también se reflejó en el control del erario público. Por otra parte se pudo apreciar que con la conquista española se trató de establecer un sistema que fuera más eficiente, y de esta manera nos dimos cuenta como fue toda la trayectoria de la historia de nuestro país en cuanto a cambios sociales y por lo que hace al control de las cuentas públicas, hasta llegar a nuestros días que se ha pretendido cristalizar esa incesante búsqueda de una administración honesta y eficiente.

De todo lo anterior puedo vertir una opinión referente al origen de la Contraloría; y como lo he visto surgió a raíz del oficio asignado a una persona con el fin de mantener un control de la riqueza en la antigua Francia, siendo una actividad honorífica y de mucho renombre y responsabilidad, ya que era nombrado por el rey.

Siendo el caso, que dicha persona para desempeñar sus funciones debía contar con un lugar físico en donde laborar, y por lo tanto, se le dio la denominación de Contraloría a las oficinas a las que asistía regularmente. Contando así mismo con un determinado número de personas que le auxiliaran con su labor.

## **TERCER CAPITULO**

## **ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA CONTRALORÍA INTERNA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.**

**3.1. Antecedentes históricos de la Contraloría Interna.-** En el presente capítulo nos adentraremos en lo que es el organigrama Universitario, ya que si pretendemos la creación de un departamento que dependa de la Contraloría Interna de la máxima casa de estudios, debemos previamente conocer su ubicación, y por lo tanto, de esta manera, hacer nuestro razonamiento del porqué insertaríamos un departamento de supervisión de las funciones de los empleados universitarios en ese gran esquema educativo.

Iniciando desde luego con los antecedentes de la Contraloría Interna; nos remontaremos al ordenamiento constitutivo de 1910, mismo que estableció que el Rector tenía atribuciones para vigilar la administración de los fondos propios de la Universidad; y momento a partir del cual surgieron diversos organismos que se encargarían del control de los dineros de la Universidad. Siendo dichos fondos de dos especies, los que el gobierno federal ponía a disposición de la Institución en cumplimiento de los presupuestos o leyes especiales, y aquéllos que la Universidad adquiriera por cualquier otro medio.

En ese mismo texto jurídico se encomendó la administración de los fondos propios de la Universidad a una Comisión formada por tres personas designadas anualmente por el Consejo Universitario. Esa Comisión actuaba conforme a las bases emitidas por el propio Consejo; la validez de sus actos requería la intervención de al menos dos de sus miembros. Anualmente, rendían un informe

pormenorizado de sus labores ante el Rector, sobre el estado en que se encontraban los fondos universitarios.

El Consejo Universitario nombraba a su vez a una comisión formada por empleados de Hacienda o de la Contaduría Mayor para la revisión y glose de las cuentas emitidas por la Comisión Administradora.

La Ley Orgánica de 1929, le otorgó a la Universidad una autonomía muy limitada, estableciendo además, que la distribución y aplicación de los fondos del presupuesto de la Universidad serían encomendados a las Comisiones de presupuestos, y de Hacienda y Administración. La primera tenía facultades para elaborar el presupuesto anual y emitir las disposiciones a que debían sujetarse las dependencias universitarias en materia presupuestal; la segunda, vigilaba la ejecución del presupuesto, autorizaba los gastos y preparaba los informes financieros, principalmente.

Correspondía al Consejo Universitario elegir durante su primera sesión ordinaria a tres consultores financieros, miembros o no de la Universidad, quienes estudiaban y proponían medidas destinadas al desarrollo económico de mejor inversión de los capitales de la Institución. Asimismo, designaba un auditor que dependía directamente de él, mismo que intervenía, conforme al reglamento de la materia, en la vigilancia de todo tipo de erogaciones, examinaba las cuentas, órdenes y documentos relacionados y aprobaba la cuenta anual que la Universidad debía rendir a la Contraloría de la Federación.

La Ley Orgánica de 1933, significó un retroceso en el régimen de control financiero de la Universidad, pues fue omisa respecto de los órganos que habrían de ocuparse de esa delicada función. Otorgándole además, a tan importante Institución educativa la autonomía plena, pero despojándola de su subsidio anual y de su carácter nacional. Dicha Ley le fijó a la Universidad un patrimonio constituido por: “los edificios, muebles, equipos y útiles que ya poseía; las cuotas recaudadas por sus servicios; las utilidades, intereses, rentas, aprovechamiento y esquilmos de sus bienes muebles e inmuebles, y un fondo de diez millones de los que podría disponer de una sola vez y aprovechar los réditos que tal cantidad le produjera.”(1)

Si bien es cierto, a lo largo de la historia de la Universidad han existido medios de control respecto al actuar de los servidores universitarios, fue hasta la legislación de 1933 que se le dotó de un patrimonio propio a la Máxima Casa de Estudios y fue entonces que surgió la inquietud de crear sistemas de control que en realidad fueran plenamente efectivos.

La legislación vigente; esto es la de 1945, retomó la necesidad de ese control, por lo que crea el Patronato Universitario; “la palabra patronato, deriva del latín *patronus*, que procede a su vez de *pater* y en sentido figurado significa defensor, protector, apoyo.”(2)

---

(1) SALINAS HURTADO, Laura. Archivo del Patronato Universitario. Edit. Centro de Estudios Sobre la Universidad, CESU. México 1990. s/p.

(2) MARTÍN ALONSO. Enciclopedia del Idioma. Tomo VI. 2a. edición. Edit. Aguilar, S.A. Madrid, España 1947. p. 5876.



El derecho de patronato es de origen medieval, reconocía a todo aquél que a su costa hubiera erigido y dotado iglesias o monasterios en zonas ganadas para el cristianismo.

Fue integrado por tres personas designadas por la Junta de Gobierno, para ejercer su función indefinidamente. Sus miembros, llevan a cabo las labores propias de su encargo sin percibir ninguna remuneración o compensación, lo que le imprime a este cargo la naturaleza de honorario. Los integrantes de esta autoridad universitaria, deberán ser mexicanos por nacimiento, mayores de treinta y cinco años y menores de setenta años, tener experiencia en asuntos financieros y ser considerado como personas honorables.

Desde su origen, el Patronato llevó a cabo sus funciones por conducto de un Tesorero y un Contralor, siendo el caso que en el año de 1946 el departamento de nuestro interés tenía las funciones siguientes:

- “1. La instalación y la supervisión de todos los registros de contabilidad de la Universidad.
2. La preparación y la interpretación de los estados financieros y los informes de la Universidad.
3. La auditoría constante de todas las cuentas y documentos de la Universidad, cualquiera que sea su localización.
4. La recopilación de los costos de servicio.
5. La realización y valorización de todos los inventarios físicos.
6. La preparación de todos los pagos de impuestos y la supervisión de todos los asuntos relacionados con ésta.

7. La preparación e interpretación de todos los informes y registros estadísticos de la Universidad.
8. La preparación como director de presupuestos, en unión de otros funcionarios y jefes de la Universidad del presupuesto anual.
9. La determinación normal de que todas las propiedades de la Universidad se hayan debida y adecuadamente aseguradas.
10. La iniciación, preparación y expedición de prácticas normadas relacionadas con todos los asuntos y procedimientos de contabilidad y la coordinación de todos los sistemas en toda la Universidad, incluyendo los métodos, informes, registros y procedimientos de oficina y personal.
11. El mantenimiento de registros adecuados de todos los contratos y de todos los arriendos.
12. La aprobación del pago o refrendo de todos los cheques, pagarés y todos los documentos negociables de la Universidad que han sido firmados por el Tesorero.
13. La preparación o la aprobación de los reglamentos o políticas normales necesarias para asegurarse del cumplimiento de las ordenes y reglamentos de Gobierno debidamente constituido.”(3)

Por su parte, las funciones del Contralor de ese entonces se determinaron de tres formas que atendieron a las necesidades del momento histórico de nuestra máxima casa de estudios, y mismas que fueron las siguientes:

---

(3) ARCHIVO HISTÓRICO DE LA UNAM. Funciones de la Contraloría General de la Universidad. Edit. Centro de Estudios sobre la Universidad, CESU, México 1946. s/p.

“1. Derivadas de la planeación.

- a) Sistemas y procedimientos de control interno.
- b) Presupuestos.

2. Derivadas de la organización.

- a) Estructuración técnica.
- b) Servicios de oficina y coordinación.

3. Derivadas del control.

- a) Contabilidad general.
- b) Contabilidad de costos de servicios.
- c) Estados financieros y su interpretación.
- d) Auditoría interna.
- e) Protección de los activos de la Universidad.
- f) Información al Gobierno.”(4)

Importante para el presente estudio es plasmar los organigramas que a continuación aparecen para tener una mejor perspectiva de la separación que existía entre lo que era la Tesorería y la Contraloría, y así mismo, poder apreciar la interrelación que se daba entre cada uno de los departamentos que de ellos se desprendían.

