

Precedente (Sentencia)

Registro digital: 32442

Asunto: CONTRADICCIÓN DE
CRITERIOS (ANTES
CONTRADICCIÓN DE TESIS)
103/2023.

Undécima Época

Instancia: Plenos Regionales

PROFESORES DE TIEMPO COMPLETO DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO. DEBEN PRESENTAR DECLARACIÓN DE SITUACIÓN PATRIMONIAL Y DE INTERESES.

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 103/2023. ENTRE LOS SUSTENTADOS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO Y TERCERO, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO. 4 DE ABRIL DE 2024. TRES VOTOS DE LAS MAGISTRADAS ADRIANA LETICIA CAMPUZANO GALLEGOS Y SILVIA CERÓN FERNÁNDEZ Y DEL MAGISTRADO ALEJANDRO VILLAGÓMEZ GORDILLO. PONENTE: MAGISTRADA SILVIA CERÓN FERNÁNDEZ. SECRETARIO: DANIEL ALAN CASTRO ROCHA.

El Pleno Regional en Materias Administrativa y Civil de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, en sesión correspondiente de cuatro de abril de dos mil veinticuatro, emite la siguiente:

RESOLUCIÓN

1. Correspondiente a la contradicción de criterios suscitada entre los Tribunales Colegiados Primero y Tercero, ambos, en Materia Administrativa del Segundo Circuito.
2. El problema jurídico a resolver por el Pleno Regional en Materias Administrativa y Civil de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, consiste en determinar si existe la contradicción de criterios denunciada, y en su caso, establecer si al personal académico de la Universidad Autónoma del Estado de México (profesor de tiempo completo), les asiste el carácter de servidores públicos y, por ende, se encuentran obligados a presentar la declaración patrimonial y de intereses conforme al acuerdo 002/2021, por el cual se establece como obligatorio el uso del "Sistema Universitario Anticorrupción" y se expiden los Lineamientos de Funcionamiento del Sistema Universitario Anticorrupción para presentar las Declaraciones de Situación Patrimonial y de Intereses de los servidores públicos de la Universidad Autónoma del Estado de México.

I. ANTECEDENTES DEL ASUNTO

3. Denuncia de la contradicción. Mediante escritos presentados el tres de febrero de dos mil veintitrés, las personas quejas en los juicios de amparo 529/2021 y 521/2021, denunciaron la posible contradicción de criterios suscitada entre el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa al resolver el amparo en revisión 336/2021 y el sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, al resolver el amparo en revisión 308/2021, ambos del Segundo Circuito.
4. Trámite de la denuncia. En acuerdo de nueve de febrero de dos mil veintitrés, la entonces

magistrada presidenta del Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, radicó la contradicción de criterios dando origen al expediente 103/2023.

5. Asimismo, solicitó a los órganos jurisdiccionales contendientes que informaran si los criterios materia de la denuncia se encontraban vigentes y, por otra parte, que pusieran a disposición de este Pleno Regional la consulta de los expedientes electrónicos relativos a los asuntos de su conocimiento, respondiendo ambos tribunales colegiados en el sentido de que aún conservaban su criterio.

6. Por otra parte, solicitó informe al Director General de la Coordinación de Compilación de Sistematización y Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que indicara si en el caso existía alguna contradicción de criterios que se encontrara radicada ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, asociada con la temática aquí planteada. Lo anterior, se atendió a través del oficio DGCCST/X/195/03/2023, ingresado vía correo electrónico oficial, el siete de marzo de dos mil veintitrés, en el sentido de que no existía contradicción de criterios en la que el tema a dilucidar guardara relación con el solicitado.

7. Confirmación de turno. Al encontrarse debidamente integrado el expediente, en auto de presidencia de veintiocho de junio de dos mil veintitrés, se confirmó su turno a la ponencia de la Magistrada Rosa Elena González Tirado, entonces adscrita al Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte.

8. Modificación de denominación y competencia del Pleno Regional. El veintisiete de diciembre de dos mil veintitrés se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo General 38/2023 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, por medio del cual se modificó la denominación del entonces Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, por la de Pleno Regional en Materias Administrativa y Civil de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, así como su competencia.

9. Confirmación de turno. En auto de presidencia de veintiséis de enero de dos mil veinticuatro se hizo del conocimiento de las partes la nueva integración de este Pleno Regional y se confirmó el turno del asunto a la ponencia de la Magistrada Silvia Cerón Fernández.

10. Aplazamiento. El asunto se presentó en sesión de siete de marzo de dos mil veinticuatro, sin embargo, el pleno de este órgano determinó aplazar su resolución, volviéndose a listar para ser discutido en la presente fecha.

II. COMPETENCIA

11. Este Pleno Regional en Materias Administrativa y Civil de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México es legalmente competente para conocer y resolver el presente asunto, en términos de 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción III, de la Ley de Amparo; 42, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 6, fracción I, 7 y 14, fracción I, del Acuerdo General 67/2022, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reglamenta la competencia, integración, organización y funcionamiento de los Plenos Regionales; 1, fracción I, punto 2, y 2 del Acuerdo General 108/2022, del Pleno del propio Consejo, relativo a la creación, denominación e inicio de funciones de los Plenos Regionales, estos últimos ordenamientos reformados mediante Acuerdo General 38/2023, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, por el que se modifica la denominación de los Plenos Regionales de las Regiones Centro-Norte y Centro-Sur; y que reforma diversas disposiciones relativas a su semiespecialización, competencia y domicilio, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de diciembre de dos mil veintitrés, en virtud de que se trata de

una denuncia de contradicción de criterios entre dos tribunales colegiados en materia administrativa que pertenecen a un circuito correspondiente a esta región (segundo circuito).

III. LEGITIMACIÓN

12. La contradicción de criterios se denunció por parte legítima en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 227, fracción III, de la Ley de Amparo, al ser formulada por las personas quejasas en los juicios de amparo que dieron origen a los criterios que constituyen la presente contradicción.

IV. CRITERIOS DENUNCIADOS

13. Con el propósito de estar en aptitud de determinar la existencia de la contradicción de criterios denunciada es preciso formular una breve referencia de los antecedentes de cada asunto.

A. Criterio emitido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, al resolver el amparo en revisión 336/2021.

14. Demanda de amparo indirecto. Una persona física promovió una demanda de amparo indirecto en contra del titular del Órgano Interno de Control en la Universidad Autónoma del Estado de México, a quien le atribuyó la expedición del acuerdo 002/2021, por el cual se establece como obligatorio el uso del "Sistema Universitario Anticorrupción" y se expiden los Lineamientos de Funcionamiento del Sistema Universitario Anticorrupción para presentar las Declaraciones de Situación Patrimonial y de Intereses de los servidores públicos de la Universidad Autónoma del Estado de México.

15. Radicación y admisión. De la demanda de amparo correspondió conocer al Juzgado Segundo de Distrito en Materias de Amparo y Juicios Federales en el Estado de México, con residencia en Toluca, el que por auto de nueve de junio de dos mil veintiuno la radicó con el expediente 521/2021 y la admitió a trámite.

16. Ampliación de demanda. La parte quejosa promovió ampliación de demanda en contra de la Legislatura y del Gobernador, ambos, del Estado de México, a quienes atribuyó la expedición y promulgación del decreto 207 por el que se expidió la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, por lo que en auto de trece de agosto de dos mil veintiuno, se admitió a trámite.

17. Sentencia de amparo indirecto. Substanciado el trámite, el trece de septiembre de dos mil veintiuno, se celebró la audiencia constitucional y se dictó sentencia a través de la cual el juez federal, por una parte, sobreseyó en el juicio respecto del refrendo que se le atribuyó al Gobernador del Estado de México, y por otra, negó el amparo solicitado en contra del punto de acuerdo primero y de los artículos 1, 2, fracciones XXV y 19, del Acuerdo 002/2021, así como de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, que se atribuyeron al titular del Órgano Interno de Control en la Universidad Autónoma y a la Legislatura, ambos, del Estado de México.

18. Recurso de revisión. Inconforme con esa determinación, la parte quejosa interpuso recurso de revisión, del cual correspondió conocer al Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, el que lo radicó con el expediente 336/2021 y en sesión de diecinueve de mayo de dos mil veintidós, ordenó remitir al expediente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación con el fin de que resolviera si reasumía su competencia originaria en relación con el tema de constitucionalidad que subsistía.

19. Suprema Corte de Justicia de la Nación no reasume competencia originaria. En sesión de diez de agosto del dos mil veintidós, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó no ejercer su competencia originaria para conocer del asunto, al estimar que no se satisfacían los requisitos de interés y trascendencia necesarios para tal efecto, al existir diversos precedentes y criterios jurisprudenciales que podían orientar la resolución del asunto.

