

## **Las responsabilidades administrativas en las universidades públicas estatales en el marco del sistema nacional anticorrupción**

### **The administrative responsibilities in the state public universities in the framework of the national anticorruption system**

Alicia Eguía Casis<sup>1</sup>

#### **Resumen**

El objetivo del presente trabajo es identificar las acciones que las Universidades Públicas Estatales (UPEs) pueden implementar en materia de responsabilidades a fin de fortalecer el combate a la corrupción, en el marco de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA). Para lo cual se realizó un análisis cualitativo de las disposiciones jurídicas en materia de responsabilidades aplicables a las UPEs y una investigación cuantitativa a través de cuestionarios relativos al procedimiento de responsabilidades administrativas aplicado en las UPEs, durante el año 2018 y el periodo comprendido del 1 de enero al 20 de mayo de 2019. Encontrándose que la legislación en materia de responsabilidades no vulnera la autonomía universitaria y que es necesario establecer un concepto en la normatividad a fin de identificar al servidor público universitario sujeto a la LGRA, pues no todos los trabajadores universitarios lo son; se identificó la necesidad de establecer atribuciones en la legislación universitaria en materia de responsabilidades a los Órganos Internos de Control y de fortalecer su estructura, para que sean un referente en el combate y prevención de la corrupción en México.

**Palabras clave:** *Universidades Públicas Estatales (UPEs); Responsabilidades administrativas; derecho disciplinario.*

#### **Abstract**

The objective of this work is to identify the actions that the Public State Universities (UPEs) can implement regarding responsibilities in order to strengthen the fight against corruption, within the framework of the General Law of Administrative Responsibilities (LGRA). For this, a qualitative analysis of the legal provisions on responsibilities applicable to the UPEs and a quantitative investigation were carried out through questionnaires related to the procedure of administrative responsibilities applied in the UPEs, during the year 2018 and the period from 1 January to May 20, 2019. Finding that the legislation on responsibilities does not violate university autonomy and that it is necessary to establish a concept in the regulations in order to identify the university public servant subject to the LGRA, for not all university workers are; The need was identified to establish attributions in the university legislation regarding responsibilities to the Internal Control Bodies and to strengthen their structure, so that they become a benchmark in the fight and prevention of corruption in Mexico.

**Key words:** *State Public Universities (UPEs); Administrative responsibilities; disciplinary law.*

**Códigos JEL:** M48, H83, J88.

Artículo Recibido: 14 de Mayo de 2020  
Artículo Aceptado: 13 de Junio de 2020

<sup>1</sup> Dra. en Finanzas Públicas. Académica Facultad de Contaduría y Administración, Región Xalapa México, Universidad Veracruzana. LGAC: Finanzas y Administración Pública y Corrupción. E-mail: [aeguia@uv.mx](mailto:aeguia@uv.mx)



## Introducción

“La aplicación de sanciones por faltas administrativas y hechos de corrupción es un eslabón en el combate efectivo a la corrupción por lo que debe ser un aspecto sujeto de atención y seguimiento, por parte de los integrantes del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) y de la propia sociedad”. (Eguía, 2019 pág.12).

Las Universidades Públicas Estatales (UPEs) por su relevancia en el desarrollo nacional, al ser transmisoras y generadoras de conocimientos, se constituyen en un referente, por lo que en el presente trabajo se analizan el proceso de adopción de la LGRA al interior de las mismas. El problema que se analiza consiste en la implementación de la legislación en materia de responsabilidades en las UPEs a la luz de la autonomía que las legislaturas locales les otorgan y de las particularidades que identifican las funciones de docencia, generación y aplicación innovadora del conocimiento, así como extensión y difusión de la cultura que desempeñan. El objetivo de este trabajo es identificar acciones a emprender por parte de las UPEs a fin de que contribuyan al combate a la corrupción mediante el cumplimiento de las disposiciones vigentes en materia de responsabilidades en México.

## Marco teórico

En México se reformó la Constitución Federal en el año 2015 para dar origen al Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), cuyas bases de operación se encuentran en el artículo 113 de la Carta Magna. En el mes de julio del siguiente año, el Congreso de la Unión aprobó la creación de cuatro leyes, también abrogó y reformó leyes, a fin de constituir un marco estructural para la operación del SNA, entre la leyes creadas se encuentra la Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016. La exposición de motivos de la LGRA reconocía la necesidad de implementar un nuevo esquema de sanciones administrativas que dotaran de instrumentos jurídicos eficientes para combatir la corrupción, al señalar:

Si bien en México tenemos un marco normativo que rige la conducta de los servidores públicos y se han realizado importantes avances en su implementación, también es cierto que no se han alcanzado los resultados que se esperan, de ahí la imperiosa necesidad de realizar cambios sustanciales, ya que el control de la corrupción es una condición indispensable para el correcto desarrollo del ejercicio público en todos los órdenes de gobierno. (2016, pág.2).

El objetivo de la LGRA es “distribuir competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que estos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación” ( LGRA, 2016). Hay materias en las que su regulación compete tanto a la federación como a las entidades federativas.

Sobre estas materias, denominadas en la dogmática constitucional como “concurrentes” (o aparentemente coincidentes), se mandata que el legislador ordinario lleve a cabo su configuración legal especial, es decir, que en un texto normativo se establezca la distribución o reparto de acciones que cada orden de gobierno debe llevar a cabo respecto de la materia “concurrente”. Los textos normativos en los que se reglamenta tal reparto competencial se conocen como “Leyes Generales”, también denominadas “leyes marco” (Gutiérrez, 2012 pág. 7).

Tal es el caso de la LGRA que coexiste con leyes locales en materia de responsabilidades administrativas, ya que regula facultades concurrentes, otorgando un marco para la emisión de ordenamientos jurídicos locales. La propia LGRA en su artículo segundo transitorio estipula que las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán expedir leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes para la aplicación de la ley general.

La LGRA “se erige como una figura típica para el establecimiento de bases de la coordinación entre los distintos órdenes de Gobierno que permitan la articulación de sus esfuerzos” (Madero, 2015). Para mayor abundamiento sobre la competencia de la ley en su carácter de “general” se transcribe el contenido de la jurisprudencia P./J. 5/2010.

Las leyes generales son normas expedidas por el Congreso de la Unión que distribuyen competencias entre los distintos niveles de gobierno en las materias concurrentes y sientan las bases para su regulación, de ahí que no pretenden agotar la regulación de la materia respectiva, sino que buscan ser la plataforma mínima desde la que las entidades puedan darse sus propias normas tomando en cuenta su realidad social.