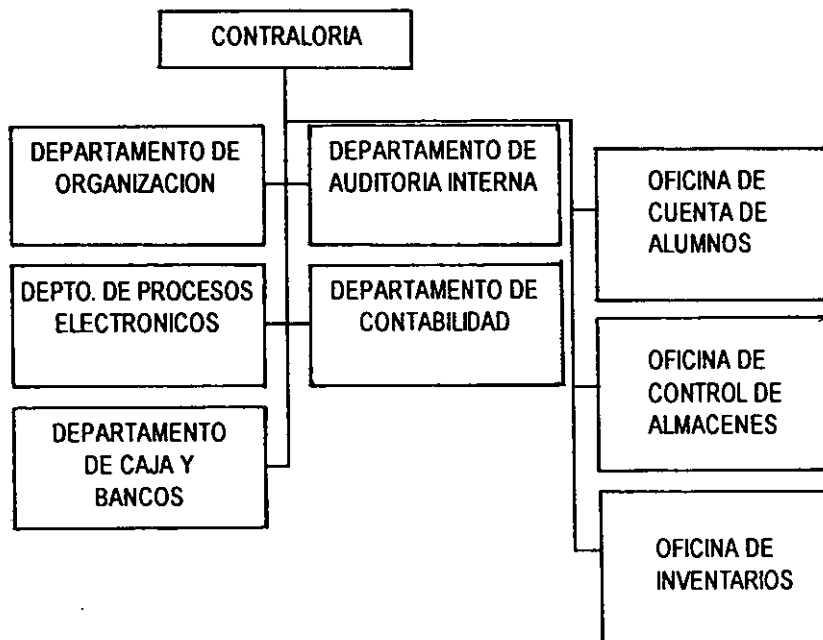
Así como el comprender que en el momento histórico que se encontraba la Universidad, su organización obedecía a los intereses plasmados por una

---

(4) Ibidem.

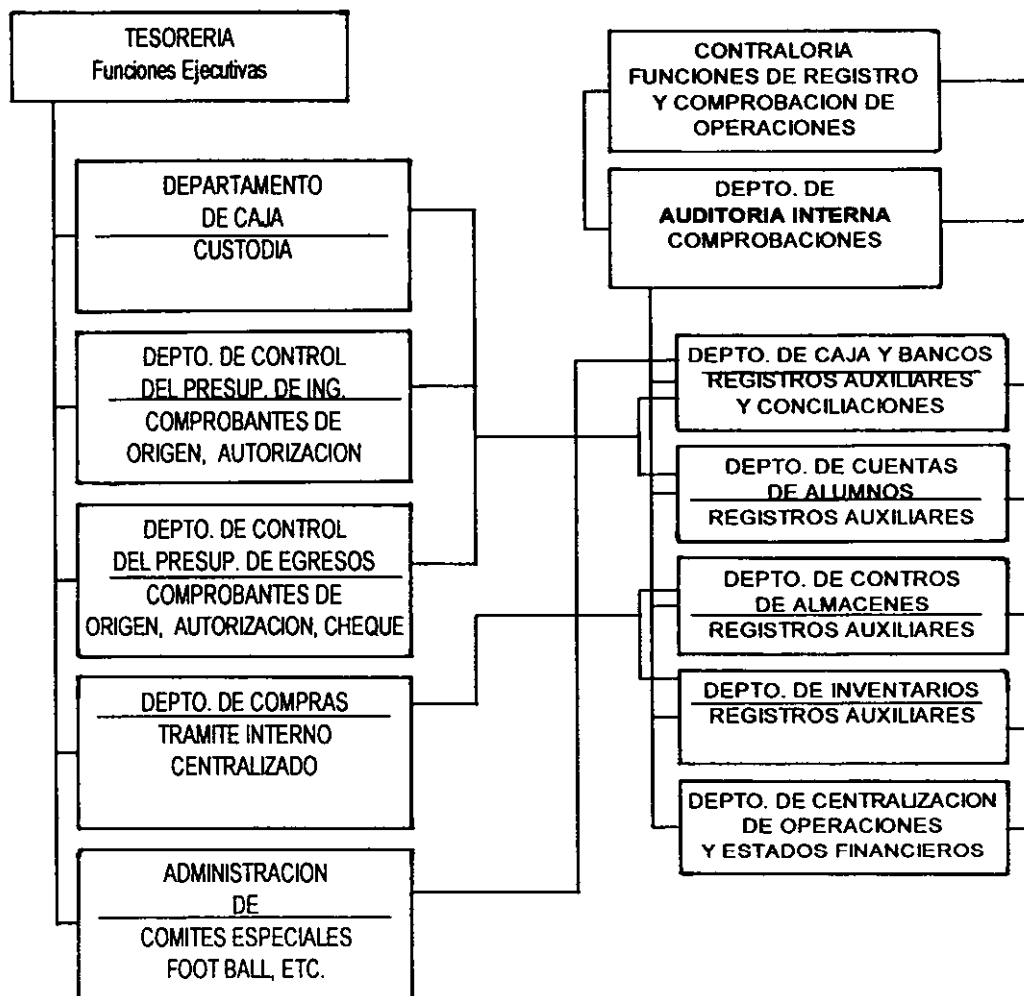
sociedad que relativamente hacia poco tiempo habia salido de una evolución social, y por lo tanto se encontraba en construcción y consolidación de sus instituciones para poder unificar una política que se proyectará a futuro y que mejor proyección que una cimentación a base de instrucción profesional.

## ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DE LA CONTRALORIA INTERNA DE LA UNAM DE 1964.



(5) Ibidem .

# ORGANIGRAMA DE LA TESORERIA Y CONTRALORIA DE LA UNAM DEL AÑO DE 1964.



(6) Ibidem.

Se mantuvo la organización anteriormente contemplada hasta el año de 1976, ya que por así convenir a las condiciones institucionales, se decidió fusionar ambas áreas en la figura de un Tesorero-Contralor; lo cual en una apreciación personal considero una verdadera aberración el haber contemplado la dualidad de dichas funciones en una sola persona, ya que no existe esa independencia que por naturaleza misma del trabajo que desempeñan debe haber, para que tanto uno como otro tenga la libertad necesaria para poder ejercer su actividad sin la fusión que se llevó a cabo en ese año. Ya que por razones obvias el Tesorero es el encargado de manera muy concreta en manejar los dineros de la Universidad, y quién podría hasta cierto momento hacer una intervención en su actuar era el Contralor Interno, lo cual no era posible ya que el Tesorero estaba encargado al mismo tiempo de la Contraloría. Si bien es cierto, existía el auditor externo, se lograría mayor eficacia con una mayor fiscalización.

Nuevamente se consideraron cambios en este sentido, ya que la anterior forma de organización trajo como consecuencia que las funciones de control, vigilancia, y fiscalización propias del Patronato; (estando en el entendido que el Patronato delegaba estas funciones al Tesorero-Contralor), no se fortalecieron al ritmo de crecimiento que la Universidad requería, fundamentalmente porque quién estaba a cargo, debía dedicar la mayor parte de sus esfuerzos a la administración de los recursos institucionales.

Por lo que en base a lo anterior, el Consejo Universitario recomendó la separación de las funciones de Tesorería y Contraloría, y así, el 23 de enero de 1992, el Patronato designó a los dos funcionarios que desempeñarían estas responsabilidades, por lo que a partir de esta fecha el Patronato cumple con sus

funciones a través de cinco dependencias: Tesorería, Contraloría Interna, Auditoría Interna, y las Direcciones Generales de Control e Informática, Finanzas y Patrimonio.

La Tesorería es el órgano responsable ante el Patronato de la administración tanto del ejercicio y control financiero como del patrimonio universitario.

5

La Contraloría Interna tiene como objetivo diseñar, desarrollar e implantar los sistemas de control interno en el quehacer del ejercicio del presupuesto de la Universidad, así como en todos los procedimientos administrativos de la misma.

Auditoría Interna se encarga de vigilar el uso adecuado del patrimonio de la Universidad; supervisar la eficiencia en las operaciones financieras, presupuestales y administrativas, así como asegurar la veracidad y oportunidad de la información contable-presupuestaria que se produzca; analizar y evaluar el control interno en las dependencias y el adecuado cumplimiento de las políticas y normas de operación de la Institución.

Dichos cambios, y en concreto los relativos a la Contraloría Interna se dieron a conocer a toda la comunidad universitaria a través de la Circular 118/005/92, en la que manifestaron lo siguiente:

“Con el propósito de fortalecer los elementos de control interno en el quehacer del ejercicio del presupuesto de la Universidad Nacional Autónoma de México, así como en todos los procedimientos administrativos de la misma, el Patronato Universitario integró recientemente la figura del **Contralor Interno** a la

cual, atendiendo a las disposiciones legales de la Universidad y la necesidades propias de la Institución, se le han asignado las siguientes funciones:”(7); las funciones a las que hace referencia el citado documento las abordaremos en otro apartado por ser objeto de distinto momento de análisis.

**3.2. Ubicación de la Contraloría Interna en la actualidad.-** Como lo hemos venido manifestando a lo largo del presente trabajo recepcional, la Universidad es una institución educativa que ha trascendido através del tiempo por diversas circunstancias, una de las cuales ha sido su vasta organización, misma que implica una verdadera gama de departamentos, por lo que para poder identificar plenamente a la Contraloría Interna nos enfocaremos en el presente apartado a dar un panorama a nuestros gentiles lectores para que fácilmente comprendan la intención de este trabajo de investigación.

Actualmente la Contraloría Interna de la U N A M es una dependencia directa del Patronato, y el titular es designado por el mismo Patronato como reza el artículo 10 de la Ley Orgánica que a continuación citamos:

“Artículo 10.- El Patronato estará integrado por tres miembros que serán designados por tiempo indefinido y desempeñarán su encargo sin percibir retribución o compensación alguna. Para ser miembro del Patronato, deberán satisfacer los requisitos que fijan las fracciones I y II del artículo 5o., y se procurará que las designaciones recaigan en personas

---

(7) FERRANDO BRAVO, Gerardo. Circular 118/005/92, Tesorería de la U N A M. Edit. Patronato Universitario. México 1992. s/p.



que tengan experiencia en asuntos financieros y gocen de estimación general como personas honorables.