20. Tribunal colegiado emite sentencia. En sesión veinte de octubre de dos mil veintidós, el pleno del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito confirmó la sentencia impugnada en la parte que negó el amparo solicitado, sobre las consideraciones siguientes:

"SÉPTIMO. Estudio de los agravios

"...

"Los agravios son parcialmente fundados, pero insuficientes para revocar la sentencia recurrida.

"Lo anterior, porque aun cuando es verdad que, en contravención a las reglas de la carga de la prueba, el juez de Distrito consideró incorrectamente que a la quejosa correspondía demostrar un hecho negativo, consistente en que no tiene la función de 'ejercer, manejar o disponer de recursos públicos', sin embargo, quedó demostrado que la quejosa, en su carácter de profesora de tiempo completo de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México, organismo público descentralizado del Estado de México, sí tiene la calidad de servidora pública, ubicándose en el supuesto normativo establecido en el Acuerdo reclamado y, por ende, se encuentra obligada a presentar su Declaración de Situación Patrimonial y de Intereses, obligación que no resulta inconstitucional como se expondrá en el estudio de los conceptos de violación.

"En los artículos 81 y 82 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, relacionados con las reglas de la carga de la prueba, se dispone:

"'Artículo 81.' (se transcribe)

"'Artículo 82.' (se transcribe)

"De conformidad con la disposición transcrita en primer lugar, las partes tienen la carga procesal de demostrar los hechos positivos que den sustento a sus pretensiones.

"Asimismo, en el diverso artículo citado, se establecen reglas adicionales, consistentes en que, el que niega no tiene la carga procesal de demostrar, salvo que la negativa envuelva la afirmación expresa de un hecho positivo, o bien, con ésta se desconozca tanto la presunción legal favorable al colitante, como la capacidad.

"En la especie, desde el escrito de demanda, la quejosa afirmó, esencialmente, que es 'empleada universitaria contratada como profesora de tiempo completo, con el número de empleado *****', que la función que desempeña en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México es de carácter académica y que es inconstitucional el Acuerdo reclamado, porque en éste se consideró que todos los empleados, encargados o comisionados de esa casa de estudios son servidores públicos y se encuentran obligados a rendir su Declaración de Situación Patrimonial y de Intereses, contraviniendo lo resuelto por el más alto tribunal del país en la ejecutoria 1050/2018, en el sentido de que no todos los empleados de la Universidad Autónoma del Estado de México tienen el carácter de servidores públicos, sino, únicamente, los que, con motivo de sus funciones, ejerzan, manejen o dispongan de recursos públicos.

"Al resolver, el juez de Distrito calificó de inoperante el concepto de violación, con base en que la quejosa no demostró que su función no es la de ejercer, manejar o disponer recursos públicos, concluyendo que 'al no demostrarse que la quejosa no tenga la calidad de servidora pública dentro de la Universidad que labora, resultan fundados pero inoperantes los conceptos de violación hechos valer'.

"Atendiendo lo anterior, se llega al convencimiento de que la sentencia de amparo recurrida es incorrecta, en la parte que se analiza, porque, conforme a las disposiciones adjetivas transcritas, la quejosa no estaba obligada a demostrar que no ejerce, maneja o dispone de recursos públicos, con motivo de sus funciones, en razón de que ese elemento fáctico es de naturaleza negativa, siendo obligación de su contraparte acreditar el hecho positivo contrario, esto es, que la quejosa sí ejerce, maneja o dispone de recursos públicos.

"Sobre todo, porque el razonamiento del juez de Distrito es incongruente, pues, por una parte, consideró que la quejosa no demostró que no ejerce, maneja o dispone de recursos públicos, lo cual equivale a que estimó que sí realiza esas actividades, pero, por otra, también resolvió, de forma contradictoria, que por esa circunstancia no podía considerarla como servidora pública, destinataria de la disposición general tachada de inconstitucional.

"En efecto, el juez de Distrito determinó que solamente podía considerarse como servidor público a los trabajadores de la Universidad que tuvieran a su cargo ejercer, manejar o disponer de recursos públicos, conforme al criterio de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las ejecutorias que citó, sin embargo, al declarar inoperante el concepto de violación sostuvo una postura en contrario, pues a pesar de que consideró que la quejosa sí ejerce, maneja o dispone de recursos públicos, característica que atribuyó a los servidores públicos universitarios, concluyó que la quejosa no lo es; por precisión se transcribe:

"(se transcribe)

"Ahora, también debe tomarse en cuenta que la quejosa sustentó como hecho afirmativo de su pretensión, que su función se relaciona con la actividad académica en la Universidad y que, derivado de ello, no puede ser considerada como servidora pública universitaria, ni se encuentra obligada a rendir las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, ordenadas en el Acuerdo reclamado, y que ese hecho que sí quedó demostrado con la copia simple del recibo de pago que exhibió (foja 32), administrada con el contenido del informe justificado del titular del Órgano Interno de Control en la Universidad Autónoma del Estado de México (fojas 45 a 54), en el cual reconoció que la quejosa forma parte del personal académico, y el acuse de recibo, con sello digital, de la Declaración de Situación Patrimonial y de Intereses en el Sistema Universitario Anticorrupción (foja 55), en el que anotó, textualmente, la clave de empleada de la quejosa en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México.

"Elementos de prueba que son aptos y suficientes para tener por demostrado que se desempeña como profesora de la facultad de derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México, lo cual la legitima para reclamar el acuerdo tachado de inconstitucional, porque, como se verá en el estudio de los conceptos de violación, sí se trata de una servidora pública destinataria de la obligación de presentar sus Declaraciones de Situación Patrimonial y de Intereses.

"Luego, es incorrecta la conclusión del juez de Distrito, en la parte que determinó inoperante el concepto de violación, sobre todo porque la inconformidad esencial de la quejosa es que, en su opinión, sin ser servidora pública, se le obliga a cumplir con las declaraciones mencionadas.

"Vista la conclusión alcanzada, al no quedar pendiente de estudio alguna causal de improcedencia propuesta por las partes, o que se advierta de oficio, con fundamento en el artículo 93, fracción V, de la Ley de Amparo, este tribunal colegiado reasume jurisdicción para realizar el análisis de los conceptos de violación no estudiados por el juez de Distrito, relacionados con la inconstitucionalidad del Acuerdo 002/2021 reclamado.

"OCTAVO. Análisis de los conceptos de violación

"...

"Los conceptos de violación son infundados.

"Lo anterior, porque el Acuerdo reclamado no contraviene el texto constitucional, siendo que todos los servidores públicos de las entidades federativas están obligados a presentar su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes, como se expone a continuación.

"En relación con la definición de 'servidor público', en el Diccionario Panhispánico del Español Jurídico, de la Real Academia Española, en su publicación de internet, con dirección <https://dpej.rae.es>, en lo que interesa, se señala:

"(se transcribe)

"En ese sentido, la expresión 'servidor público' hace referencia a la persona que presta sus servicios o ejerce un cargo o función en el sector público, esto es, al que presta sus servicios en la administración pública, como parte de su organización, sin hacer alusión a que el manejo, uso o disposición de recursos públicos sean condiciones para tener el carácter de servidor público.

"En el artículo 109, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece:

""Artículo 109." (se transcribe)

"En la norma fundamental transcrita, se elevó a rango constitucional la obligación de todo servidor público de actuar conforme a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, so pena de sancionarlo administrativamente, mediante amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como con la imposición de la sanción económica que corresponda con los beneficios económicos obtenidos y los daños y perjuicios patrimoniales causados, conforme a los procedimientos que sean establecidos en la ley para la investigación y sanción de esos actos u omisiones.

"En el diverso numeral 108 de la Constitución Federal, se prevé:

""Artículo 108." (se transcribe)

"De conformidad con el párrafo primero del precepto constitucional transcrito, se considera, en general, servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión, de cualquier naturaleza, en la Administración Pública Federal.

"Asimismo, en el cuarto párrafo de esa norma fundamental, se ordenó que en las constituciones de las entidades federativas, se precisaran, en los mismos términos del primer párrafo, para efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidor público de quien desempeñe algún empleo, cargo o comisión en las entidades federativas, municipios y demarcaciones de la Ciudad de México.

"Como se ve, en las disposiciones analizadas no se estableció que la calidad de servidor público dependa, necesariamente, de que la persona ejerza, maneje o disponga de recursos públicos.