Por lo antes expuesto, la LGRA es de orden público y de observancia en toda la república, y distribuye competencias entre los órdenes de gobierno, al mismo tiempo que dota de un marco legal para la emisión de normatividad local en materia de responsabilidades; en ella se establecen los principios y obligaciones que rigen la actuación de los servidores públicos, de los entes públicos y entidades, así como las faltas graves y no graves que comentan, las sanciones y los procedimientos para la imposición de las mismas.

La creación de la LGRA busca “un nuevo modelo sancionador, eficaz, garantista y disuasorio, donde haya una clara separación y responsabilidad de quienes investigan, sustancian procedimientos e imponen sanciones” (Tron Petit, 2019 pág. 31). La LGRA encuadra en el denominado derecho disciplinario, este aparece en fechas recientes en nuestro país, y es definido como:

El conjunto de normas que regulan las obligaciones y deberes del servidor público, la tipificación de conductas constitutivas de faltas disciplinarias, las sanciones correspondientes a la comisión de dichas faltas y el procedimiento necesario para imponer tales sanciones, así como también el ejercicio de la potestad disciplinaria de la administración (Lucero, 2011 pág. 52).

La definición que antecede circunscribe la aplicación del Derecho Disciplinario al servidor público, por lo que se considera necesario ampliarla a los particulares vinculados con la comisión de faltas administrativas, tal como lo establece la propia LGRA.

Es preciso, referir que el derecho disciplinario es una rama del derecho, independiente del derecho penal.

“Las consecuencias disciplinarias de la infracción de los deberes funcionariales no se basan en el poder sancionatorio público del Estado sino en la supremacía de servicio o funcional, o sea, en las relaciones de poder que median entre el Estado y sus servidores. Las sanciones disciplinarias no son, por tanto, penas en el sentido del Derecho penal sino medios para mantener el orden y la disciplina dentro de las relaciones de servicio y para asegurar el cumplimiento de los deberes oficiales (Nieto, 1970 pág. 60).

Las responsabilidades administrativas en las universidades públicas estatales en el marco del sistema nacional anticorrupción

La legislación vigente en México materializa la especificidad del derecho disciplinar, al regular los actos de corrupción como delitos en el ámbito penal y las faltas en el ámbito administrativo, lo que queda de manifiesto en el artículo 109 de la Constitución Federal al señalar:

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

II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público o particulares que incurran en hechos de corrupción, será sancionada en los términos de la legislación penal aplicable.

....

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

Para mayor abundamiento se transcribe lo señalado en la Tesis Aislada Constitucional I.4º.A.114 A de fecha 8 de junio de 2018.

La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público que incurra en hechos de corrupción, será sancionada en los términos de la legislación penal; asimismo, se le aplicarán sanciones administrativas por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, lo que se conoce como derecho disciplinario.

Cabe destacar que la referida tesis tutela el derecho constitucional establecido en el artículo 23 de la Carta Magna de México que establece que “nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito” al señalar que: “Para imponer dos sanciones, una administrativa en el derecho disciplinario y otra penal, es necesario que no exista identidad de sujeto, hecho y fundamento, conjuntamente, pues ello constituiría una violación al principio *non bis in ídem*”.<sup>2</sup>

Antes del establecimiento del derecho disciplinar eran los propios servidores públicos los que imponían sanciones lo que entraña dos problemas.

El primero es el compadrazgo, genera protección dentro de la propia administración a los servidores públicos para no ser sancionados. El segundo problema, es cuando se llegaba a aplicar el derecho disciplinario, se utilizaba como arma política en contra las perdedores y con todo el rigor de esa ley. (Lucero citando a Nieto, 2017 pág. 1).

Para evitar que la imposición de sanciones se convierta en un instrumento a placer de los servidores públicos es que se lleva a cabo la denominada jurisdiccionalización del derecho disciplinario, la cual se define como “el traslado de la facultad sancionadora a los tribunales de jurisdicción administrativa” (Lucero, 2017 pág. 1).

El proceso de jurisdiccionalización es el que da cabida a la intervención de los órganos internos de control y de los tribunales administrativos y en el que, atendiendo a la proyección que tiene sobre la vida de las personas, se ha considerado necesario reconocer la existencia

---

<sup>2</sup> El término latín *non bis in ídem* “textualmente significa no dos veces por la mismo delito. <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/Resultados.aspx?idTema=214&idRaiz=2&tabla=PEN&Sinonimos=true&Clase=TematicaBL&bc=NADIE+PUEDE+SER+JUZGADO+DOS+VECES+POR+EL+MISMO+DELITO>

de un debido proceso administrativo, con los alcances que le han dado este alto tribunal y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Tesis Aislada 1ª. XXXV/2017)

Las disposiciones contenidas en LGRA cumplen con la jurisdiccionalización al estipular que los procedimientos de investigación e imposición de sanciones, son facultades de los Tribunales de Justicia Administrativa Federales y Locales así como de los Órganos Internos de Control (OIC), de los diferentes entes públicos y entidades.

A efecto de aplicar la LGRA, ésta establece dos clases de faltas administrativas: las no graves y las graves las cuales se encuentran contenidas en el Título Tercero de la LGRA intitulado De las faltas administrativas de los servidores públicos y actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves.

En lo que se refiere a la calificación de las faltas administrativas y el informe de presunta responsabilidad, la Ley General prescribe que la calificación tiene dos momentos: 1) determinar si el servidor(es) público(s) incurrieron en “faltas administrativas”, y 2) calificar si éstas son o no “graves”. No debemos olvidar que calificar es apreciar o determinar las cualidades o circunstancias de alguien o de algo; también consiste en “expresar o declarar un juicio sobre algo o alguien”. Así, calificar es imputar y evaluar la gravedad de la falta. (Márquez, 2019 pág. 98).

Las faltas no graves derivan del incumplimiento o trasgresión de las obligaciones contenidas en el art. 49 de LGRA, dentro de las cuales se encuentran: cumplir con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas, observando en su desempeño disciplina y respeto; denunciar los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir; atender las instrucciones de sus superiores, siempre que éstas sean acordes con las disposiciones relacionadas con el servicio público; presentar en tiempo y forma las declaraciones de situación patrimonial y de intereses; registrar, integrar, custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad; supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo; rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones, en términos de las normas aplicables; colaborar en los procedimientos judiciales y administrativos en los que sea parte; cerciorarse, antes de la celebración de contratos de adquisiciones, arrendamientos o para la enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza o la contratación de obra pública o servicios relacionados con ésta, que el particular manifieste bajo protesta de decir verdad que no desempeña empleo, cargo o comisión en el servicio público o, en su caso, que a pesar de desempeñarlo, con la formalización del contrato correspondiente no se actualiza un conflicto de interés.