Corresponderá al Patronato:

...V. Designar al Contralor o Auditor de la Universidad y a los empleados que de él dependan, los que tendrán a su cargo llevar al día la contabilidad, vigilar la correcta ejecución del presupuesto, preparar la cuenta anual y rendir mensualmente al Patronato un informe de la marcha de los asuntos económicos de la Universidad; ...”(8)

Siendo el caso, que dicha subordinación se viene a reforzar aún más con el Reglamento Interior del Patronato Universitario, en la que manifiesta en su apartado VIII las Dependencias que tiene a su cargo el Patronato, misma que a continuación citamos:

“VIII.- El Patronato, además de la Secretaría, tendrá las siguientes dependencias:

- 1) Tesorería;
- 2) Contraloría;
- 3) Auditoría Interna;
- 4) Patrimonio;

---

(8) UNAM. Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México. Edit. UNAM. México 1945. pp. 57, 58, 59.

- 5) Contaduría;
- 6) Egresos;
- 7) Control presupuestal;
- 8) Pagaduría.”(9)

Sin embargo, es menester el precisar que la Contraloría Interna aparece en el organigrama general de la Universidad en un nivel inferior a la Tesorería, lo cual no implica ninguna subordinación con respecto a ésta última, y más aún, tiene una línea punteada que las conecta, lo cual se podría interpretar como una subordinación, situación que no existe en realidad ya que solamente hay una relación de **apoyo y asesoría** mutua; ya que actualmente la Contraloría cuenta con una plena libertad para poder intervenir a cualquier autoridad universitaria, e incluso a empleados universitarios cualquiera que sea su nivel, que sean responsables del manejo de fondos y/o valores propiedad de la Universidad, así como aquellos que desempeñen labores de control y auditoría.

Situación que nos viene a evidenciar de la necesidad imperiosa de que existiera esa división de lo que es la Tesorería y la Contraloría respectivamente, ya que de esa manera se logró tener un mayor control y fiscalización de los recursos económicos con los que cuenta la Universidad, y de esa manera evitar que intervinieran ese juego de intereses que se pudieron haber presentado en un momento determinado, siendo muy alta la probabilidad que surgieran anomalías en el control presupuestario.

---

(9) UNAM. Reglamento Interior del Patronato Universitario. Edit. UNAM. México 1986. p.59.

Sin embargo, en base a la organización que se ha planteado actualmente por parte de la Contraloría Interna ha logrado configurar un organigrama que trata de eficientar las actividades mismas derivadas de sus atribuciones, las cuales trataremos en el siguiente apartado.

**3.3. Estructura Administrativa de la Contraloría Interna hoy en día.-** Por lo que respecta a este apartado abordare a los departamentos que integran la Contraloría Interna y de los cuales necesita para su debido funcionamiento.

Desde su creación en el año de 1992, la Contraloría contó con un titular de dicha oficina, dependiendo directamente de éste dos departamentos, siendo el primero el Departamento de Control Administrativo y el otro el Departamento de Control Interno.

En el afán de mayor claridad, expondre cada una de las funciones que realizan los dos departamentos anteriormente señalados.

- **DEPARTAMENTO DE CONTROL ADMINISTRATIVO:**

1. **INTERVENIR EN LOS SISTEMAS DE CONTROL INTERNO A NIVEL INSTITUCIONAL.**

Revisar la normatividad y participar en aquella que requiera proponerse o modificarse.

2. **FORMAR PARTE DE LOS CUERPOS COLEGIADOS.**

Sancionar, fiscalizar y supervisar.

Comités de obras y;  
Compras y servicios.

### 3. ACTUALIZACIÓN DE SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS.

Revisión y actualización normativa.

### 4. PARTICIPACIÓN EN LA NORMATIVIDAD DE DESCENTRALIZACIÓN EN LAS DEPENDENCIAS UNIVERSITARIAS.

En materia de conservación, mantenimiento, remodelación y obra nueva.

A su vez, del Departamento de Control Administrativo dependen un Jefe de Proyecto y un Coordinador de Proyecto, jefaturas que existen en razón de la delegación de funciones, ya que de esta manera se divide la carga de trabajo y se logran obtener mejores resultados.

- DEPARTAMENTO DE CONTROL INTERNO:

Se encuentra integrado por:

Una jefatura de departamento;

Tres jefes de proyecto;

Tres jefes de analistas;

De los cuales únicamente la jefatura de departamento y dos jefes de proyecto son plazas que corresponden a la Contraloría Interna, el personal restante (un jefe de proyecto y tres jefes de analistas), son personal comisionado por la oficina del Auditor Interno.

Sus funciones son las siguientes:

1. Dar transparencia al ejercicio del Presupuesto Universitario.
2. Evaluar modificar, diseñar e implementar los procedimientos de control interno que se requieran para asegurar:
  - a) La salvaguarda del patrimonio universitario;
  - b) La obtención de información económico financiera oportuna y razonable;
3. Apoyar a las dependencias universitarias, en el uso adecuado de sus recursos, así como el control de los mismos.
4. Orientar a las dependencias universitarias, acerca del control interno.
5. Elaborar, proporcionar e instrumentar modelos de control que aseguren el ejercicio del control interno.
6. Difundir la Normatividad Institucional a fin de hacer presente su existencia , así como requerir necesariamente el apego de la misma.
7. Diagnosticar sobre las condiciones administrativas que prevalecen para la instrumentación de sistemas de registro.
8. Establecer en las dependencias universitarias un sistema de registro que considere el ámbito contable presupuestal.
9. Dar seguimiento a los sistemas de registro previamente instrumentados de manera conjunta Contraloría-Dependencia.
10. Incorporar el “Sistema de Control y Venta de Publicaciones” a todas las dependencias que generen ingresos extraordinarios por venta de publicaciones.

11. Efectuar las investigaciones conducentes que permitan atender las denuncias internas y/o externas e impugnaciones a procedimientos utilizados que se presenten, así como delimitar responsabilidades.
12. Efectuar los procedimientos de análisis a fin de atender las inconformidades e incumplimientos presentados por instancias internas y externas y emitir los resultados correspondientes.
13. Revisar los resultados de las auditorías interna y externa respectivamente, así como de la propia Contraloría, efectuando el seguimiento correspondiente para subsanar, apoyar y orientar las deficiencias detectadas por la oficina del Auditor Interno, así como por esta oficina fortaleciendo el control interno, así como eficientar la gestión administrativa.
14. Determinar la razonabilidad de la situación financiera de la fundación Roberto Medellín que como Comisario de la misma le corresponde.
15. Informar a las autoridades correspondientes sobre los resultados de los trabajos efectuados a fin de que se lleven a cabo las acciones conducentes.
16. Asesorar sobre procedimientos y objetivos a las instancias externas que así lo soliciten.
17. Integrar los programas de capacitación del personal de servicio social que apoya las labores sustantivas de la Contraloría Interna.
18. Impartir cursos de inducción al personal de servicio social en base a los programas previamente definidos.

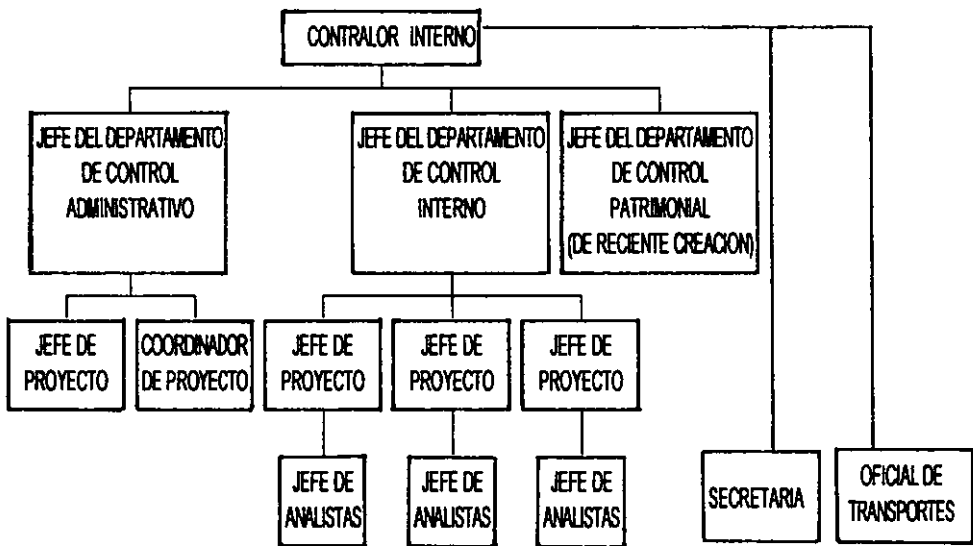
Por otra parte, en ese constante afán de control y fiscalización que han caracterizado a las autoridades universitarias a lo largo de toda la existencia de nuestra Máxima Casa de Estudios; han propugnado siempre por una transparencia en la administración y manejo del patrimonio universitario. Motivo por el cual y gracias a la tenacidad del actual Contralor Interno de la Universidad el Contador Público **Victor J. Colín L.** ha logrado después de largo tiempo se lleve a cabo la creación de un Departamento de Control Patrimonial, mediante el Acuerdo suscrito por el Rector Dr. **Francisco Barnés de Castro** y el Presidente del Patronato C.P. **Francisco Rojas Gutiérrez** que Regula el Registro Patrimonial de los Funcionarios y Empleados de la Universidad Nacional Autónoma de México, mismo que fue publicado en la Gaceta de la misma UNAM., de fecha 27 de abril de mil novecientos noventa y ocho.