"Luego, de conformidad con lo dispuesto en los preceptos constitucionales examinados, por servidor público, sea federal, local o municipal, debe entenderse, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión, de cualquier naturaleza, en la administración pública de los tres niveles de gobierno, encontrándose obligado, sólo por su carácter, a presentar, bajo protesta de decir verdad, la declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes y en los términos que determine la ley.

"Y es que, según lo ordenado en el artículo 108, último párrafo, de la Constitución Federal, quienes desempeñan un cargo público deben hacerlo no sólo con apego a los principios constitucionales de legalidad, lealtad, imparcialidad y eficiencia, sino también honradez, siendo necesario que declaren cuál es su situación patrimonial y de intereses, y en el precepto constitucional no se estableció que únicamente las personas que manejan, ejercen o estén involucradas con dinero público deban rendir esa información.

"Precisado el marco constitucional, en el Acuerdo 002/2021 reclamado, el Titular del Órgano Interno de Control en la Universidad Autónoma del Estado de México dispuso que son servidores públicos universitarios las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión dentro de esa casa de estudios, tal como se establece en los artículos 1, 2, fracción XXV y 19 tachados de inconstitucionales, de contenido:

"'Primero. El presente acuerdo tiene por objeto determinar que los servidores públicos de la Universidad Autónoma del Estado de México deben presentar las Declaraciones de la Situación Patrimonial y de intereses mediante el Sistema Universitario Anticorrupción, disponible en la dirección de internet: <https://sua.uaemex-mx>.'

"'Artículo 1. Los presentes lineamientos son de observancia obligatoria para todos los servidores públicos de la Universidad Autónoma del Estado de México, tiene por objeto regular el funcionamiento del Sistema Informático denominado Sistema Universitario Anticorrupción, como instrumento de registro, recepción, control y resguardo de las Declaraciones de Situación Patrimonial y de intereses de los servidores públicos universitarios, mediante el cual informan sobre el estado de su Patrimonio y sus intereses personales, familiares o de negocios, al inicio, durante y en la conclusión de su empleo, cargo o comisión.'

"'Artículo 2. Para efectos de los presentes lineamientos, se entenderá por:

"'...

"'XXV. Servidor público universitario: persona que desempeña un empleo, cargo o comisión en la Universidad Autónoma del Estado de México.'

"'Artículo 19. Todos los servidores públicos de la Universidad Autónoma del Estado de México bajo protesta de decir verdad, deberán presentar ante el Órgano Interno de Control las Declaraciones en sus diversas modalidades, mediante el Sistema Universitario Anticorrupción, en los plazos establecidos, asimismo, la falta de entrega será motivo de investigación y eventual sanción de conformidad con la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios ...'

"En las normas reclamadas, la autoridad responsable dispuso que son servidores públicos universitarios, obligados a presentar Declaraciones de Situación Patrimonial y de Intereses, quienes

desempeñen un empleo, cargo o comisión en la Universidad Autónoma del Estado de México.

"Luego, son infundados los conceptos de violación en los que se afirma que el carácter de servidor público de la quejosa, como empleada de la Universidad Autónoma del Estado de México, se encuentra condicionado a que ejerza, maneje o disponga de recursos públicos con motivo de sus actividades, porque, como ya se determinó, todos los empleados de la administración pública estatal, con independencia de la función que realicen, son considerados, constitucionalmente, como servidores públicos, encontrándose obligados a cumplir con los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

"Y, es que también los profesores de la Universidad local son servidores públicos, porque con independencia de que solamente realicen funciones académicas o relacionadas con la docencia, forman parte de la administración pública estatal, siendo que la Universidad Autónoma del Estado de México es un organismo público descentralizado del Estado de México, y forma parte del sector público estatal auxiliar, en términos de lo dispuesto en los artículos 45 y 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, así como en los artículos 5, párrafo decimotercero, de la Constitución local, y 1, párrafo primero, de la Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México, en los que se establece:

"Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México

"Artículo 45. Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos serán considerados como organismos auxiliares del Poder Ejecutivo y forman parte de la Administración Pública."

"Artículo 47. Los organismos descentralizados gozarán de personalidad jurídica y patrimonio propio y podrán ser creados para ayudar operativamente al Ejecutivo en el ejercicio de sus atribuciones."

"Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México

"Artículo 5 ...

"...

"La Universidad Autónoma del Estado de México es un organismo público descentralizado del Estado de México, contará con personalidad jurídica y patrimonio propios; se encontrará dotada de plena autonomía en su régimen interior en todo lo concerniente a sus aspectos académico, técnico, de gobierno, administrativo y económico. Tendrá por fines impartir la educación media superior y superior; llevar a cabo la investigación humanística, científica y tecnológica; difundir y extender los avances del humanismo, la ciencia, la tecnología, el arte y otras manifestaciones de la cultura, conforme a lo dispuesto en la fracción VII del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Especial atención tendrá en el cumplimiento de la función social del servicio que ofrece."

"Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México

"Artículo 1. La Universidad Autónoma del Estado de México es un organismo público descentralizado del Estado de México, establecida por esta Ley con personalidad jurídica y patrimonio propios, dotada de plena autonomía en su régimen interior en todo lo concerniente a sus aspectos académico, técnico, de gobierno, administrativo y económico."

"Por tanto, en su carácter de servidora pública, derivado de que es empleada de la Universidad

Autónoma del Estado de México, la quejosa se encuentra obligada, conforme al Acuerdo 002/2021 reclamado, que es acorde al mandato constitucional, a presentar la declaración patrimonial y de intereses, según lo ordenado en el artículo 108, último párrafo, de la Constitución Federal, en el que se establece que quienes desempeñan un cargo público deben hacerlo con apego al principio de honradez, sobre todo porque en el precepto constitucional no se estableció que únicamente las personas que manejan, ejercen o estén involucradas con dinero público deban rendir esa información.

"Una postura en contrario, permitiría a los servidores públicos de la Universidad Autónoma del Estado de México que inobserven el principio constitucional de honradez, que rige su función y se encuentran obligados a acatar, en perjuicio del Sistema Universitario Anticorrupción, del cual ningún servidor público se encuentra exento.

"No es óbice, lo resuelto por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la ejecutoria que resolvió el amparo en revisión 1050/2018, invocada por la quejosa para sustentar que no todos los trabajadores universitarios son servidores públicos, por precisión se transcribe la parte considerativa:

"I. ANTECEDENTES

"1. Contexto. El 27 de mayo de 2015 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de combate a la corrupción, con el cual se creó el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA).

"2. En el marco del SNA, destaca la obligación que se le atribuyó a las entidades federativas de establecer sistemas locales anticorrupción.

"3. En ese contexto, todas las entidades federativas de la República Mexicana han reformado sus constituciones locales con la finalidad de establecer sus respectivos sistemas y cumplir con el mandato constitucional en la materia.

"4. Reforma constitucional del Estado de México. El 24 de abril de 2017 se publicó en la gaceta oficial del Estado de México, el decreto mediante el cual se reformaron diversas disposiciones constitucionales relacionadas con el Sistema Local Anticorrupción (SLA).

"5. Juicio de amparo. Inconforme, el Rector de la Universidad Autónoma del Estado de México impugnó la inconstitucionalidad de los artículos 61, fracción LIV y 130 de la constitución local, en esencia, bajo los siguientes argumentos:

"...

"Sistema Nacional Anticorrupción

"47. Como se adelantó en el capítulo relativo a los antecedentes, las normas impugnadas se publicaron en el contexto de las reformas a la Constitución General con las cuales se creó el SNA. Lo anterior cobra una especial relevancia, pues para poder responder frontalmente los argumentos de la quejosa, es necesario realizar algunas precisiones en torno a dicho sistema, con la intención de dibujar un panorama general de su ingeniería constitucional.

"48. Cobra especial relevancia para este asunto la reforma que sufrió el artículo 113 constitucional, en el cual se estableció, por un lado, que el SNA es la instancia de coordinación entre las

autoridades de todos los órdenes de gobierno en materia anticorrupción y, por otro, que las entidades federativas establecerán sus sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.

“49. Con la finalidad de analizar la teleología de dicha reforma, conviene traer a colación su exposición de motivos, de la cual destaca lo siguiente:

“...

“50. Por su parte, del dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en la parte relativa al Sistema Nacional Anticorrupción, se destaca lo siguiente:

“«Es así como se propone la modificación de diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para crear el Sistema Nacional Anticorrupción como una instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

“«...

“«Por lo anterior, esta Comisión dictaminadora conviene en establecer el nombre de Sistema Nacional Anticorrupción, esto por considerar que el combate a la corrupción es fundamental para alcanzar estándares de integridad pública.

“«...