La imposición de sanciones a faltas no graves es atribución de la Secretaría de la Función Pública a nivel Federal y a sus equivalentes en las entidades federativas, así como a los OIC y consisten en amonestación, pública o privada; suspensión del empleo, cargo o comisión; destitución del empleo, cargo o comisión e inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.

Las faltas graves se actualizan cuando el servidor público realiza las conductas estipuladas en el Capítulo II del Título III de la LGRA, las cuales son cohecho; peculado; desvío de recursos públicos; utilización indebida de información; abuso de funciones; actuación bajo conflicto de interés o impedimento legal; contratación indebida; enriquecimiento oculto u ocultamiento de conflicto de intereses; simulación; tráfico de influencias; encubrimiento; desacato; nepotismo.

En el caso de faltas graves la investigación y substanciación está a cargo de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y de sus equivalentes en los, denominadas Entidades de Fiscalización Superior

Las responsabilidades administrativas en las universidades públicas estatales en el marco del sistema nacional anticorrupción

del Estado. La sanción relativa a faltas graves y a faltas de los particulares es competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y de sus homólogos a nivel estatal.

Con la nueva competencia para sancionar a servidores públicos por la comisión de conductas graves, así como a particulares vinculados con conductas graves, que se ha otorgado a los tribunales administrativos nacionales, por mandato constitucional, se tiene la oportunidad histórica de coadyuvar al fortalecimiento de las instituciones públicas, reafirmando la sustancia primaria de aquél tribunal “contencioso administrativo” creado en Francia. (Esquivel, 2018 pág.27).

Las sanciones administrativas que impongan los Tribunales a los servidores públicos, por la comisión de faltas administrativas graves, consistirán en suspensión del empleo, cargo o comisión; destitución del empleo, cargo o comisión; sanción económica e Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público de y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.

El artículo 91 de la LGRA establece que la investigación por la presunta responsabilidad de faltas administrativas iniciará de oficio; por denuncia y derivada de las auditorías practicadas por parte de las autoridades competentes o por auditores externos. Lo anterior elimina la queja, hecho que cuestiona Márquez (2019) al afirmar:

Como se advierte, el peso de la imputación descansa en la “denuncia” y la “auditoría”, lo que cuestiona las posibilidades del sistema. Las denuncias pueden ser anónimas, y las autoridades investigadoras deben mantener la confidencialidad sobre la identidad de las personas que denuncien. En este contexto, se elimina la “queja”, que permitía la tutela de derechos subjetivos de los ciudadanos cuando sus intereses jurídicos eran afectados de manera directa. (pág. 96).

Los sujetos de la LGRA son: 1) los servidores públicos, 2) aquellas personas que habiendo fungido como servidores públicos se ubiquen en los supuestos a que se refiere la propia ley y 3) los particulares vinculados con faltas administrativas graves.

La ley señala que se entenderá como servidores públicos a las personas que desempeñen un empleo, cargo o comisión en los entes públicos, en el ámbito federal y local, conforme a lo dispuesto en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (art. 2 LGRA, 2016).

Lo que nos remite al referido artículo 108 constitucional que a la letra señala:

Artículo 108. ....

Los ejecutivos de las entidades federativas, los diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, los integrantes de los Ayuntamientos y Alcaldías, **los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía**, así como los demás servidores públicos locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo y aplicación indebidos de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de las entidades federativas precisarán los términos y el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. Dichos servidores públicos serán responsables por el manejo indebido de recursos públicos y la deuda pública.

La definición de servidor público es relevante a fin de establecer el alcance de LGRA en las UPEs para para ello es preciso analizar la autonomía que les es otorgada en el artículo 3 constitucional fracción VII.

La Suprema Corte ha sostenido que las Universidades Públicas Autónomas son organismos descentralizados del Estado con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuya finalidad es impartir educación pública, de conformidad con el artículo 3o constitucional. La legislación local es la que otorga la condición de organismo autónomo estatal a las UPEs, al respecto la Tesis Aislada 2a. XXXVI/2002 señala:

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

Una vez definidos los alcances de la autonomía de las UPEs, considerada como la facultad de autogobernarse, es preciso destacar su condición de organismos públicos, descentralizados y autónomos, que reciben recursos públicos, por lo que quien desempeñen un empleo, cargo o comisión en los mismos, que implique el manejo de los referidos recursos públicos es sujeto del SNA y por consiguiente considerado servidor público en los términos que establece la LGRA, para efectos de este trabajo se les asignará la denominación de servidor público universitario.

Cabe significar, que consideramos que la condición de servidores públicos universitarios no vulnera las competencias que le son otorgadas a las UPEs, en sus leyes orgánicas, para cumplir con sus funciones sustantivas de: docencia, generación y aplicación innovadora del conocimiento, así como extensión y difusión de la cultura sin recibir instrucciones de cualquier instancia ajena a la propia Universidad, preservando sus facultades de autonormación<sup>3</sup>, autogobierno y administración de su patrimonio, prerrogativas que se considera deben ser respetadas en todo momento.

Es relevante destacar, que no todos los trabajadores universitarios pueden ser equiparables a servidores públicos, pues desempeñan servicios de carácter académico o administrativo, de conformidad con el capítulo XVII intitulado Trabajo en las Universidades e Instituciones de Educación Superior Autónomas por Ley, de la Ley Federal del Trabajo<sup>4</sup> y por ello cumplen con funciones con características específicas y desvinculadas entre sí.