Pretendiendo con esta medida lograr que todo funcionario universitario haga una declaración patrimonial al momento de entrar en funciones en el puesto que vaya a desempeñar, así como, los casos de reelección, cambio de función y declaración al momento de la separación o conclusión del cargo. Así mismo, “los empleados, cualquiera que sea su nivel, que sean responsables del manejo de fondos y/o valores propiedad de la Universidad, así como aquellos que se desempeñen en labores de control y auditoría...”<sup>(10)</sup> Siendo el caso que además de lo que anteriormente precisamos también existen una secretaria y un oficial de transportes los cuales dependen directamente del Contralor Interno. Para una mejor comprensión de todo lo que anteriormente hemos manifestado a continuación plasmaremos el organigrama actual de la Contraloría Interna de la Universidad.

---

(10) UNAM. Gaceta Universitaria. Edit. UNAM. México 1998. p. 12.

# Organigrama actual de la Contraloría Interna de la UNAM



\* ORGANIGRAMA REALIZADO CON INFORMACIÓN PROPORCIONADA POR PERSONAL DE LA CONTRALORÍA INTERNA.



**3.5. Funciones.-** A base de tiempo y mucho trabajo la Universidad ha logrado establecer una estrategia de funcionamiento, a fin de optimar sus actividades y de esa manera obtener resultados satisfactorios en cada uno de sus departamentos, por lo que en el presente apartado abordare las facultades y funciones con las cuales ha sido conferida.

Además es indiscutible que en la actualidad la Contraloría se ha colocado en un primer plano, en razón a que las presiones económico-sociales obligan a toda empresa o institución a ejercer un mayor cuidado en la obtención y manejo de sus recursos canalizándolos de la mejor manera y haciendo un especial énfasis en el control de los mismos, por lo que es posible aseverar que dependiendo de los logros obtenidos con la Contraloría se podrá seguir manteniendo en el tiempo nuestra Máxima Casa de Estudios.

En base a la Circular 118/005/92 de fecha 15 de mayo de 1992, suscrita por el Ing. **Gerardo Ferrando Bravo**, se dio a conocer la creación de la figura de Contralor Interno, así como las funciones asignadas y mismas que desempeñaría a partir de ese momento, las cuales transcribiremos a continuación.

- “Diseñar, desarrollar e implantar los sistemas de control interno en las operaciones y procedimientos administrativos de la Institución.
- Controlar que la operaciones administrativas se realicen con apego a la legislación, políticas, instructivos y contratos de la Institución.

- Evaluar el control interno de los sistemas operativos vigentes y de nuevos proyectos.
- Establecer mecanismos de información que permitan detectar y corregir oportunamente, las desviaciones de procedimiento que afecten el control interno de la Institución.
- Corregir las desviaciones en el control interno, a nivel institucional, área y funcionario responsable.
- Intervenir como representante del Patronato en los comités de contratación de adquisiciones y obras.
- Elaborar y proponer la normatividad necesaria para asegurar la transparencia en el ejercicio del presupuesto universitario.
- Verificar que el pago de sueldos al personal de la Universidad se sujete a lo que disponen los artículos 71 y 72 del Estatuto General de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Dar seguimiento para garantizar el debido cumplimiento de las recomendaciones de Auditoría Interna y Externa.

- Analizar e interpretar los informes de operación financiera y contable para informar a través del Tesorero al Patronato.”(11)

Estas fueron las funciones que se le asignaron a la Contraloría Interna desde el momento mismo de su creación, en atención a los requerimientos que exigía el entorno social, ya que México se encontraba en un sin número de cambios de carácter político y social en donde se le pretendía dar una transparencia a todo.

Las anteriores funciones fueron el reflejo de las necesidades de la Universidad, las cuales se plantearon más explícitas que las que a continuación precisare, mismas que fueron tomadas del Manual de Organización de la UNAM del año de 1996.

- “Supervisar el manejo de los fondos y valores que haga la Tesorería, debiendo informar directa y periódicamente al Patronato.
- Llevar el registro contable de todas las operaciones financieras y presupuestales de la Institución.
- Vigilar la ejecución del presupuesto.
- Realizar auditorías periódicas o especiales, conforme a programas aprobados por el Patronato a las diferentes dependencias de la UNAM.

---

(11) FERRANDO BRAVO, Gerardo. Circular 118/005/92. Op. Cit. s/p.

- Informar al Patronato sobre el resultado de las auditorías.
- Verificar y controlar en forma sistemática que las operaciones se realicen con apego a los instructivos, contratos, legislación y política de la Institución.
- Dar cumplimiento a las disposiciones fiscales vigentes que afecten a la Institución.
- Prepara la cuenta anual.
- Formular la información analítica relacionada con los estados financieros y contables.
- Participar en la formulación del proyecto del presupuesto anual de la Institución.
- Verificar que el pago de sueldos al personal de la Universidad se ajusten a lo que disponen los artículos 71 y 72 del Estatuto General de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Intervenir en la recepción de las nuevas obras o instalaciones que se incorporen en el patrimonio de la Institución.

- Intervenir en los casos que se cambie la situación de bienes inmuebles o de activo fijo del patrimonio universitario.”(12)

Los cambios que se aprecian entre unas y otras funciones son sumamente substanciales, ya que en las que citamos de la Circular del año de 1992 el Contralor Interno debía entregar cuentas al Tesorero del análisis de las operaciones financieras y contables de la Institución, siendo éste último quién le reportaría al Patronato sobre los resultados; situación que es en extremo contradictoria, puesto que el Tesorero es la persona que se encarga del presupuesto de la Universidad y por otra parte el Contralor Interno tiene la obligación de intervenir el correcto manejo de dicho presupuesto, sin embargo, por la relación de subordinación que existía se podría haber presentado una situación no tan clara, ya que existía un conflicto de intereses por esa relación de superior a inferior. Y por lo contrario con las funciones que se plantean en el Manual de Organización del año de 1996, la primera de ellas hace una clara distinción de la subordinación directa al Patronato por parte del Contralor Interno, lo que implica que ya no existen intermediario alguno entre el Patronato y el Contralor Interno, situación que lo faculta a poder actuar de una manera libre y sin ningún compromiso con los diferentes departamentos que se encargan de manejar el presupuesto universitario, así como los responsables del manejo de fondos y/o valores de nuestra Máxima Casa de Estudios.

Por lo que de esta manera se han logrado ese control y fiscalización que son

---

(12) SECRETARIA ADMINISTRATIVA. Manual de Organización de la UNAM. 1a. Edición. Edit. UNAM. México 1996. pp. 545, 546.

la razón de ser de la Contraloría Interna, a parte de muchos otros objetivos que persigue, y que en el siguiente apartado trataremos.

**3.6. Objetivo.-** A la Universidad Nacional Autónoma de México se le encomendó por la sociedad mexicana el impartir una educación superior que atendiera sus necesidades y fuera a la par con el entorno internacional, con el objeto de que se buscara el bienestar común. Para tal efecto la sociedad misma otorga a la Universidad un subsidio que sale del bolsillo de cada uno de los mexicanos que están en aptitud de trabajar, situación por la cual se ve la sociedad civil en el derecho de exigir a los profesionistas que egresan de dicha Institución resultados para el servicio de la comunidad, y así como una claridad absoluta en la administración de los recursos de los cuales se les provee ya que es de interés nacional el no sentirse defraudados por la Institución educativa de mayor tradición e importancia en México.

Con el fin de satisfacer ese interés colectivo la contraloría Interna de la Universidad, tiene establecido un objetivo primordial y mismo que es **EL SALVAGUARDAR EL PATRIMONIO DE LA UNAM**, a través del fortalecimiento del marco de control interno sustentado en la Legislación Institucional, así como el desarrollo y/o adopción de sistemas y procedimientos de registro e información que promuevan la eficiencia de la operación interinstitucional.

## **CUARTO CAPITULO**

## **PROPUESTA DE CREACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE SUPERVISIÓN INTERNA EN LA UNAM, Y SU ESTRUCTURA.**

**4.1. Estructura y funciones del departamento propuesto.-** Finalmente me encuentro en el capítulo medular de la presente investigación; a lo largo de toda la búsqueda de elementos que me permitieran desarrollar debidamente el departamento propuesto me encuentro ante la verdadera necesidad de que existiera éste, ya que por diversas pláticas que sostuve con distintos funcionarios universitarios, siendo uno de ellos el Contralor Interno, en este caso concreto me manifestó la inquietud que había por su parte de ampliarle una serie de funciones a la misma Contraloría de la cual es titular, consistentes en establecer un departamento de control patrimonial, ya que los funcionarios universitarios no estaban obligados a hacer declaración patrimonial, y así mismo ante ninguna autoridad ajena a la propia Universidad, lo que motivo que surgiera el Departamento de Control Patrimonial y misma creación que salió publicada en la gaceta universitaria a finales de abril del presente año.

En dicho departamento se obligó tan sólo a los funcionarios y a los empleados universitarios que en el desempeño de su trabajo tuvieran contacto o relación alguna con el manejo de fondos y/o valores patrimonio de la Universidad para que de esta manera se tuviera un estricto control con respecto a las posibles anomalías de las que pudiera ser objeto la Universidad.