“«Esto es, el sistema nacional de fiscalización, en términos del proyecto, se inscribe como un subsistema consolidado y autónomo pero funcionando como eje central y pilar fundamental del Sistema Nacional Anticorrupción, de forma tal que las acciones emprendidas por el Estado para prevenir y sancionar la corrupción, no se llevarán a cabo de forma aislada o fragmentada, sino como un sistema integral articulado para prevenir y sancionar las responsabilidades administrativas y los hechos de corrupción, sea que éstas deriven del ejercicio indebido de los recursos públicos o bien, del incumplimiento de responsabilidades públicas que no se vinculan necesariamente con la hacienda pública.

“«...

“«Así, por primera vez en México, contaremos con un sistema integral y transversal, alejado de intereses personales, pues sus finalidades son muy claras: generar mejores estándares en el servicio público y combatir de manera definitiva los actos de corrupción.

“«...

“«De igual forma, la idoneidad de la medida también se justifica por su alcance nacional: las entidades federativas deberán establecer sistemas locales anticorrupción, aspecto derivado de las iniciativas dictaminadas. Es así que estos sistemas locales servirán como mecanismos de coordinación para el diseño, evaluación de políticas de educación, concientización, prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como la promoción de la integridad pública.

""«...

""«Como ya ha sido expuesto, el Sistema pretende homologar acciones entre los diferentes órdenes de gobierno para la generación de mayores estándares de integridad pública y combate a la corrupción. No obstante, este objetivo no podrá alcanzarse sin mecanismos de coordinación efectivos. Con la finalidad de dotar al Sistema del marco jurídico necesario para su adecuado funcionamiento, se considera indispensable complementar el marco constitucional con la facultad del Congreso de la Unión, en su carácter de autoridad del orden constitucional, de emitir una ley general que establezca las bases de coordinación entre las autoridades de los órdenes de gobierno competentes en las materias objeto del presente dictamen.»

""51. En esas condiciones, resulta evidente que la finalidad de esa reforma constitucional, consistió en la creación de una instancia de coordinación entre todos los órdenes de gobierno, mediante la implementación de un sistema que parte de un diseño constitucional con miras a hacer plenamente efectivo el combate a la corrupción.

""52. Resulta importante hacer notar que el legislador justificó la idoneidad de las medidas legislativas en su alcance nacional y al respecto fue enfático al señalar que las entidades federativas deberán establecer sistemas locales anticorrupción que servirán como mecanismos de coordinación para el diseño, evaluación de políticas de educación, concientización, prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como la promoción de la integridad pública.

""53. Esto adquiere una importancia fundamental para el entendimiento de los sistemas locales anticorrupción, en virtud de que es con base en tales premisas que se deben diseñar los sistemas de las entidades federativas y es justamente en este punto donde resulta relevante el contexto bajo el cual se realizaron las reformas a la Constitución del Estado de México.

""54. También es importante hacer notar que las reformas constitucionales en la materia tienen como finalidad el cumplimiento del Estado mexicano frente a sus compromisos internacionales, puesto que México es parte de tres importantes convenciones internacionales en materia de combate a la corrupción.

""...

""78. No obstante, esta Segunda Sala ya se ha pronunciado en el sentido de considerar que a las universidades públicas le resultan aplicables las reglas del SNA, en virtud de que al menos parte de su patrimonio se integra por recursos públicos, tal como se desprende de la tesis 2a. X/2019 (10a.), de rubro y texto:

""«UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO. LE RESULTAN APLICABLES LAS REGLAS DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN.» (se transcribe)

""...

""Estudio relacionado con los conceptos de violación de la quejosa mediante los cuales controvierte la regularidad constitucional del artículo 130 de la Constitución Política del Estado de México.

""87. Toda vez que el tribunal colegiado de circuito revocó el sobreseimiento decretado en la ejecutoria de amparo, resulta necesario entrar al análisis de los conceptos de violación de la quejosa, mediante los cuales afirma que el artículo impugnado es contrario al principio de autonomía universitaria.

""88. Como se aprecia en la síntesis de sus conceptos de violación, la quejosa aduce esencialmente que la inconstitucionalidad del precepto impugnado radica en función de que otorga el carácter de servidores públicos a los trabajadores de la universidad y porque hace competentes a órganos de la administración pública y al tribunal administrativo para investigar y substanciar las faltas administrativas graves, así como para resolver las mismas.

""89. También sostuvo que desde el momento en que la constitución local dota de facultades a autoridades externas para sancionar faltas administrativas calificadas como graves, se transgrede el principio de autonomía universitaria.

""90. Los conceptos de violación esgrimidos por la quejosa son infundados, en los términos que se desarrollan a continuación.

""91. Para estar en aptitud de responder dichos argumentos, en primer lugar, es necesario precisar que el artículo 130 de la Constitución local establece esencialmente que para los efectos de las responsabilidades de servidores públicos, se considera como servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en los organismos autónomos y establece las sanciones que les serán aplicadas cuando incurran en responsabilidad administrativa, además se establecen las facultades que para tal efecto se le atribuyen a diversas autoridades, tales como los órganos internos de control o el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México.

""92. Esta Segunda Sala ya tuvo oportunidad de pronunciarse en relación a la naturaleza de los trabajadores de las Universidades públicas y al respecto sostuvo que ciertos trabajadores, con motivo de sus funciones y atendiendo al cargo que ejercen pueden equipararse, e incluso, ser funcionarios públicos en términos del SNA, pero que dicha situación no implica que todo trabajador universitario tiene esa característica e, incluso, no todas las personas que participan de la labor universitaria son trabajadores; tal es el caso de los miembros del Consejo Universitario, dentro de los que figuran profesionistas que ocuparon el cargo de rectores de la Universidad y que pueden o no ser parte de la actual comunidad universitaria, conferencistas, invitados y demás académicos que participan en la institución y que no laboran en ella.

""93. Dichas consideraciones son aplicables al presente asunto en virtud de que la norma que se impugna guarda perfecta armonía con el artículo 130 bis de la Constitución local mismo que establece las bases del sistema local anticorrupción, dentro de las cuales destaca que es la instancia de coordinación entre las autoridades de los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas, actos y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

""94. En ese sentido, tal como lo establece el artículo 130 en su primera parte, la calidad de servidor público sólo se encuentra relacionada con los efectos de las responsabilidades administrativas, las cuales, con base en el propio sistema anticorrupción del Estado de México, sólo le son aplicables a los sujetos que ejerzan recursos públicos.

""95. Por eso no debe entenderse que todo trabajador universitario es un servidor público, pues no todos actúan por mandato de una ley en sentido formal, sino que algunos lo hacen en términos de los estatutos internos. Además, los trabajadores universitarios pueden desempeñar servicios profesionales de dos tipos: de carácter académico o administrativo, y dependiendo de ello realizan funciones totalmente diferentes, con características específicas y desvinculadas entre sí.

""96. Sin que sea el caso determinar en esta sentencia la naturaleza específica de los distintos trabajadores de la Universidad quejosa, porque la litis conformada en esta instancia no se amplía a

tal cuestión.

“... ”

“El 27 de mayo de 2015 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de combate a la corrupción, con el cual se creó el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA).’

“En efecto, en la ejecutoria transcrita, el más alto tribunal del país, luego de atender a la reforma Constitucional en materia de combate a la corrupción y exposición de motivos, sustentó que mediante la reforma del artículo 113 de la Constitución Federal, se creó el Sistema Nacional Anticorrupción, entendido como la instancia relacionada con las autoridades de los tres órdenes de gobierno en materia de corrupción, para coordinar a las autoridades competentes en 1) La prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en 2) La fiscalización y control de recursos públicos, por lo que el Sistema Nacional Anticorrupción, que rige la actuación de todos los servidores públicos, también se relaciona con responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, por parte de los funcionarios estatales, no solamente con el control de los recursos públicos.

“Lo anterior deja en claro que el carácter de servidor público no solamente tiene que ver con funcionarios del Estado que manejan o tienen a su cargo recursos públicos, sino que es inherente a la función estatal desempeñada por lo que se encuentran obligados a no incurrir en actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, conforme a lo previsto en el artículo 109, fracción III, de la Constitución Federal.

“Asimismo, el más alto tribunal examinó la regularidad constitucional del artículo 130 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, a partir del argumento de que vulnera el principio de autonomía universitaria, porque otorga el carácter de servidores públicos a los trabajadores de la universidad y porque hace competentes a órganos de la administración pública y al tribunal administrativo locales para investigar y substanciar las faltas administrativas graves, así como para resolver las mismas.

“Por lo que, en la ejecutoria transcrita no se determinó, conforme a lo dispuesto en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, quiénes tienen el carácter de servidores públicos en los tres niveles de gobierno.