Existen personas a quienes no puede reputarse la calidad de servidor público universitario, aun teniendo un empleo, cargo o comisión en una UPE, en tanto que su función no está relacionada

---

<sup>3</sup> Autonormación de conformidad con el Diccionario del Español Jurídico de la Real Academia Española son las normas institucionales básicas de cada universidad, dictadas en virtud de la autonomía que reconoce a las Universidades el artículo 27.10 de la Constitución Española y que contiene las reglas fundamentales de su organización y funcionamiento. <https://dej.rae.es/lema/estatutos-de-la-universidad>

<sup>4</sup> **Artículo 353-K.-** Trabajador académico es la persona física que presta servicios de docencia o investigación a las universidades o instituciones a las que se refiere este Capítulo, conforme a los planes y programas establecidos por las mismas, Trabajador administrativo es la persona física que presta servicios no académicos a tales universidades o instituciones; Ley Federal del Trabajo.

directamente con la asignación o administración de recursos públicos. Para ellos existen mecanismos de sanción por la comisión de faltas administrativas derivados de la relación laboral, estipulados en la Ley Federal del Trabajo, de conformidad con el apartado A del artículo 123 constitucional y en normatividad interna de las UPEs que permiten regular la actuación de la comunidad universitaria al marco legal y ético aplicable. La referida normatividad interna debe ser aplicable a los estudiantes y también a miembros de Consejos, Comisiones; Juntas Académicas y cualquier otra instancia universitaria.

La LGRA debe aplicarse a quienes encuadran en la condición de servidores públicos universitarios y con ello dar cumplimiento al mandato constitucional de sancionar a quienes incurran en responsabilidad frente al Estado, con lo que se manifiesta el compromiso de las UPEs de servir al interés público y de cumplir con los principios legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que establece la Constitución Federal. De lo antes referido, se concluye que el servidor público universitario que cometa una posible infracción administrativa, estará sujeto a un procedimiento de responsabilidad conforme al artículo 113 constitucional y por consecuencia a su ley reglamentaria, la LGRA.

### **Metodología**

Para atender el objetivo de este trabajo se llevó a cabo una investigación teórica, que implicó el análisis del marco normativo que regula el procedimiento de responsabilidad administrativa en México aplicable a las UPEs. Complementa el trabajo una investigación cuantitativa, que consistió en la aplicación de un cuestionario a través de la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) a 29 UPEs, que representan el 83% de las existentes. Las preguntas tienen la finalidad de identificar la estructura orgánica y las normas que regulan la aplicación de la LGRA al interior de las Universidades así como los procedimientos de responsabilidad administrativa aplicados en el año 2018 y en los meses transcurridos entre el 1 de enero al 20 de mayo de 2019. Los dos tipos de investigación permitieron formular propuestas tendientes a fortalecer el procedimiento de responsabilidad administrativa al interior de las UPEs.

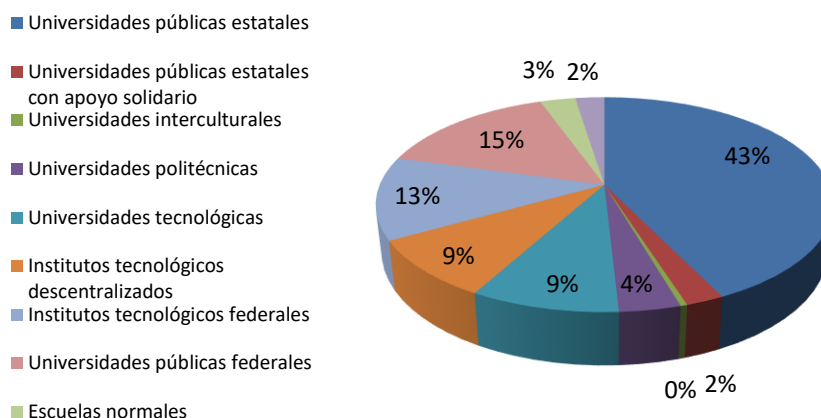
### **Resultados y discusión**

El glosario de términos de la SEP define a la Universidad Pública como “Institución de educación superior que recibe subsidio de los gobiernos federal (SEP) y estatal o de otros organismos”, a éstas se les agrupa en subsistemas los cuales son: Universidades Públicas Federales; Universidades Públicas Estatales (UPEs); Universidades Tecnológicas; Universidades Públicas Estatales con Apoyo Solidario; Institutos Tecnológicos Federales; Institutos Tecnológicos Descentralizados; Universidades Politécnicas; Universidades Interculturales; Escuelas Normales Públicas; Centros de Investigación y Otras Instituciones Públicas.

De conformidad con las cifras proporcionadas por la SEP correspondientes al ciclo 2018-2019, la matrícula de estudiantes de educación superior en México, que comprenden nivel licenciatura y posgrado, así como modalidad escolarizada y no escolarizada, es de 3,943,544 estudiantes, de los cuales 70% corresponden a instituciones de educación superior públicas. La composición de los subsistemas que integran la educación superior pública se muestra en la siguiente figura.



**Figura 1 Matrícula IES Públicas 2018-2019 por subsistema**



Fuente: Elaboración propia con datos de SEP/ DGPPyEE; formatos 911.

Como se puede apreciar el 43% de la matrícula de educación superior pública corresponde a la UPEs<sup>5</sup>, las cuales son el objeto de estudio de esta investigación.

Las UPEs son instituciones de educación superior creadas por decreto de los congresos locales, bajo la figura jurídica de organismos públicos descentralizados y cuentan con autonomía. Estas instituciones estatales desarrollan “funciones de docencia, un amplio espectro de programas y proyectos de investigación (generación y aplicación innovadora del conocimiento), y de extensión y difusión de la cultura” (SEP, 2019).

Con el objetivo de identificar la situación que guarda la adopción del procedimiento administrativo sancionador establecido en la LGRA en las UPEs se efectuó una consulta a través de la Plataforma Nacional de Transferencia a las propias Universidades mediante la aplicación de un cuestionario. Al año 2019, existen 35 UPEs<sup>6</sup> en nuestro país, para efectos de la presente investigación se cuenta con información de 29 de ellas, que se encuentran en igual número de estados de la república, lo que representa el 83% del total.

<sup>5</sup> Veinticuatro UPES también prestan educación media superior.

<sup>6</sup> Información consultada en la dirección <https://www.dgesu.ses.sep.gob.mx/UPES.html> fecha de recuperación 20 de diciembre de 2019.