Ahora bien, la propuesta que nosotros queremos plantear se manejaría en un ámbito mucho más amplio ya que no nos limitaríamos a los dos casos que hago mención en el párrafo anterior, ni en solo el aspecto patrimonial, ya que si bien es



cierto que es muy acertada la creación del Departamento de Control Patrimonial, la considero un tanto limitativa, ya que la Contraloría por sus funciones mismas podría desarrollar un sin número de actividades a fin de lograr una fiscalización más efectiva y solo así se llegaría a obtener una administración sana y transparente de la Universidad.

Partire de un punto esencial consistente en saber que actividades anómalas por parte de los servidores universitarios van a ser objeto de investigación del departamento propuesto (desde luego, con el término servidor universitarios pretendemos ser un tanto más genéricos abarcando a todo empleado universitario independientemente de su nivel o calidad de trabajador); debemos presentar por supuesto un parámetro o lineamiento en el cual se van a encuadrar las conductas de los servidores universitarios que en el desempeño de su trabajo incurran en alguna irregularidad de las previstas a continuación:

- Deberán cumplir con la mayor de las diligencias el servicio o actividad que les sea encomendado, desde luego, absteniéndose de cualquier acto u omisión que provoque la interrupción temporal o definitiva de dicha actividad, implicando un abuso o ejercicio indebido de su empleo, cargo o comisión.
- Proyectar y llevar a cabo de una manera legal, según sea el caso, los planes, programas, proyectos y presupuestos correspondientes a su competencia, cumpliendo con la legislación universitaria.

- Prestar ayuda expedita por parte de las unidades de auxilio UNAM, a cualquier persona que se encuentre en las instalaciones universitarias independientemente de que sea estudiante, empleado, académico, investigador o visitante.
- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su custodia o a la cual tenga acceso, impidiendo y evitando su mal uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebida.
- Observar buena conducta en su trabajo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste.
- Observar en el trato y dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad.
- Observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones.
- No desempeñar o ejercer algún otro empleo, comisión o cargo oficial, o ya bien sea particular, mismo que la ley lo prohíba.

- No autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de persona alguna que se encuentre inhabilitada para ocupar un empleo , cargo o comisión en el servicio público, por resolución firme de autoridad competente, en este caso se aceptara que esa autoridad sea distinta a la universitaria en virtud de que no sería posible emplear a nadie con alguna situación de suspensión o inhabilitación.
- Para el caso de que algún funcionario universitario fuera a intervenir en cualquier forma en la tramitación, atención o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios deberá excusarse de conocer de dicho asunto, incluyendo aquéllos de los que pudiera resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos, por afinidad, o para terceros con los que mantenga relaciones profesionales, laborales o de negocios o para socios o sociedades de las que el funcionario universitario o las personas a las que hemos hecho mención formen o hayan formado parte.
- En todo caso si no es posible el excusarse, deberá informar por escrito a su superior jerárquico el motivo de su excusa, y la relación que mantiene con las personas que intervienen en los asuntos que el funcionario universitario ventila.
- Durante el ejercicio de sus funciones, ni fuera de ellas, el funcionario universitario no deberá solicitar o aceptar, por sí o por interpósita

persona, dinero o cualquier tipo de dádivas, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al bien del que se trate, o cualquier tipo de donación, empleo, cargo, o comisión que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales estén directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el funcionario o empleado universitario. Siendo desde luego temporal dicha restricción, ya que perdurará durante un año después de haberse separado del cargo, empleo o comisión.

- Deberán desempeñar su empleo con la mayor de las probidades, ya que no podrán obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones por las que han sido contratados.
- Deberán atender con diligencia las instrucciones y requerimientos que reciban de la Contraloría Interna.
- Todo funcionario, empleado universitario o persona cualquiera que se percate de alguna anomalía en el desempeño de las actividades de sus compañeros o superiores jerárquicos, deberán denunciar o presentar la queja correspondiente ante la Contraloría Interna de nuestra Máxima Casa de Estudios, misma que será canalizada al departamento encargado de ventilar dichas situaciones.

- Todos los servidores universitarios sin excepción de puesto o rango que intervengan en el buen funcionamiento de las instalaciones culturales de la Universidad deberán de cumplir con eficiencia y respeto para todos los visitantes.

Una vez establecidas las conductas de los empleados universitarios que en cierto momento pudieran ser objeto de denuncia o queja por parte de las personas que fueran directamente afectadas, o ya bien se percataran de las irregularidades en el actuar de los servidores universitarios, sería necesario establecer una campaña de difusión al público en general, ya que en su gran mayoría la población universitaria desconocería la razón de ser del departamento propuesto y de esta manera se lograría llegar a toda persona que directa o indirectamente tuvieran alguna relación con la Universidad Nacional Autónoma de México.

Se tendrían que colocar carteles por los lugares más transitados y concurridos del campus universitario, así como en todas las demás instalaciones que se encuentren ubicadas en lugar distinto al campus, de esa misma manera repartir trípticos. Estableciendo en dichos carteles y trípticos la existencia de la Contraloría Interna de la UNAM, así como su ubicación, señalando líneas telefónicas que pudieran facilitar el acceso a la información relativas a sus funciones; porque si bien es cierto, algunas personas tienen conocimiento de su existencia hay personas que no saben que hay un organismo encargado de velar por los intereses de toda persona que se relaciona con la Universidad, independientemente de otras funciones de las que se hace cargo y mismas que hemos citado en el capítulo anterior.

Sería sumamente importante hacer del conocimiento público las conductas que pudieran ser sancionadas, por lo que los medios importantes de difusión de dichas medidas serían la Gaceta Universitaria y Radio Universidad; a fin de cuentas todo medio en el cual se pudieran transmitir o dar a conocer estas medidas sería importante.

Una vez habiendo hecho del pleno conocimiento tal situación, el paso a seguir sería establecer un programa de trabajo, considerando los recursos tanto humanos como materiales, así como la infraestructura.

Sería necesario que la titularidad del departamento propuesto la ocupara un abogado, ya que se llevarían a cabo una serie de procedimientos en los cuales se tendrían que sujetar a la legislación universitaria; para tratar de dilucidar las conductas hechas de su conocimiento se establecería un proceso, en el cual se manejarían etapas con el objeto de poder determinar la gravedad de su falta.

Del titular de ese departamento dependerían tres abogados, encargándose el primero de ellos de la oficina de Orientación y Quejas cuya función sería la de captar las quejas que fueran procedentes, y según sea el caso canalizar a las personas a las instancias idóneas, logrando de esta manera hacer desde la fase inicial un depuración de los casos de su competencia. El segundo de los abogados se encargaría de la oficina de Estudio, Análisis y Resoluciones misma que abarcaría todo el procedimiento de indagación a fin de dilucidar la presunta falta, determinándola con una resolución. El tercero y último de los abogados se encargaría de la oficina de Difusión, misma que llevaría a cabo todos los programas de sensibilización a la comunidad universitaria.

Como una medida de apoyo al proyecto, sería necesario establecer un programa de liberación del servicio social de alumnos de la carrera de Licenciado en Derecho, para que de esta manera se salve el aspecto de los recursos humanos ya que para poder captar todo tipo de quejas sería necesario un verdadero ejército de empleados lo cual resultaría prácticamente imposible debido a la falta de recursos por parte de nuestra Máxima Casa de Estudios, sin embargo; con prestadores del servicio social se eliminaría este obstáculo, habiendo previamente dado un curso inductivo de la función que desempeñarían, y además de que en la facultad de Derecho se cuenta con gente sumamente valiosa que podrían desempeñar esta tarea con especial atención y cuidado.

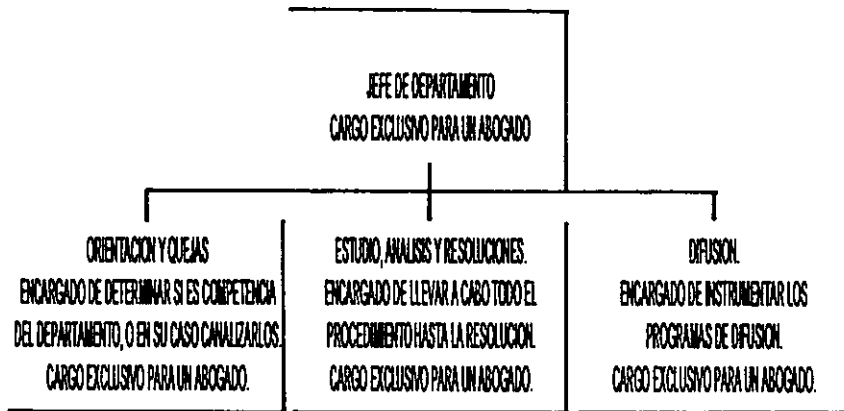
Por otra parte, con el objeto de hacer que todo tipo de personas tengan acceso a este departamento, se tendría que colocar precisamente a todos los prestadores del servicio social en lugares que fueran fácilmente detectables, ya que el hecho de que las personas que fueran objeto de alguna anomalía difícilmente se acercarian a las instalaciones de la Contraloría Interna, ubicadas en el edificio principal de la Rectoría, ya que por diferentes circunstancias se complicaría el hecho de saber su existencia.