“Ahora, si bien es verdad que se afirmó que ciertos trabajadores, con motivo de sus funciones y atendiendo al cargo que ejercen, pueden equipararse, e incluso, ser funcionarios, en términos del Sistema Nacional Anticorrupción, pero que dicha situación no implica que todo trabajador universitario tiene esa característica e, incluso, no todas las personas que participan de la labor universitaria son trabajadores; sin embargo, esas consideraciones tienen relación con la interpretación del artículo 130, párrafo primero, de la constitución local, por lo que no puede estimarse que ese pronunciamiento sea vinculante respecto de lo dispuesto en el artículo 108 de la Constitución Federal, el cual forma parte de la base del orden jurídico mexicano, de cuyo texto se advierte que existe la obligación directa de rendición de cuentas, consistente en la declaración patrimonial y de intereses, con la finalidad de cumplir con el principio constitucional de honradez en el servicio público.

“Ahora, si bien el más alto tribunal sustentó que no todos los trabajadores universitarios son servidores públicos, sin embargo, hay que puntualizar el contexto en el que lo hizo, ya que destacó

que ciertos trabajadores, por su función y cargo se equiparan a los funcionarios y puntualizó que algunas personas que participan en la labor universitaria ni siquiera son trabajadores, como el caso de los miembros del Consejo Universitario, dentro de los que figuran profesionistas que ocuparon el cargo de rectores de la universidad y que pueden o no ser parte de la actual comunidad universitaria, conferencistas, invitados y demás académicos que participan en la institución y que no laboran en ella, por lo que, con base en esa afirmación, no se puede concluir que solamente cuando los trabajadores de la Universidad Autónoma del Estado de México manejen o tengan a su cargo recursos del Estado podrán ser considerados como servidores públicos, sujetos al Sistema Nacional Anticorrupción, tampoco que los profesores de tiempo completo, que no tengan ese encomienda, por ese hecho, carezcan del carácter de servidores públicos, puesto que, se insiste, el objetivo del Sistema Nacional Anticorrupción consiste tanto en 1) La prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, como en 2) La fiscalización y control de recursos públicos, aunado a que los profesores universitarios intervienen en actividades administrativas que eventualmente pudieran generar responsabilidades no necesariamente ligadas al manejo de recursos económicos.

"Aunado a lo anterior, el máximo tribunal precisó que no era el caso determinar la naturaleza específica de los distintos trabajadores de la Universidad, porque la litis conformada no se ampliaba a esa cuestión, por lo que en ese asunto no resolvió cuáles son las personas que tienen el carácter de servidores públicos, de conformidad con lo establecido en el artículo 108, de la Constitución Federal, el cual es claro en disponer que servidor público, en general, es toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión, de cualquier naturaleza, en la administración pública de los tres niveles de gobierno, por lo que es innecesario hacer interpretación alguna.

"Por los motivos expuestos, los artículos 1, 2, fracción XXV y 19 del Acuerdo 002/2021, emitido por el Titular del Órgano Interno de Control en la Universidad Autónoma del Estado de México, no transgreden los principios constitucionales invocados por la quejosa.

"Consecuentemente, por diversas razones, lo procedente es negar a la quejosa el amparo y protección de la Justicia Federal."

B. Criterio del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito al resolver el amparo en revisión 308/2021.

21. Demanda de amparo indirecto. Una persona física promovió una demanda de amparo indirecto en contra del titular del Órgano Interno de Control en la Universidad Autónoma del Estado de México, a quien le atribuyó la expedición del acuerdo 002/2021, por el cual se establece como obligatorio el uso del "Sistema Universitario Anticorrupción" y se expiden los Lineamientos de Funcionamiento del Sistema Universitario Anticorrupción para presentar las Declaraciones de Situación Patrimonial y de Intereses de los servidores públicos de la Universidad Autónoma del Estado de México.

22. Radicación y admisión. De la demanda de amparo correspondió conocer al Juzgado Segundo de Distrito en Materias de Amparo y Juicios Federales en el Estado de México, con residencia en Toluca, el que por auto de once de junio de dos mil veintiuno la radicó con el expediente 529/2021 y la admitió a trámite.

23. Ampliación de demanda. La parte quejosa promovió ampliación de demanda en contra de la Legislatura y del Gobernador, ambos, del Estado de México, a quienes atribuyó la expedición y promulgación del decreto 207 por el que se expidió la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios y en auto de trece de agosto de dos mil veintiuno, se admitió a trámite.

24. Sentencia de amparo indirecto. Substanciado el trámite, el trece de septiembre de dos mil veintiuno, se celebró la audiencia constitucional y se dictó sentencia a través de la cual el juez federal, por una parte, sobreseyó en el juicio respecto del refrendo que se le atribuyó al Gobernador del Estado de México, y por otra, negó el amparo solicitado en contra del punto de acuerdo primero y de los artículos 1, 2, fracciones XXV y 19, del Acuerdo 002/2021, así como de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, que se atribuyeron al titular del Órgano Interno de Control en la Universidad Autónoma y a la Legislatura, ambos, del Estado de México.

25. Recurso de revisión. Inconforme con esa determinación, la parte quejosa interpuso recurso de revisión, del cual correspondió conocer al Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, el que lo radicó con el expediente 308/2021 y en sesión de tres de marzo de dos mil veintidós, los integrantes del pleno, modificaron la sentencia impugnada, por lo que se sobreseyó en el juicio respecto del refrendo que se le atribuyó al Gobernador del Estado de México; se negó el amparo solicitado en contra del Acuerdo 002/2021 y la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios y se concedió la protección constitucional solicitada en contra de la aplicación del citado acuerdo 002/2021. La negativa del amparo solicitado se sustentó en las consideraciones siguientes:

"SÉPTIMO. Estudio.

"En términos generales, el quejoso expone que el acuerdo reclamado es inconstitucional al calificar a todos los trabajadores de la universidad como servidores públicos, sin distinguir entre los que manejan recursos públicos y los que tienen actividades únicamente académicas, además de que en lo particular, dice, no se le puede obligar a acreditar un hecho negativo, como lo es la negativa de manejar recursos públicos.

"Insiste que la norma es inconstitucional, en virtud de que acorde con las consideraciones expuestas por la Segunda Sala de la Corte en los amparos en revisión 1050/2018, 311/2018 y 793/2018, no puede considerarse como servidor público al personal académico de la Universidad Autónoma del Estado de México.

"Bien, previamente a analizar si es o no correcta la determinación del juez federal, en el sentido de que el quejoso no acreditó que no manejara recursos públicos –elemento que será materia de estudio en un apartado posterior–, es necesario precisar que, de manera primordial, la cuestión a dilucidar se centra en determinar si el Acuerdo 002/2021 de veintinueve de abril de dos mil veintiuno, por el cual se establece como obligatorio el uso del ‘Sistema Universitario Anticorrupción’ y se expiden los Lineamientos de Funcionamiento del Sistema Universitario Anticorrupción para presentar las Declaraciones de Situación Patrimonial y de Intereses de los Servidores Públicos de la Universidad Autónoma del Estado de México es constitucional al precisar qué personas se encuentran obligadas a presentar declaración patrimonial.

"En ese sentido, tratándose de personas que desempeñen un cargo dentro de una universidad con autonomía constitucional –otorgado así por la norma fundante local–, debe analizarse, para determinar si tiene o no el carácter de servidor público y si este maneja, ejerce o dispone de recursos públicos, para lo cual es necesario acudir a las normas internas y a la interpretación que, al respecto ha realizado el máximo tribunal.

"Al resolver el amparo en revisión 793/2018, la Segunda Sala de la Corte resolvió, en lo que interesa, lo siguiente:

“Así, tal organismo descentralizado se encuentre inmerso en la Administración Pública Federal –descentralizada–, por lo que, en términos del artículo 108, párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentra inmerso, en principio, al régimen de responsabilidades administrativas conforme al artículo 113 constitucional (actualmente 109) y, en esa medida, a la ley reglamentaria o general correspondiente, a saber, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (actualmente abrogada) o a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, según corresponda en términos del artículos segundo y sexto transitorios del Decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil quince, así como tercero transitorio del Decreto por el que se expide la Ley General de Responsabilidades Administrativas publicado el dieciocho de julio de dos mil dieciséis.

“Así, conforme al artículo 108 constitucional, se reputarán como servidores públicos a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza dentro de la Administración Pública Federal, como lo son las personas adscritas a la Universidad Nacional Autónoma de México; sin embargo, a juicio de esta Segunda Sala, sólo podría aducirse tal calidad cuando el trabajador o funcionario, teniendo un empleo o cargo dentro de la institución, efectivamente desempeña una comisión dentro de las funciones de la universidad de mérito. Bajo ese contexto, es indispensable recurrir a lo aducido por el Pleno de este Alto Tribunal al resolver el amparo en revisión 1927/2005, asunto en el que se especificó el alcance del concepto «comisión».