**Tabla 1 UPES de las que se cuenta con información**

|   |  |  |
|---|--|--|
| Universidad Autónoma de Aguascalientes        | Universidad Autónoma de Nayarit                |  |
| Universidad Autónoma de Baja California       | Universidad Autónoma de Nuevo León             |  |
| Universidad Autónoma de Baja California Sur   | Universidad Autónoma "Benito Juárez" de Oaxaca |  |
| Universidad Autónoma de Campeche              | Benemérita Universidad Autónoma de Puebla      |  |
| Universidad Autónoma de Coahuila              | Universidad Autónoma de Querétaro              |  |
| Univeridad de Colima                          | Universidad Autónoma de Quintana Roo           |  |
| Universidad Autónoma de Chiapas               | Universidad Autónoma de San Luis Potosí        |  |
| Universidad Autónoma de Chihuahua             | Universidad Autónoma de Sinaloa                |  |
| Universidad Juárez del Estado de Durango      | Universidad de Sonora                          |  |
| Universidad de Guanajuato                     | Universidad Juárez Autónoma de Tabasco         |  |
| Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo    | Universidad Autónoma de Tamaulipas             |  |
| Universidad de Guadalajara                    | Universidad Autónoma de Tlaxcala               |  |
| Universidad Autónoma de Guerrero              | Universidad Autónoma de Yucatán                |  |
| Universidad Michoacana de San Nicolás Hidalgo | Universidad Autónoma de Zacatecas              |  |
| Universidad Autónoma del Estado de Morelos    |  |  |

Fuente: propia resultado de la respuesta brindada a una solicitud de información a través de la Plataforma Nacional de Transparencia.

**Tabla 2 UPES de las que no se cuenta con información**

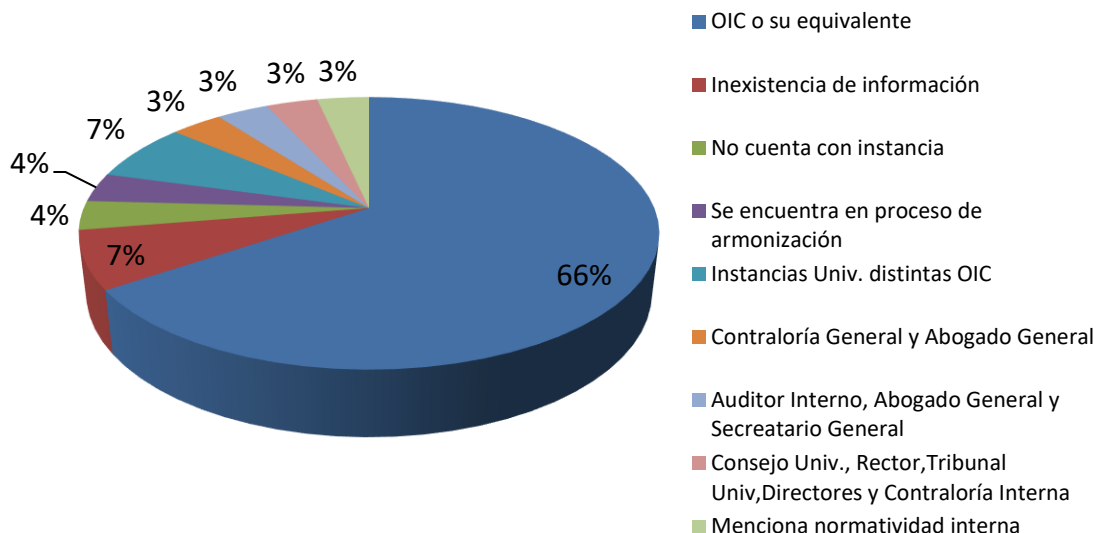
|   |  |
|---|--|
| Universidad Autónoma del Carmen           |  |
| Universidad Autónoma de Ciudad Juárez     |  |
| Universidad Autónoma del Estado de México |  |
| Universidad Autónoma de Occidente         |  |
| Instituto Tecnológico de Sonora           |  |
| Universidad Veracruzana                   |  |

Fuente: propia.

En la figura 2 se presentan los resultados de la primera pregunta la cual fue:

¿Existe una estructura orgánica al interior de la Universidad para que lleve a cabo el procedimiento en materia de responsabilidad administrativas cometidas por los servidores universitarios? De ser así por favor describirla y mencione el número de personas que la integran.

**Figura 2 Respuesta a cuestionamiento sobre la existencia de una estructura orgánica en las UPEs para la aplicación del procedimiento de responsabilidad administrativa**



Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por las UPEs a través de la Plataforma Nacional de Transparencia.

El 66% de las UPEs (19 Universidades) refieren que es el OIC o su equivalente denominado Contraloría, Contraloría General, Auditoría Interna la instancia universitaria establecida en su estructura orgánica para llevar a cabo el procedimiento en responsabilidad administrativas. Una UPE menciona que el proceso sancionador implica como autoridad investigadora al auditor interno, substanciadora al abogado general y resolutora al Secretario General de la Universidad, lo que involucra tres instancias diferentes. Dos UPEs refieren la participación de instancias universitarias independientes del OIC, una menciona a la Comisión de Responsabilidades y Sanciones y la otra al Tribunal Universitario.

Una UPE refiere que se encuentra en proceso de armonización con el SNA y LGRA, y no menciona si cuenta o no con dicha instancia. Dos UPEs refieren la inexistencia de la información y fundamentan su respuesta en las leyes locales de transparencia y acceso a la información de sus respectivos estados. Una UPE menciona no contar con un procedimiento en materia de responsabilidad administrativa aplicable a los servidores universitarios, y menciona también que “sin embargo existen instancias en la estructura orgánica, que en su caso podrán atender asuntos derivados de responsabilidades administrativas de servidores universitarios”.

Las repuestas antes comentadas revelan la necesidad de adecuar la estructura orgánica de algunas Universidades, para que los OIC cuenten con la estructura señalada en la LGRA para llevar a cabo el procedimiento en materia de responsabilidades administrativas a los servidores públicos universitarios, respetando la independencia de la autoridad investigadora y de la substanciadora, como lo señala el art. 115 de la LGRA.