Así mismo, se podría salvar el obstáculo de la infraestructura para que fueran fácilmente observados las personas encargadas de captar todas las quejas, ya que se cuenta con módulos de vigilancia por todo el campus universitario, y mismos que están desde siempre ubicados en puntos estratégicos, como lo son la salida al metro Universidad, los que se encuentran en la zona cultural, todos los que se encuentran a lo largo de la avenida Insurgentes. Por otra parte todas las instalaciones que no se

encuentran en Ciudad Universitaria también cuentan con los espacio necesarios para establecer un módulo de captación de quejas o denuncias.

Los módulos que se encuentran en Ciudad Universitaria, son lo bastante amplios para que se instalara un escritorio, tres sillas, pudiendo guardar en el mismo escritorio la papelería necesaria para desempeñar su servicio social. Siendo este mobiliario lo único que se necesitaría para llevar a cabo la tarea de captación. Estando en posibilidad de que al finalizar la tarea diaria de cada prestador del servicio social, canalizara a las oficinas de la Contraloría Interna las quejas o denuncias captadas y darles el curso debido.

#### ORGANIGRAMA DEL DEPARTAMENTO PROPUESTO.





Una vez estructurado el departamento que propongo, es pertinente el señalar las funciones que va a desempeñar de manera concreta, con el objeto de darle una fiscalización más eficiente a la Contraloría Interna y en base a los requerimientos que la Universidad plantea en la época actual, ya que si bien es cierto ha avanzado en ese aspecto de una manera muy considerable; los adelantos socioeconómicos y políticos del país le exigen que vaya a la par con todo ese tipo de cambios que le repercuten indiscutiblemente de manera directa.

Las facultades de las cuales gozaría el Departamento de Supervisión de las Funciones del Personal Universitario, consistirían en lo siguiente:

- A) La captación y orientación de quejas o denuncias que presente la comunidad universitaria o cualquier otra persona relacionada con la vida universitaria en todos sus aspectos.
  
- B) La investigación y ventilación de los asuntos captados directamente en la Contraloría Interna, o en cualquiera de sus módulos por personal previamente habilitado para tal efecto.
  
- C) La determinación de las sanciones a las que se harían acreedores los empleados universitarios que resultaran culpables de la queja o denuncia.
  
- D) Dar vista al Abogado General de la Universidad, de la sanción a que se hicieron acreedores los servidores universitarios que infringieran la Legislación Universitaria.

E) Para el caso de que el servidor universitario fuera sindicalizado, se dará vista al Sindicato de la Universidad del motivo de la sanción, del procedimiento al que estuvo sujeto y la sanción que le ha sido impuesta, desde luego, sin perjuicio de su relación laboral.

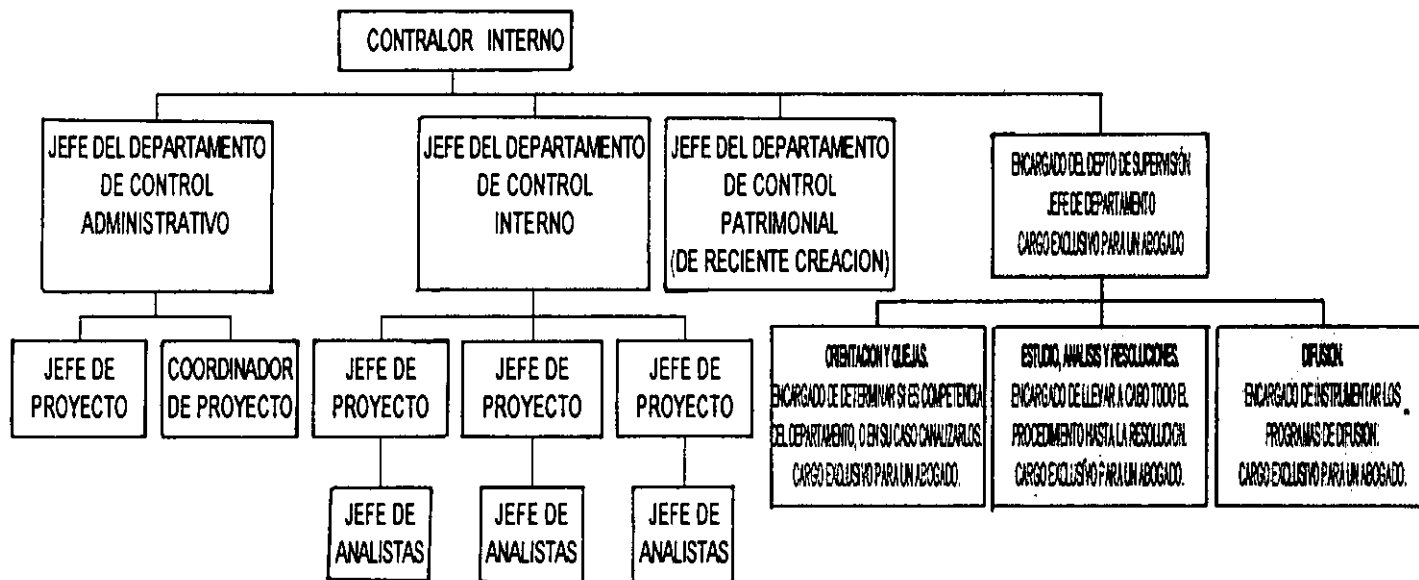
F) Para el caso que el hecho a investigar, fuera motivo de que se iniciara denuncia penal, se le daría vista al Jurídico de la Universidad en virtud de ser el organismo con la personalidad jurídica necesaria para llevar a cabo dicho procedimiento por cuerda separada; desde luego se llevaría a cabo sin perjuicio del procedimiento de carácter administrativo, mismo que se continuara hasta determinar la sanción a la que sea merecedor.

Las funciones a desempeñar por parte del departamento de se llevaran a cabo sin perjuicio de los derechos que los servidores sindicalizados tengan, y por otra parte no se vulneraran ninguno de sus derechos constitucionales que como ciudadanos mexicanos tienen.

**4.2. Ubicación del Departamento Propuesto.-** El organigrama general de la Universidad es sumamente amplio por lo que nos resulta un tanto complicado el poder plasmarlo de manera completa en la presente investigación recepcional, por lo que solamente hare un planteamiento del lugar que ocuparía el departamento propuesto en esa amplia gama de organización que implica la Universidad.

Dependería directamente del Contralor Interno de la Universidad, sería un departamento más que integrarían a la misma, ya que en base a los objetivos mismos que persigue la Contraloría sería simplemente ampliarle más las facultades e

injerencias en las que intervendrían. El organigrama quedaría de la forma que a continuación plasmaremos:



\* La Secretaria y el Oficial de Transportes no aparecen por falta de espacio.

De la manera que anteriormente ha quedado precisado el organigrama de la Contraloría Interna quedaría integrado el Departamento de Supervisión de las Funciones del Personal Universitario, siendo precisamente los recuadros que se aprecian con color los que se necesitarían para su funcionamiento.

Las tres oficinas que dependerían del departamento propuesto, se abocarían precisamente a la orientación y seguimiento de los procedimientos necesarios para dilucidar las quejas o denuncias que se captaran, así como de todos los módulos en los que se instalaría personal del servicio social para la captación de las irregularidades en que incurran los servidores universitarios.

La ubicación que propongo obedece precisamente a que en la Contraloría debiera existir un departamento exprofeso para la captación de todo lo que hemos manifestado anteriormente, mismas que debieran aparecer en la de recepción de quejas; sin embargo, y como es natural por la misma carga de trabajo y la falta de recursos humanos se ve impedido a darles la atención debida a todo este cumulo de trabajo y más aún no se les da el curso debido. Motivo por el cual y como lo hemos venido sosteniendo, la gran mayoría de la gente, incluyendo a toda la comunidad universitaria, así como a personas que muchas veces van de visita ignoran que pueden reportar el mal trato de cualquier servidor universitario, y si a eso le aunamos el hecho que ni siquiera conocen la ubicación física de la Contraloría se complica más aún que se logre el propósito de un verdadero control en todo este tipo de irregularidades.

Precisamente allí radica la importancia en que se de a conocer con una importante difusión la existencia de un departamento con tales características y

funciones, y de esa manera este al alcance de toda la gente que de una u otra manera se relaciona con la Universidad.

**4.3. Régimen Jurídico del Departamento propuesto.-** Para poder hablar de la existencia de un Departamento de Supervisión de las Funciones de los Empleados Universitarios, previamente tendríamos que pensar en como darle un nacimiento de manera legal en nuestra Máxima Casa de Estudios, esto es, darle capacidad jurídica, que se diera la anuencia por parte de las autoridades universitarias implicadas en tal situación, y hacerlo del conocimiento de las autoridades que no necesariamente se relacionaran directamente con su surgimiento al mundo jurídico.

Inicialmente tendría que existir la propuesta por parte del Contralor Interno, persona que encabeza dicho organismo y se encuentra directamente vinculado con lo que adolece la Contraloría, y él sería precisamente el interesado en optimar sus funciones y de esta manera planear los programas de trabajo y la forma en la que se consigan mejores resultados, todo esto lo llevaría a cabo con la intervención del personal que integra la misma Contraloría y de esa manera se plantearían las carencias y necesidades de cada parte que la conforma.

Una vez que se tiene de manera concreta lo que se necesita para beneficiar las actividades de la Contraloría, se dirige la propuesta al Patronato Universitario, autoridad de la cual depende directamente, y habiendo considerado todos los factores que vienen aunados con la creación de un departamento nuevo, el Patronato lo somete al Consejo Universitario, desde luego con sus puntos de vista respecto a la factibilidad de creación de dicho departamento.