“El Pleno estableció, en términos generales, que la expresión «comisión» contenida en el aludido precepto constitucional, implicaba la transferencia de recursos públicos de la Federación a una persona, incluso de carácter particular, para que realizara un servicio público.

“En tratándose de las Universidades públicas –conforme al artículo 3o. constitucional– si bien, se reitera, existen personas a quienes no puede reputarse la calidad de servidor público, aun teniendo un empleo o cargo en aquella, en tanto que su función no está relacionada íntimamente con la asignación o administración de recursos públicos y la utilización de éstos en la satisfacción de los fines de la institución educativa, cierto es también que, al cumplimentarse el requisito de mérito, sí puede exigirse responsabilidad administrativa a algunos miembros de la institución educativa en términos del artículo 108 constitucional. Por tanto, a consideración de este Órgano, es necesario que, en cada caso, se realice un análisis minucioso de funciones, relación con el patrimonio universitario, entre otros aspectos, a fin de reputar a un integrante como servidor público y exigirle una responsabilidad constitucional de índole administrativa.’

“Por otra parte, al resolver el amparo en revisión 311/2018, la Sala indicada concluyó:

“Desde otro aspecto, es verdad que ciertos trabajadores de las Universidades, con motivo de sus funciones y atendiendo al cargo que ejercen pueden equipararse, e incluso, ser funcionarios públicos, en términos del nuevo Sistema Nacional Anticorrupción, empero, no todo trabajador universitario tiene esa característica e, incluso, no todas las personas que participan de la labor universitaria son trabajadores; tal es el caso de los miembros del Consejo Universitario, dentro de los que figuran profesionistas que ocuparon el cargo de rectores de la Universidad y que pueden o no ser parte de la actual comunidad universitaria, conferencistas, invitados y demás académicos que participan en la institución y que no laboran en ella.

“Por eso no es correcto afirmar, como lo sostiene la recurrente, que todo trabajador universitario es un servidor público, pues no todos actúan por mandato de una norma general, sino que proceden en términos de los estatutos internos. Además, los trabajadores universitarios pueden desempeñar servicios profesionales de dos tipos: de carácter académico o administrativo, y dependiendo de ello realizan funciones totalmente diferentes, con características específicas y desvinculadas entre sí.’

"Asimismo, en el amparo en revisión 1050/2018, la Segunda Sala fue enfática al determinar lo siguiente:

"91. Para estar en aptitud de responder dichos argumentos, en primer lugar, es necesario precisar que el artículo 130 de la Constitución local establece esencialmente que para los efectos de las responsabilidades de servidores públicos, se considera como servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en los organismos autónomos y establece las sanciones que les serán aplicadas cuando incurran en responsabilidad administrativa, además se establecen las facultades que para tal efecto se le atribuyen a diversas autoridades, tales como los órganos internos de control o el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México.

"92. Esta Segunda Sala ya tuvo oportunidad de pronunciarse en relación a la naturaleza de los trabajadores de las Universidades públicas y al respecto sostuvo que ciertos trabajadores, con motivo de sus funciones y atendiendo al cargo que ejercen pueden equipararse, e incluso, ser funcionarios públicos en términos del SNA, pero que dicha situación no implica que todo trabajador universitario tiene esa característica e, incluso, no todas las personas que participan de la labor universitaria son trabajadores; tal es el caso de los miembros del Consejo Universitario, dentro de los que figuran profesionistas que ocuparon el cargo de rectores de la Universidad y que pueden o no ser parte de la actual comunidad universitaria, conferencistas, invitados y demás académicos que participan en la institución y que no laboran en ella.

"93. Dichas consideraciones son aplicables al presente asunto en virtud de que la norma que se impugna guarda perfecta armonía con el artículo 130 bis de la Constitución local mismo que establece las bases del sistema local anticorrupción, dentro de las cuales destaca que es la instancia de coordinación entre las autoridades de los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas, actos y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

"94. En ese sentido, tal como lo establece el artículo 130 en su primera parte, la calidad de servidor público sólo se encuentra relacionada con los efectos de las responsabilidades administrativas, las cuales, con base en el propio sistema anticorrupción del Estado de México, sólo le son aplicables a los sujetos que ejerzan recursos públicos.

"95. Por eso no debe entenderse que todo trabajador universitario es un servidor público, pues no todos actúan por mandato de una ley en sentido formal, sino que algunos lo hacen en términos de los estatutos internos. Además, los trabajadores universitarios pueden desempeñar servicios profesionales de dos tipos: de carácter académico o administrativo, y dependiendo de ello realizan funciones totalmente diferentes, con características específicas y desvinculadas entre sí."

"De lo anterior es posible concluir que no todos los empleados universitarios pueden tener el carácter de servidores públicos, sino que deberá atenderse a si éstos ejercen o no recursos públicos, atento a la forma en cómo está articulado el Sistema Local Anticorrupción del Estado de México.

"De ahí que, como bien lo refiere la recurrente, las normas que rigen el sistema anticorrupción local prevén una restricción respecto a quiénes serán reputados como servidores públicos y, de ahí, verificar la exigibilidad del cumplimiento de obligaciones que de ese carácter surgen.

"Sin embargo, previo a declarar la inconstitucionalidad de la norma impugnada, este órgano debe acudir a la interpretación con la que se pueda salvar la presunción de constitucionalidad de ésta.

"Esto es así, porque aun atendiendo a una interpretación conforme o pro persona, antes de considerar inconstitucional una norma jurídica, deben agotarse todas las posibilidades de encontrar en ella un significado que la haga compatible con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que, de ser posibles varias interpretaciones de la disposición, debe preferirse la que salve la aparente contradicción con la Norma Fundamental.

"En ese sentido, un presupuesto indispensable para que esas técnicas hermenéuticas puedan aplicarse, es que la asignación de significado a la norma jurídica sea fruto de una interpretación válida; es decir, la derivada de algún método de interpretación jurídica ya sea el gramatical, el sistemático, el funcional, el histórico o algún otro.

"En el caso, este órgano colegiado considera que, al realizarse una interpretación sistemática y armónica de la norma impugnada, debe concluirse que ésta es acorde a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como se demostrará a continuación.

"Bien, como lo ha sostenido la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la interpretación sistemática de las normas que consiste en conferirles un significado en atención al contexto normativo o marco legal en que se ubican, puede prevalecer, incluso, sobre el entendimiento subjetivo que el legislador les pretendió asignar a través de los trabajos preparatorios, siempre y cuando esa interpretación sea coherente axiológicamente o afín a la voluntad objetiva que subyace a las normas.

"Ahora bien, en atención a que las leyes deben interpretarse de forma sistemática para que sus disposiciones sean congruentes entre sí, se concluye que el Acuerdo impugnado no debe interpretarse aisladamente sino de manera armónica con las normas que integran el Sistema Nacional y Local Anticorrupción, especialmente la norma interna que rige a la Universidad Autónoma del Estado de México.

"Así, las normas que regulan el sistema referido y, en específico, aquellas que se deben tener en cuenta para determinar quiénes tienen el carácter de servidores públicos y que deben cumplir con las obligaciones que a ellos se les impone o, en su caso, sancionarlos mediante los procedimientos administrativos o penales correspondientes, son 1) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y 3) Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México.

"Esos ordenamientos hacen referencia al 'servidor público', por lo que es necesario que, en lo individual, se mencione la excepción que le otorgan a ese concepto y las circunstancias particulares que se prevén en torno a aquél.

"1) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"'Artículo 108.' (se transcribe)

"De ese artículo se destaca que, en efecto, la Constitución Federal prevé quienes serán considerados como servidores públicos federales; sin embargo, permite a los Poderes revisores locales que precisen qué personas tendrán ese carácter, por lo que, entonces, se debe acudir a la norma fundamental local, cuyo texto, en lo que interesa, es el siguiente:

"2) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

"'Artículo 130. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título, se considera como servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en alguno de los

poderes del Estado, organismos autónomos, en los municipios y organismos auxiliares, así como los titulares o quienes hagan sus veces en empresas de participación estatal o municipal, sociedades o asociaciones asimiladas a éstas y en los fideicomisos públicos. Por lo que toca a las y los demás trabajadores del sector auxiliar, su calidad de servidores públicos estará determinada por los ordenamientos legales respectivos. Las y los servidores públicos a que se refiere el presente artículo estarán obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial, de intereses ante las autoridades competentes y constancia de presentación de la declaración fiscal y en los términos que determine la ley.'