Artículo 115. ....Para tal efecto, las Secretarías, los Órganos internos de control, la Auditoría Superior, las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas, así como las unidades de responsabilidades de las empresas productivas del Estado, contarán con la estructura orgánica necesaria para realizar las funciones correspondientes a las autoridades

Las responsabilidades administrativas en las universidades públicas estatales en el marco del sistema nacional anticorrupción

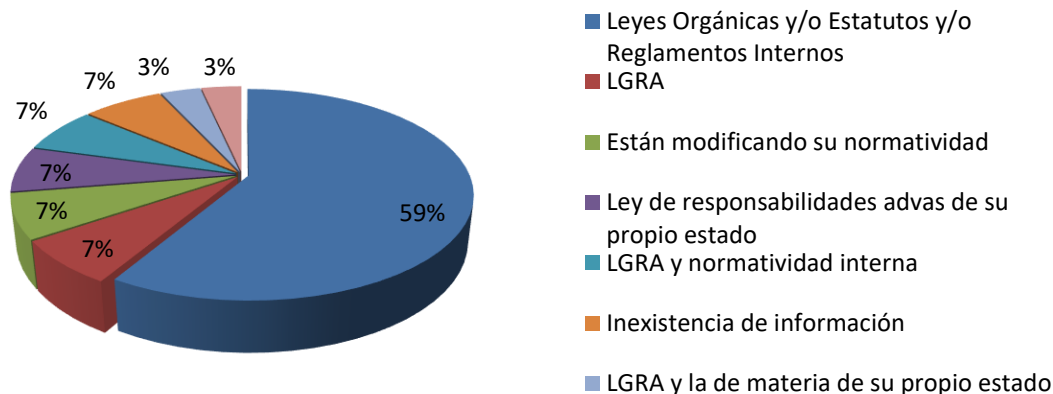
investigadoras y substanciadoras, y garantizarán la independencia entre ambas en el ejercicio de sus funciones.

La segunda pregunta fue:

¿Existen normas al interior de la Universidad que regulen el procedimiento en materia de responsabilidades administrativas?, ¿Cuáles?

El 59% (17 UPEs) de la muestra mencionaron a sus leyes orgánicas, y/o estatutos, y/o reglamentos internos, es de destacar que en algunos casos refirieron reglamentos que no se relacionan específicamente con responsabilidades administrativas. Dos UPES refieren la inexistencia de la información y fundamentan su respuesta en las leyes de transparencia y acceso a la información de sus respectivos estados. En la siguiente figura se presentan las respuestas obtenidas.

**Figura 3 Respuesta a cuestionamiento sobre la existencia de normas al interior de la UPEs para la aplicación del procedimiento de responsabilidad administrativa**



Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por las UPEs a través de la Plataforma Nacional de Transparencia

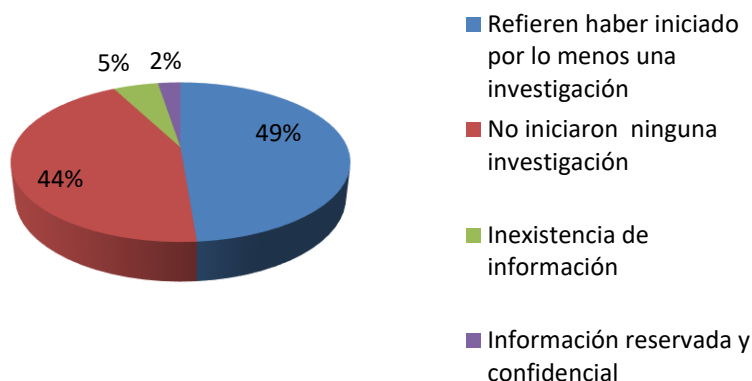
Del análisis de las respuestas se concluye que no todas las UPEs cuentan con normatividad que otorgue facultades al OIC para cumplir con las atribuciones que en materia de investigación, substanciación, calificación de faltas e imposición de sanciones estipula la LGRA. Por ello debe establecerse en la normatividad de cada Universidad que los OIC son la autoridad competente para aplicar las leyes en materia de responsabilidades de servidores públicos universitarios, tanto en la fase de investigación como de substanciación.

También se considera indispensable incorporar en la normatividad interna el concepto de servidor público universitario, a fin de que queden excluidos los trabajadores que no administren recursos públicos, ya sean académicos o administrativos; los miembros de Consejos; Comisiones; Juntas Académicas y cualquier otra instancia universitaria.

La pregunta 3 se integra por varios incisos. Las respuestas del inciso A) se presentan en las figuras 4 y 5, siendo:

A) ¿Cuántas investigaciones se iniciaron en el año 2018? ¿Cuántas investigaciones se iniciaron en los meses transcurridos del año 2019? Agrupadas por su origen (de oficio, por denuncia, derivadas de la práctica de auditorías).

**Figura 4 Respuesta a cuestionamiento sobre el número de investigaciones iniciadas en el año 2018 por las UPEs**



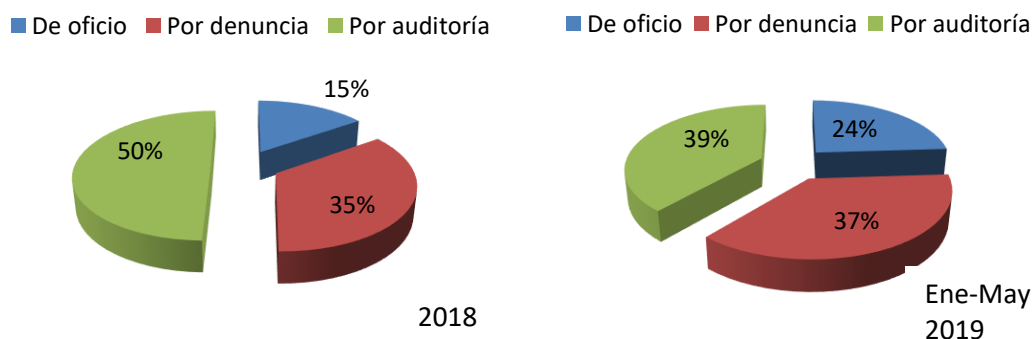
Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por las UPEs a través de la Plataforma Nacional de Transparencia

Dos UPEs refieren la inexistencia de la información y fundamentan su respuesta en las leyes locales de transparencia y acceso a la información de sus respectivos estados. Una UPE refiere a la información solicitada como “reservada y confidencial” menciona como fundamento para su respuesta el Art. 113 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información.

En el caso del año 2019 la consulta se formuló por el periodo del 1 de enero al 20 de mayo de 2019, 13 UPEs refieren que no iniciaron ninguna investigación en el periodo referido, 13 UPEs, mencionan haber iniciado por lo menos una investigación en el periodo. Dos UPEs refieren la inexistencia de la información y fundamentan su respuesta en las leyes locales de transparencia y acceso a la información de sus respectivos estados. Una UPE reporta que la información es “reservada y confidencial” con fundamento en el Art. 113 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información.

El total de investigaciones iniciadas del 1 de enero al 20 de mayo de 2019 suman 75, las del año 2018 suman 192, de las cuales se restaron 9 correspondientes a las reportadas por dos UPEs que no especificaron su origen, para presentar la figura siguiente.