El Consejo Universitario, será la autoridad encargada de llevar a cabo la determinación respecto a la viabilidad de creación de dicho departamento, ya que con fundamento en el artículo octavo de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México es su facultad y mismo que reza lo siguiente:

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

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

II.- Conocer de los asuntos que de acuerdo con las normas y disposiciones generales, a que se refiere la fracción anterior, le sean sometidos; y

III.- Las demás que esta ley le otorga, y en general, conocer de cualquier asunto que no sea de la competencia de alguna otra autoridad universitaria.”(1)

Como lo expresa claramente el artículo que hemos transcrito, el Consejo Universitario se encargará de someter a un profundo análisis la creación del departamento propuesto.

---

(1) UNAM. Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México. Op. Cit. p. 18.

Sin embargo, cuando el Consejo Universitario haya tomado la determinación que hayan considerado correcta, esta obligado a pasar dicha determinación para el visto bueno del Rector, mismo que estará facultado para vetar la disposición que haya sido sometida a su análisis, con fundamento en el artículo noveno párrafo tercero de la propia Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, que a la letra dice:

“Artículo 9o.- ... El Rector cuidará del exacto cumplimiento de las disposiciones de la Junta de Gobierno y de las que dicte el Consejo Universitario. Podrá vetar los acuerdos del propio consejo, que no tengan el carácter de técnico. Cuando el Rector vete un acuerdo del consejo, tocará resolver a la Junta de Gobierno, conforme a la fracción IV del artículo 6o.”(2)

Esto implica que efectivamente el Rector en cualquier momento podría vetar las disposiciones acordadas por el Consejo Universitario; sin embargo, no sería la última instancia en tomar la decisión de que se lleve a cabo alguna determinación de manera definitiva con respecto a la creación del departamento propuesto, existiría todavía la posibilidad de que pasara por la Junta de Gobierno fundamentado esto en el artículo sexto fracción IV de la misma ley, que dice:

---

(2) Idem.

“Artículo 6o.- ...IV. Resolver en definitiva cuando el Rector, en los términos y con las limitaciones señaladas en el artículo 9o., vete los acuerdos del Consejo Universitario;...”(3)

Posteriormente si se consideró necesaria la creación del departamento, se hace la publicación de dicha creación en la Gaceta UNAM, ya que es el Órgano Informativo mediante el cual se hace del conocimiento de la comunidad universitaria cualquier tipo de modificación en su forma de organizarse.

El procedimiento que anteriormente señalamos es el que conforme a derecho se tiene que seguir para la creación de todo tipo de organismos y departamentos que optimen la funcionalidad de la propia Universidad; sin embargo, por platicas sostenidas con el Lic. **Edgar Mauricio Reyes Tableros** Jefe de Departamento de lo Consultivo, adscrito a la Dirección de Legislación Universitaria me manifestó que algunas veces se atiende a las necesidades del momento sobre la creación o modificación de algún departamento en cualquier organismo de la Universidad, ya que muchas veces en la práctica se llega a un acuerdo entre el Rector y la autoridad que haga la propuesta a fin darle celeridad a los requerimientos de momento que tenga alguna parte importante del organigrama universitario.

Teniendo agotado el procedimiento, se esta en el entendido que uno de los análisis a los que fue sometido el departamento es el que no vaya en contra de ninguna disposición universitaria, esto es, que esté con apego a la legislación universitaria.

---

(3) *Ibidem.* p. 17.



Por lo que el departamento propuesto se encuadraría al régimen jurídico previamente establecido, siendo más concreto, como la Contraloría depende del Patronato y éste es considerado en la legislación universitaria una autoridad, se estaría sujeto a su aprobación en primer término ya que en base a la fracción V del artículo décimo reza:

“Artículo 10o.-...V. Designar al Contralor o Auditor interno de la Universidad y a los empleados que de él dependan,...”(4)

Por lo tanto no se contravendría el régimen jurídico medular mismo que es la Legislación Universitaria, sobre el cual debe versar la naturaleza de creación del departamento, ya que se tendría que estar sujeto a todos los lineamientos que previamente nos establece para poder darle un surgimiento legal.

**4.4. Sistema de Control.-** Estaría en torno precisamente a las facultades que le fueran atribuidas al Departamento de Supervisión de las Funciones del Personal Universitario, y básicamente sería establecer en principio una amplia campaña de información para dar a conocer las conductas que pueden ser objeto de investigación por parte del departamento y por otra parte las sanciones a las que se harían acreedores todo el personal universitario en el supuesto de encontrarse en alguna de las conductas precisadas. Estableciendo en dicha información los pasos a seguir para que cualquier gente independientemente de su relación que mantengan con la Universidad formulen sus quejas ante los módulos o directamente en la Contraloría Interna.

---

(4) *Ibidem.* p. 19

Establecer un formato en el cual de puño y letra las personas manifiesten su queja o denuncia estableciendo los pasos a seguir, mismos que serían los siguientes:

- Manifestar sus generales, desde luego dejando un teléfono en el cual se le pueda localizar.
- La calidad que guardan respecto a la Universidad, esto es, estudiante, empleado, investigador, docente, visitante, etc.
- Manifestar el nombre y puesto del servidor universitario respecto del cual pretenden iniciar su queja o denuncia.
- Si la queja o denuncia fue captada en los módulos, manifestarle a la persona que la inicia que va a ser necesario que se presente a ratificarla en las oficinas de la Contraloría Interna, para lo cual sería necesario que se le citara para fecha posterior.
- Una vez ratificada la queja, se citará al servidor universitario sobre el cual se iniciara la investigación a fin de hacerle saber la falta o irregularidad que cometió.

A partir de este momento se estaría en posibilidad de aplicar de manera supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles, toda vez que la investigación sería estrictamente de carácter administrativo, y podría aplicarse la

citada Ley adjetiva en base a la jurisprudencia emitida por la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Finalmente se tienen que tener previamente establecidas las sanciones a las que estarían sujetos los servidores universitarios que incurrieran en alguna de las conductas anteriormente propuestas, siendo las siguientes:

A) Apercibimiento Privado o Público.

Esta sanción debemos entenderla como lo establece el maestro **Delgadillo Gutiérrez**, "...identificándolo como una prevención especial, como una advertencia de que se le aplicará una sanción en caso de persistir en una conducta indebida."(5)

B) Amonestación Privada o Pública.

"La doctrina estima que la amonestación debe considerarse en primer punto de vista como corrección disciplinaria y en segunda perspectiva, como una exhortación para que no se repita una conducta."(6)

La amonestación es una corrección disciplinaria que tiene por objeto mantener el orden, disciplina y buen funcionamiento, consistente en la llamada de

---

(5) DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOZA, Manuel. Compendio de Derecho Administrativo. 2a. Edición. Edit. Porrúa, S.A. México 1994. p. 103.

(6) INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo I. 1a. Edición. Edit. Porrúa, S.A. México 1994. p. 152.

atención que se la haría al servidor universitario por haber inculcado con sus obligaciones como tal.

#### C) Suspensión.

Es una sanción que consiste en prohibir a un trabajador el desempeño de su empleo, cargo o comisión por un determinado tiempo.

#### C) Destitución.

Es la sanción por la cual el servidor universitario sería separado del empleo, cargo o comisión que desempeñaba, por habersele encontrado responsable en los términos previamente establecidos.

Por otra parte, para la imposición de sanciones a los servidores universitarios de base, se deberán de respetar en todo momento los derechos laborales y sindicales que los asisten.

**4.5. Facultad Sancionadora.-** La presente atribución sería reservada para las autoridades universitarias, ya que el departamento propuesto carecería de dichas funciones, ya que sería solamente un medio para investigar y establecer las faltas de carácter administrativo en que incurrieran los servidores universitarios ya que sólo un órgano investido de las prerrogativas que le confiere la autoridad puede aplicar una sanción y la legislación universitaria sólo reconoce a las siguientes autoridades:

“ Artículo 3o.- Las autoridades universitarias serán:

1. La Junta de Gobierno;
2. El Consejo Universitario;
3. El Rector;
4. El Patronato;
5. Los Directores de Facultades, Escuelas e Institutos; y
6. Los Consejos Técnicos a que se refiere el artículo 12.”(7)

Tal y como se desprende del concepto de “Autoridad. Potestad legalmente conferida y recibida para ejercer una función pública, para dictar al efecto resoluciones cuya obediencia es indeclinable bajo la amenaza de una sanción y la posibilidad legal de su ejecución forzosa en caso necesario.(8)

Una vez que se tuviera plenamente abarcado este elemento de información, y contando con los módulos a los que se hace mención en líneas anteriores, de esta manera comunidad universitaria estuviera plenamente consciente, respecto de las conductas que son sancionables por parte de los servidores universitarios, mismos que no están sujetos al desempeño óptimo de sus labores.

Un factor que no debemos pasar por alto es el sindicato universitario, ya que las conductas que se plantean en este trabajo recepcional se aplicarían, a todo

---

(7) UNAM. Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México. Op. Cit. p. 16.