"Del precepto transcrito, es dable concluir que, si bien la Constitución local prevé una definición de quien será considerado como servidor público, lo cierto es que también otorga posibilidad de que se fijen distinciones entre algunos trabajadores para que, en normas internas, se prevea tal calidad cuando se trata del sector auxiliar.

"Ahora, para determinar cuáles son los organismos del sector auxiliar, es necesario atender a lo que se dispone en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, en específico en los artículos 45 y 47, cuyo contenido es el siguiente:

"Artículo 45. Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos asimilados, serán considerados como organismos auxiliares del Poder Ejecutivo y como parte integrante de la Administración Pública del Estado.'

"Artículo 47. Los organismos descentralizados gozarán de personalidad jurídica y patrimonio propio y podrán ser creados para ayudar operativamente al Ejecutivo en el ejercicio de sus atribuciones.'

"En relación con ello, debe precisarse que la Universidad Autónoma del Estado de México es un organismo público descentralizado, conforme a los artículos 5 de la Constitución local y 1 de la Ley de la referida institución educativa, por lo que válidamente se le puede considerar como aquellos de los que forman parte del sector auxiliar, respecto de los cuales la constitución local prevé la posibilidad de que las normas internas de cada organismo auxiliar establezcan quienes tendrán la calidad de servidor público.

"3) Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México.

"Artículo 39. La Universidad Autónoma del Estado de México contará con un Órgano Interno de Control con autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su funcionamiento y resoluciones. Tendrá a su cargo prevenir, corregir, investigar y calificar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas de las personas servidoras públicas de la Universidad Autónoma del Estado de México, sindicalizados, de confianza, o de elección, que ejerzan, manejen o dispongan de recursos públicos, así como de particulares vinculados con faltas graves, para sancionar aquellas distintas a las que son competencia del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia, aplicación de recursos públicos federales, estatales, municipales; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía General de Justicia del Estado de México.

"El Órgano Interno de Control, su titular y el personal adscrito al mismo, estarán impedidos de intervenir o interferir en forma alguna en el desempeño de las facultades y ejercicio de atribuciones, respetando la autonomía universitaria, establecida en el artículo 3, fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.'

"Artículo 41. El Órgano Interno de Control tendrá las siguientes atribuciones:

“Las que contempla la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios;”

“De la norma transcrita, se observa que el Órgano Interno de Control de la referida Universidad puede iniciar procedimientos de responsabilidad administrativa y vigilar lo estipulado por las leyes de responsabilidades administrativas –general y local– respecto de servidores públicos, dando la propia norma un alcance a dicho concepto, esto es, serán considerados así los trabajadores universitarios ‘sindicalizados, de confianza, o de elección, que ejerzan, manejen o dispongan de recursos públicos’.

“Bien, una vez observada la conceptualización que, conforme al Sistema Nacional y Local Anticorrupción, se otorga al carácter de ‘servidor público’ es necesario, a la par de ello, analizar el contenido del acuerdo reclamado.

“La norma impugnada prevé que los servidores públicos serán aquellas personas que desempeñen un empleo, cargo o comisión dentro de la Universidad Autónoma del Estado de México, tal como se observa de sus artículos 1, 2, fracción XVI y 19 que precisan:

“Primero El presente acuerdo tiene por objeto determinar que los servidores públicos de la Universidad Autónoma del Estado de México deben presentar las Declaraciones de la Situación Patrimonial y de intereses mediante el Sistema Universitario Anticorrupción, disponible en la dirección de internet: <https://sua.uaemex-mx>.

“Artículo 1.’ (se transcribe)

“Artículo 2. (se transcribe)

“...

“XVI.’ (se transcribe)

“Artículo 19.’ (se transcribe)

“Se observa entonces que, si bien el titular del Órgano Interno de Control de la Universidad Autónoma del Estado de México definió en el acuerdo reclamado quien es ‘servidor público’, lo cierto es que esta norma no puede interpretarse de manera aislada, sino que debe acudir a las normas de mayor jerarquía para lograr un concepto completo y concreto de servidor público.

“En esa línea de pensamiento, debe interpretarse que la fracción XVI del artículo 2 del Acuerdo 002/2021 de veintinueve de abril de dos mil veintiuno, al mencionar que el ‘servidor público universitario’ es la persona que desempeña un empleo, cargo o comisión en la Universidad Autónoma del Estado de México, se refiere ‘a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en la Universidad Autónoma del Estado de México sindicalizados, de confianza, o de elección, que ejerzan, manejen o dispongan de recursos públicos ...’

“Lo anterior se concluye a partir del análisis de las normas que regulan el Sistema Anticorrupción –lasiadas anteriormente–, respetando con ello la voluntad del Poder Revisor de la Constitución, que previó la posibilidad de que las constituciones locales establecieran una definición del concepto en análisis, lo que a su vez, permitió que los órganos que tuvieran su propia regulación definieran quienes serían reputados como servidores públicos, tal como ocurrió en la Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México.

"Lo anterior, además, es acorde con lo resuelto por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los amparos en revisión 311/2018, 793/2018 y 1050/2018, que refiere el quejoso en su demanda de amparo como en su escrito del recurso, pues se insiste, dicho órgano indicó expresamente que, tratándose de los trabajadores de las universidades autónomas –sea la Nacional o las locales– debía atenderse no sólo al hecho de que una persona tuviera un empleo, cargo o comisión en un ente universitario autónomo, sino que debía considerarse que ‘... existen personas a quienes no puede reputarse la calidad de servidor público, aun teniendo un empleo o cargo en aquélla, en tanto que su función no está relacionada íntimamente con la asignación o administración de recursos públicos y la utilización de éstos en la satisfacción de los fines de la institución educativa’ y que, específicamente tratándose del Estado de México ‘la calidad de servidor público sólo se encuentra relacionada con los efectos de las responsabilidades administrativas, las cuales, con base en el propio sistema anticorrupción del Estado de México, sólo le son aplicables a los sujetos que ejerzan recursos públicos’.

"De ahí que, contrario a lo pretendido por el quejoso, la norma no deviene inconstitucional únicamente porque la definición de servidor público se encuentra incompleta, como ocurre en el caso, cuestión que no genera incertidumbre jurídica pues, se insiste, al hacerse una interpretación sistémica y armonizada con las normas que prevén el concepto de ‘servidor público’, se logra desentrañar quienes tienen ese carácter cuando se trate de los empleados de la Universidad Autónoma del Estado de México, no obstante que el titular del Órgano Interno de Control de la referida institución educativa haya citado en el acuerdo reclamado la definición que se contiene en la Constitución Federal, adaptada a la Universidad.

"Situación contraria ocurriría si el legislador local hubiera determinado que un servidor público es todo aquel empleado, sin importar si maneja o dispone de recursos públicos y el titular del Órgano Interno de Control de la Universidad lo hubiera limitado a aquellos que ejercieran esos recursos, ya que, en este caso, la norma del segundo excedería a la del primero, violando con ello el principio de reserva de ley, lo que en el caso concreto no ocurre.

"De ahí lo insuficiente de los argumentos, pues la norma conserva su presunción de constitucionalidad si al analizarse se aplica una interpretación sistemática.

"Es aplicable, por identidad de razón, la jurisprudencia 1a./J.83/2004, de la Primera Sala del Máximo Tribunal de nuestro país, de rubro y texto siguientes:

"LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD NO PUEDE DERIVAR EXCLUSIVAMENTE DE LA FALTA DE DEFINICIÓN DE LOS VOCABLOS O LOCUCIONES UTILIZADOS POR EL LEGISLADOR.’ (se transcribe)

"Es importante destacar que, una vez interpretada sistemáticamente, se concluye que la norma no es aplicable al quejoso y lo que implica que no le cause afectación; sin embargo, en el caso particular no procede el sobreseimiento en el juicio.

"Lo anterior porque concluir que se actualiza una causa de sobreseimiento con base en los razonamientos vertidos a lo largo de este apartado, implica el análisis del fondo del asunto, cuestión que es incompatible con el sobreseimiento, motivo por el que la causa referida debe desestimarse.

"..."

V. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN

26. Por cuestión de orden, es necesario establecer si en el caso se configura la contradicción de

criterios, en tanto que sólo bajo ese supuesto, será posible efectuar el estudio relativo con el fin de determinar el criterio que, en su caso, deba prevalecer con carácter de jurisprudencia.

27. En principio, conviene destacar que la divergencia de criterios existe cuando los órganos jurisdiccionales contendientes adoptan en sus sentencias criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, con independencia de que las cuestiones fácticas que los rodeen no sean exactamente iguales.