**Figura 5 Investigaciones iniciadas en el año 2018 y de ene-may 2019 por probable responsabilidad administrativa en UPES agrupadas por su origen**



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de consulta realizada a las UPES a través de la Plataforma Nacional del Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI)

La causa más frecuente del inicio de investigaciones por probable responsabilidad en el año 2018 fue la práctica de auditorías con un 50%, situación que consideramos será similar en 2019, debido a que al 20 de marzo de 2019 las auditorías representaban la causa más frecuente con un 39%, sin que se hubiera concluido el ejercicio.

En función de los resultados antes presentados y considerando que *El Reporte a las Naciones 2018, estudio global sobre fraude y abuso ocupacional* revela que el método de detección de fraude más común es la denuncia (40%) se considera que las UPEs deberán contar con herramientas de denuncia ampliamente difundidas, a fin de que contribuyan a inhibir y combatir los actos de corrupción, así como protocolos de protección a los denunciantes, de conformidad con la LGRA.<sup>7</sup>

El inciso B, de la pregunta 3 establece siguiente pregunta:

- B) ¿De cuántas de las investigaciones iniciadas en el año 2018, se formuló informe de presunta responsabilidad administrativa? ¿De cuántas de las investigaciones iniciadas en los meses transcurridos del año 2019, se formuló informe de presunta responsabilidad administrativa?

Con relación a las investigaciones iniciadas en 2018 7 UPES contestaron que se encuentran en proceso, 6 UPES contestaron que se formularon los informes de presunta responsabilidad, de éstas una UPE formuló 18 informes, otra UPE 8 informes y 4 UPEs formularon cada una 1 informe.

Del 1 de enero al 20 de mayo de 2019, se formularon 2 informes de presunta responsabilidad de las investigaciones iniciadas en el mismo año, cada uno corresponde a una UPE

De la pregunta 3, el inciso C) consistente en:

- C) ¿Cuántos informes de responsabilidad, correspondientes a investigaciones iniciadas en el año 2018 que le fueron turnados a la parte substanciadora, ésta los consideró improcedentes o se

<sup>7</sup> “Denuncias fue la forma más común de detección con 40% de los casos, superando a las auditorías internas (15%) y a las revisiones de los directivos (13%) y a la combinación de éstos” (2018, pp. 16).

sobreseyeron? ¿Cuántos informes de responsabilidad, correspondientes a investigaciones iniciadas en el transcurso del año 2019 que le fueron turnados a la parte substanciadora, ésta los consideró improcedentes o se sobreseyeron?

Todas las UPEs contestaron que no aplicaba o ninguno. Se considera importante la pregunta pues como se ha comentado el proceso de investigación es independiente al de substanciación, a fin de identificar si se han presentado diferencias entre la apreciación de un caso por ambas autoridades.

El inciso D) y E) de la pregunta 3 establecen:

- D) ¿Cuántos informes de responsabilidades administrativa, correspondientes a investigaciones iniciadas en el año 2018 concluyeron con la imposición de una sanción al interior de la Universidad y cuántos fueron enviados al Tribunal de Justicia Administrativa? ¿Cuántos informes de responsabilidades administrativa, correspondientes a investigaciones iniciadas en el transcurso del año 2019 concluyeron con la imposición de una sanción al interior de la Universidad y cuántos fueron enviados al Tribunal de Justicia Administrativa?
- E) De los servidores públicos sancionados por instancias Universitarias, correspondientes a investigaciones iniciadas en el año 2018, ¿cuántos lo fueron por cada tipo de sanción? De los servidores públicos sancionados por instancias Universitarias, correspondientes a investigaciones iniciadas en el transcurso del año 2019, ¿cuántos lo fueron por cada tipo de sanción?

Solo tres UPEs reportan que las investigaciones iniciadas en 2018 concluyeron con la imposición de una sanción al interior de la Universidad, en el caso de una UPE refiere que fueron sancionadas 10 personas y que a una de ellas se le aplicaron dos sanciones, integrándose por: 2 amonestaciones, 1 suspensión y 8 inhabilitaciones. Otra UPE reporta 8 sancionados, a los que se les realizaron amonestaciones privadas y otra UPE reporta 1 sanción consistente en amonestación. Lo anterior revela que solo el 6% de las denuncias presentadas concluyeron con la imposición de una sanción al interior de la UPEs. De las investigaciones iniciadas en 2019, al 20 de mayo solo 1 UPE ha impuesto una sanción. Una sola UPE remitió al Tribunal de Justicia Administrativa dos informes de responsabilidades administrativa, correspondientes a investigaciones iniciadas en el año 2018, lo que representa el 1% del total de las denuncias recibidas. Lo anterior revela que es necesario fortalecer los sistemas de responsabilidades al interior de las UPEs.

## Conclusiones

Del análisis formulado al marco jurídico que regula el derecho disciplinario en nuestro país y en particular de la LGRA se desprende que las UPEs están sujetas como cualquier otro ente público o entidad a las disposiciones legales federales y locales en materia de responsabilidades, sin que se vulnere su autonomía, al no ser limitada su capacidad de autogobierno, para determinar los términos en que cumplen con sus funciones de docencia, generación y aplicación innovadora del conocimiento, así como extensión y difusión de la cultura.

La aplicación del procedimiento de responsabilidad establecido en la Constitución Federal representa para las UPEs una obligación legal y un compromiso para con la sociedad de participar en el combate a la corrupción e impunidad, en el marco del SNA.

Las responsabilidades administrativas en las universidades públicas estatales en el marco del sistema nacional anticorrupción

La Constitución Federal reputa como servidor público sujeto a las disposiciones en materia de responsabilidades a los miembros de los organismos a los que las constituciones locales otorguen autonomía, por lo que se considera necesario precisar e introducir en los ordenamientos jurídicos el término de servidor público universitario, a fin de que se precise a quiénes dentro de las UPEs les son aplicables las disposiciones en materia de responsabilidades administrativas. Pues no todos los trabajadores universitarios, ya sean académicos o administrativos, ni los miembros de Consejos, Juntas Académicas o Comisiones se pueden considerar servidores públicos.

Del análisis de la información proporcionada por las UPEs con relación a la implementación de la LGRA destaca la necesidad de contar con normatividad al interior de las mismas que otorgue facultades a los OIC para cumplir con la investigación y substanciación de posibles faltas administrativas. Así como de dotar a los OIC de estructuras orgánicas para llevar a cabo los procesos de determinación de responsabilidades en atención al marco federal y local aplicable.