(8) PINA VARA, Rafael de. Diccionario de Derecho. Op. Cit. p. 109, 110.

empleado universitario independientemente de la calidad como trabajador por la que este contratado, por lo que se estaría sujeto a la cláusula 115 del título sexto del Contrato Colectivo de Trabajo que versa sobre Información Oficial al Sindicato consistente en “La UNAM se compromete con el STUNAM a proporcionarles 30 ejemplares de la información oficial relativa a: Agenda Estadística Anual; Presupuesto aprobado por el Consejo Universitario; Cuenta Anual aprobada por el Consejo Universitario; mensualmente listas de precios de los artículos de primera necesidad en el Sistema de Tiendas UNAM; así como de la información general que publique la Universidad, igualmente entregará 20 copias del censo cuando éste lo realice la UNAM.

La UNAM informará al STUNAM cada seis meses el número de trabajadores de confianza que existan.”(9)

Motivo por el cual sería necesario el mantener informado al Sindicato de toda situación que se presentara, tanto de la implantación de un departamento con las características que se plantea, así como las quejas o denuncias que se presentaran en contra de un trabajador sindicalizado.

---

(9) UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. Contrato Colectivo de Trabajo. Edit. UNAM. México 1998. p. 99.

## **CONCLUSIONES.**

**PRIMERA.-** La necesidad de mantener un control en todas las actividades del ser humano y en los ámbitos más amplios de todo quehacer es de suma importancia. En la época precolonial, fue el momento de partida para la creación de sistemas de control en nuestro país, mismos que maravillaron a propios y extraños por su severidad, pero al mismo tiempo su efectividad los dejó pasmados.

**SEGUNDA.-** En el transcurso de toda nuestra historia nacional se han implantado en distintos momentos programas que tienden a dar una mejor organización a toda institución ya sea pública o privada; diversos factores han sido importantes para que se vayan modernizando y de esta manera evitar quedar en el rezago y no estar sujetos a sistemas obsoletos.

**TERCERA.-** Nuestra Máxima Casa de Estudios se ve en la necesidad de ir precisamente avanzando a la par con todos los adelantos tanto científicos como sociales, lo que le permita seguir siendo la institución educativa de mayor importancia y prestigio a nivel nacional.

**CUARTA.-** En virtud de los avances que se han presentado a nivel nacional e internacional, respecto a los cambios de imagen de la gran mayoría de gobiernos, así como la gran mayoría de instituciones, la Universidad no puede ni debe permanecer al margen de dichos cambios, dado que en la manera de lo posible que vaya caminando a la par con la modernización y adecuación de los tiempos modernos tendrá mayor posibilidad de seguir siendo la Máxima Casa de Estudios de nuestro maravilloso país que es México.

**QUINTA.-** Es necesaria la creación de un Departamento de Supervisión de las Funciones del Personal Universitario como una verdadera alternativa para llevar una fiscalización efectiva de la actividad diaria de la Universidad, ya que hasta la fecha no existe ningún organismo que se encargue de esa función lo que propicia un descontrol en muchos aspectos, puesto que ante el desconocimiento en la gran mayoría de las veces se pasan por alto muchas situaciones anómalas, y mismas que podrían ser objeto de una sanción, de esta manera se lograría perfeccionar el desempeño de la Universidad en su conjunto.

**SEXTA.-** Me he percatado a lo largo de la presente investigación y habiendo hecho una retrospectiva de la historia nacional, la necesidad de que exista en la Universidad Nacional Autónoma de México un Departamento con las características propuestas, mismo al que dé origen el Consejo Universitario en base a sus atribuciones y facultades conferidas por la Ley Orgánica vigente de nuestra Máxima Casa de Estudios.

**SEPTIMA.-** Es necesario que se implemente un departamento con las características que se precisan en todo el contenido de la presente investigación para evitar todas esas situaciones, del cual se hagan cargo abogados que tengan una amplia capacidad para desentrañar los conflictos que se pudieran presentar por tales irregularidades.

**OCTAVA.-** A fin de lograr una plena difusión de los objetivos a perseguir por parte del departamento propuesto, sería necesario el hacer del conocimiento a toda la comunidad universitaria, así como de gente externa a la propia Universidad



la existencia de éste Departamento, a través de las formas expuestas a lo largo del presente trabajo recepcional.

**NOVENA.-** Una vez sabiendo de su existencia hacer una importante difusión de sus funciones, desde el momento de la orientación y captación de las quejas, pasando por el procedimiento hasta la resolución, los tipos de sanciones y las conductas que serían objeto de investigación.

**DECIMA.-** Con ese objeto sería así mismo indispensable la implementación de un programa de liberación del servicio social con el fin de contar con los recursos humanos necesarios a fin de poder atender a toda la comunidad universitaria, y de esta manera poder captar el mayor número de quejas posibles, sin la necesidad de contratar a una cantidad excesiva de personal, que serían necesarios sin duda, sin embargo se tendría que estar sujeto al presupuesto tan limitado de la Universidad, y el objeto no sería engrosar las nóminas de nuestra máxima casa de estudios, sino al contrario buscar el mejor de los resultados, con el menor costo.

## BIBLIOGRAFÍA.

ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 11a. Edición. Edit. Porrúa, S.A. México 1993.

ARCHIVO HISTÓRICO DE LA UNAM. Funciones de la Contraloría General de la Universidad. s/n de Edición. Edit. Centro de Estudios Sobre la Universidad, (CESU). México 1946.

CÁMARA DE SENADORES. Congreso de la Unión, Departamento de Secretaría y Comisiones. Exposición de Motivos. México 1976.

CASTRO VÁZQUEZ, Raúl. Contraloría Gubernamental. 1a. Edición. Edit. Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C. México 1996.

CARRASCO, Pedro. Historia General de México, Tomo 1. 3a. Edición. Edit. El Colegio de México. México 1981.

CENTRO DE ESTUDIOS SOBRE LA UNIVERSIDAD, (CESU). La Universidad Nacional de México 1910. 2a. Edición. Edit. UNAM. México 1990. pp.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOZA, Manuel. Compendio de Derecho Administrativo. 2a. Edición. Edit. Porrúa, S.A. México 1994.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. El Régimen Patrimonial de la Universidad Nacional Autónoma de México. 1a. Edición. Edit. UNAM. México 1977.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C. Revista de Administración Pública. 90a. Edición. Comité Editorial. México 1995.

JIMÉNEZ RUEDA, Julio. Historia Jurídica de la Universidad de México. 1a. Edición. Edit. UNAM. México 1955.

LANZ CÁRDENAS, José Trinidad. La Contraloría y el Control Interno en México. Antecedentes históricos y legislativos. 1a. Edición. Edit. Fondo de Cultura Económica. México 1987.

MARÍA Y CAMPOS, Alfonso de. Estudio Histórico-Jurídico de la Universidad Nacional. 1a. Edición. Edit. UNAM. México 1975.

MARTÍN ALONSO. Enciclopedia del Idioma. Tomo VI. 2a. Edición. Edit. Aguilar, S.A. Madrid, España 1947.

RIQUER, Martín de. Reportaje de la Historia. 1a. Edición. Edit. Planeta. México 1990.

SALINAS HURTADO, Laura. Archivo del Patronato Universitario. s/n de Edición. Edit. Centro de Estudios Sobre la Universidad, (CESU). México 1990.

SECRETARÍA ADMINISTRATIVA. Manual de Organización de la UNAM. 1a. Edición. Edit. UNAM. México 1996.

ULLOA, Bertha. Historia General de México, Tomo 2. 3a. Edición. Edit. Colegio de México. México 1981.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. 1a. Edición. Edit. UNAM. México 1985.

## LEGISLACIÓN.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México de 1945.

Ley Orgánica de la Universidad Nacional de 1929.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976.

Ley Federal de las Entidades Paraestatales de 1986.

Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales de 1990.

Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México Comentada y Concordada de 1945.

Estatuto General de la Universidad Nacional Autónoma de México de 1962.

## DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS.

BARANDIARÁN, Rafael. Diccionario de Términos Financieros. 4a. Edición. Edit. Trillas. México 1996.

CABALLERO ENGALLAR. Diccionario Básico Espasa. 4a. Edición. Edit. Espasa-Calpe, S.A. Madrid, España 1983.

CASUSO POSADA, Mariano. Diccionario Enciclopédico Planeta. 1a. Edición. Edit. Planeta, S.A. Barcelona 1980.

CONDECIR/CHINAMO. Gran Enciclopedia Larousse. 4a. Edición. Edit. Planeta.

CORONIMAS, Joan. Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Castellana. 3a. Edición. Edit. Gredos S.A. Madrid, España 1996.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo I. 1a. Edición. Edit. Porrúa, S.A. México 1994.

Enciclopedia Universal Ilustrada, Europea-Americana. Tomo XV. Edit. Espasa-Calpe, S.A. Madrid 1913.

FERRANDO BRAVO, Gerardo. Circular 118/005/92, Tesorería de la UNAM. Edit. Patronato Universitario. México 1992.

GARCÍA DE DIEGO, Vicente. Diccionario Etimológico, Español e Hispánico. s/n de Edición. Edit. S.A.E.T.A. Madrid, España.

GARZARO, R. Diccionario de Política. 1a. Edición. Edit. Tecnos, S.A. Salamanca 1977.

MARTÍN ALONSO. Enciclopedia del Idioma. Tomo VI. 2a. Edición. Edit. Aguilar, S.A. Madrid, España 1947.

PINA VARA, Rafael de. Diccionario de Derecho. 10a. Edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1981.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario de la Lengua Española. 21a. Edición. Edit. Espasa-Calpe, S.A. España 1992.

UNAM. Gaceta Universitaria. s/n de Edición. Edit. UNAM. México 1998.