Es preciso que las UPEs consideren la aplicación de la legislación en materia de responsabilidades como parte de la responsabilidad social universitaria, difundiendo los principio de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, cualquier servidor público entre la comunidad universitaria e implementar mecanismos de denuncia y protocolos de protección a los denunciantes.

## Referencias

Association of Certified Fraud Examiners (2019). *Report to the Nations 2018, global study on occupational fraud and abuse*. ACFE, USA.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Mayo de 2020 (México). Recuperada de: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf\\_mov/Constitucion\\_Politica.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf)

Eguía, A. (2019). Las Faltas Administrativas en el Sistema Nacional Anticorrupción, Marco Legal y Retos. *Sistemas, Estructuras y Procesos de la Administración en México* (1ª. Ed., 8-32). Academia de Ciencias Administrativas, A.C. (ACACIA).

Esquivel, Y. (2019). El nuevo paradigma en la impartición de justicia administrativa: el procedimiento en materia de responsabilidades administrativas. *Reflexiones sobre el Nuevo Régimen de Responsabilidad Administrativa y Penal de la Ciudad de México* (22-39). Secretaría de la Contraloría de la Ciudad de México.

Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la Cámara Senadores de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión (2016). *Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y se reforman y adicionan diversas disposiciones De la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. Ciudad de México.

Gutiérrez, O. (2012). *Qué caracterizamos bajo la locución "leyes generales": tratados internacionales de derechos humanos y estructura jerárquica del sistema jurídico mexicano*. Ponencia para el Congreso REDIPAL (Virtual). LXI Legislatura Cámara de Diputados. México, DF.



Ley Federal del Trabajo (2019). *Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1° de abril de 1970*. Recuperada de: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125\\_020719.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125_020719.pdf) </a>

Ley General de Responsabilidades Administrativas (2016). *Ley General de Responsabilidades Administrativas*. Recuperado de: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgra/LGRA\\_orig\\_18jul16.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgra/LGRA_orig_18jul16.pdf) </a>

Lucero, M. (2011). La Jurisdiccionalización del Derecho Disciplinario. *Praxis de la Justicia Fiscal y Administrativa*, (8), 1-15.

Lucero, M. (2017). La Jurisdiccionalización de Derecho Disciplinario, en el Marco del Sistema Nacional Anticorrupción. *Rc et Ratio*, (14), 52- 72.

Márquez, D. (2019). *Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos: Aspectos Procesales*. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5643/6.pdf> </a>  
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5643/6.pdf> </a>

Nieto, A. (1970). Problemas Captales del Derecho Disciplinario. *Revista de Administración Pública*, (63), 39-83.

Real Académica Española y Consejo General del Poder Judicial (2019). *Diccionario del español jurídico*. DEJ. Recuperado de: <https://dej.rae.es/lema/estatutos-de-la-universidad> </a>  
<https://dej.rae.es/lema/estatutos-de-la-universidad> </a>

Secretaría de Educación Pública (2008). *Glosario. Términos utilizados en la Dirección General de Planeación y Programación 2008 (1a. Ed.)*. Recuperado de: <http://cumplimientopof.sep.gob.mx/content/pdf/Glosario%202008%2024-jun-08.pdf> </a>  
<http://cumplimientopof.sep.gob.mx/content/pdf/Glosario%202008%2024-jun-08.pdf> </a>

Secretaría de Educación Pública (2019). *Instituciones de Educación Superior*. Subsecretaría de Educación Superior. Recuperado de: <https://educacionsuperior.sep.gob.mx/instituciones.html> </a>  
<https://educacionsuperior.sep.gob.mx/instituciones.html> </a>

Secretaría de Educación Pública (2019). *Principales Cifras Sistema Educativo Nacional 2018-2019*. Ciudad de México. Recuperado de: [https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica\\_e\\_indicadores/principales\\_cifras/principales\\_cifras\\_2018\\_2019\\_bolsillo.pdf](https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2018_2019_bolsillo.pdf) </a>  
[https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica\\_e\\_indicadores/principales\\_cifras/principales\\_cifras\\_2018\\_2019\\_bolsillo.pdf](https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2018_2019_bolsillo.pdf) </a>

Las responsabilidades administrativas en las universidades públicas estatales en el marco del sistema nacional anticorrupción

Secretaría de Educación Pública (2019). *Universidades Públicas Federales*. Recuperado de: <a href="https://educacionsuperior.sep.gob.mx/instituciones.html" target="\_blank">https://educacionsuperior.sep.gob.mx/instituciones.html </a>

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2019). *Semanario Judicial de la Federación*. Recuperado de: <a href="https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/Resultados.aspx?idTema=214&idRaiz=2&tabla=PEN&Sinonimos=true&Clase=TematicaBL&bc=NADIE+PUEDE+SER+JUZGADO+DOS+VECES+POR+EL+MISMO+DELITO" target="\_blank">https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/Resultados.aspx?idTema=214&idRaiz=2&tabla=PEN&Sinonimos=true&Clase=TematicaBL&bc=NADIE+PUEDE+SER+JUZGADO+DOS+VECES+POR+EL+MISMO+DELITO </a>

Tesis Aislada 1ª. XXXV/2017 (2017). *Suprema Corte de Justicia*. Recuperado de: <a href="https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=2013954&Clase=DetalleTesisBL&Semanao=0" target="\_blank">https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=2013954&Clase=DetalleTesisBL&Semanao=0" target= </a>

Tesis Aislada 2ª. XXXVI/2002 (2002). *Suprema Corte de Justicia*. Recuperado de: <a href="https://suprema-corte.vlex.com.mx/vid/jurisprudencial-segunda-sala-aislada-27194464" target="\_blank">https://suprema-corte.vlex.com.mx/vid/jurisprudencial-segunda-sala-aislada-27194464 </a>

Tesis Jurisprudencial núm. P./J. 5/2010 (2010). *Suprema Corte de Justicia*. Recuperado de: <a href="https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=165224&Clase=DetalleTesisBL" target="\_blank">https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=165224&Clase=DetalleTesisBL </a>

Tron Petit, J. (2019). IPRA: columna vertebral del proceso sancionador. Recuperado de: <a href="https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5643/5.pdf" target="\_blank">https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5643/5.pdf </a>