28. Tal consideración se encuentra plasmada en la jurisprudencia P./J. 72/2010, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro y texto son los siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES. De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución."(1)

29. En ese contexto, si la finalidad de la contradicción de criterios es la unificación y el problema radica en los procesos de interpretación adoptados por los órganos jurisdiccionales contendientes,

entonces es posible afirmar la existencia de una contradicción de criterios cuando se cumplen los siguientes requisitos:

- a) Que los órganos jurisdiccionales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese.
- b) Que entre los ejercicios interpretativos respectivos exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general.
- c) Que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la forma de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como dicha forma, también sea legalmente posible.

30. Apoya a lo anterior, la jurisprudencia 1a./J. 22/2010, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA. Si se toma en cuenta que la finalidad última de la contradicción de tesis es resolver los diferendos interpretativos que puedan surgir entre dos o más tribunales colegiados de circuito, en aras de la seguridad jurídica, independientemente de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, puede afirmarse que para que una contradicción de tesis exista es necesario que se cumplan las siguientes condiciones: 1) que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que tuvieron que ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese; 2) que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre al menos un razonamiento en el que la diferente interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general, y 3) que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible."(2)

31. Con base en las anteriores precisiones, este Pleno Regional procede a verificar la actualización de los requisitos anunciados.

32. Primer requisito: ejercicio interpretativo y arbitrio judicial. Este elemento se satisface, porque los tribunales colegiados contendientes al resolver las cuestiones litigiosas sometidas a su consideración se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada, como se aprecia del apartado en que se relataron los antecedentes de los criterios denunciados.

33. Segundo requisito: razonamiento y diferendo de criterios interpretativos. Este Pleno Regional determina que en los ejercicios interpretativos realizados en los criterios denunciados, sí existe un punto de toque, pues al examinar la constitucionalidad del acuerdo 002/2021, por el cual se establece como obligatorio el uso del "Sistema Universitario Anticorrupción" y se expiden los Lineamientos de Funcionamiento del Sistema Universitario Anticorrupción para presentar las Declaraciones de Situación Patrimonial y de Intereses de los servidores públicos de la Universidad Autónoma del Estado de México, los tribunales colegiados contendientes arribaron a decisiones contrarias.

34. Lo que se afirma así, pues el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, al resolver el amparo en revisión 336/2021 sostuvo que todos los empleados de la administración pública estatal, con independencia de la función que realicen, son considerados constitucionalmente como servidores públicos, encontrándose obligados a cumplir con los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

35. Explicó que, en términos de los artículos 108 y 109 de la Constitución Federal, por servidor público sea federal, local o municipal, debe entenderse en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública de los tres niveles de gobierno y que por tener ese carácter, se encuentra obligado a presentar, bajo protesta de decir verdad, la declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes y en los términos que determine la ley.

36. Indicó que también los profesores de la Universidad local son servidores públicos, porque con independencia de que solamente realicen funciones académicas o relacionadas con la docencia, forman parte de la administración pública estatal, lo anterior, tomando en cuenta que la Universidad Autónoma del Estado de México es un organismo público descentralizado de esa entidad y, por ende, conforma el sector público estatal auxiliar.

37. Que la obligación prevista en el acuerdo 002/2021, es acorde con el mandato constitucional de presentar declaración patrimonial y de intereses, contenido en el artículo 108, último párrafo, de la Constitución Federal, máxime cuando dicho precepto no estableció que únicamente las personas que manejen, ejerzan o estén involucradas con dinero público, deban rendir esa información.

38. En cambio, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, al resolver el amparo en revisión 308/2021 consideró que no todos los empleados universitarios pueden tener el carácter de servidores públicos, sino que deberá atenderse a si ejercen recursos públicos en atención a la forma en que se articuló el Sistema Local Anticorrupción del Estado de México.

39. Señaló que la fracción XVI del artículo 2 del Acuerdo 002/2021, al mencionar que el servidor público universitario es la persona que desempeña un empleo, cargo o comisión en la Universidad Autónoma del Estado de México, se refiere a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en la universidad sindicalizados, de confianza o de elección que ejerzan, manejen o dispongan de recursos públicos.

40. Dijo que esa conclusión partía del análisis de las normas que regulan el Sistema Anticorrupción y en respeto a la voluntad del Poder Revisor de la Constitución, que contempló la posibilidad de que las constituciones locales establecieran una definición de servidor público, lo cual permitió que los órganos que tuvieran su propia regulación, definieran quiénes serían reputados como servidores públicos, tal como sucedió en la Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México.

41. Lo expuesto evidencia que, no obstante estar frente a un mismo supuesto de hecho, los tribunales colegiados contendientes a partir del estudio de las ejecutorias 311/2018, 793/2018 y 1050/2018, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, arribaron a conclusiones distintas entre sí, pues mientras que, para el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, todos los profesores (incluyendo los de tiempo completo), de la Universidad local son servidores públicos, con independencia de que solamente realicen funciones académicas o relacionadas con la docencia, para el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, cuando se haga referencia al concepto de servidor público,

únicamente se debe atender a aquella persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en la universidad (como los profesores de tiempo completo), y que además, ejerza, maneje o disponga de recursos públicos. Lo que es suficiente para tener por actualizado el punto de toque exigido para la configuración de la presente contradicción.

42. Tercer requisito: formulación de una pregunta genuina respecto de la cuestión jurídica. Este último requisito se actualiza ya que, a partir del punto de toque y diferendo interpretativo entre los criterios sustentados por los tribunales contendientes y, en atención a las características del caso, se desprende la siguiente cuestión:

Conforme al criterio de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver los amparos en revisión 311/2018, 793/2018 y 1050/2018, tratándose del personal académico (profesor de tiempo completo) de la Universidad Autónoma del Estado de México, su reconocimiento como servidores públicos y, por ende, la obligación de presentar la declaración de situación patrimonial y de intereses a que se refieren los artículos 1, 2, fracción XVI y 19 del acuerdo 002/2021, por el cual se establece como obligatorio el uso del "Sistema Universitario Anticorrupción" y se expiden los Lineamientos de Funcionamiento del Sistema Universitario Anticorrupción para presentar las Declaraciones de Situación Patrimonial y de Intereses de los servidores públicos de la Universidad Autónoma del Estado de México, ¿está sujeta al tipo de funciones que realizan y a que en el desempeño de su empleo, cargo o comisión en la universidad ejerzan, manejen o dispongan de recursos públicos?

VI. ESTUDIO DE FONDO

43. Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por este Pleno Regional en Materias Administrativa y Civil de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, de acuerdo con las consideraciones siguientes.

44. En principio, resulta indispensable destacar que el punto de la contradicción radica en determinar, si conforme al criterio de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver los amparos en revisión 311/2018, 793/2018 y 1050/2018, tratándose del personal académico (profesor de tiempo completo) de la Universidad Autónoma del Estado de México, su reconocimiento como servidores públicos y, por ende, la obligación de presentar la declaración de situación patrimonial y de intereses a que se refieren los artículos 1, 2, fracción XVI y 19 del acuerdo 002/2021, por el cual se establece como obligatorio el uso del "Sistema Universitario Anticorrupción" y se expiden los Lineamientos de Funcionamiento del Sistema Universitario Anticorrupción para presentar las Declaraciones de Situación Patrimonial y de Intereses de los servidores públicos de la Universidad Autónoma del Estado de México, está sujeto al tipo de funciones que realizan y a que en el desempeño de su empleo, cargo o comisión en la universidad ejerzan, manejen o dispongan de recursos públicos.

45. A fin de dar claridad a la decisión de este Pleno Regional, inicialmente se precisarán los temas y el marco constitucional y legal que subyacen en la presente ejecutoria.

Calidad de servidor público

46. Respecto de la calidad de servidor público, ya se ha pronunciado la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo en revisión 793/2018,(3) en el que se retomó el estudio sobre la evolución constitucional del Título Cuarto de la Constitución Federal, a partir de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, que a su vez efectuó al resolver el amparo en revisión 1116/2006, y resolvió lo siguiente:

"...

"La referida exposición, a juicio de este Órgano de amparo, pone de relieve algunas novedades en relación con la responsabilidad de los servidores públicos. La primera corresponde a la denominación del Título Cuarto; en tanto que, en lugar de 'responsabilidades de los funcionarios públicos', se alude a 'responsabilidades de los servidores públicos', a efecto de establecer la naturaleza del servicio a la sociedad que comporta su empleo, cargo o comisión.

"Una segunda modificación implica la renovación moral del gobierno, para lo cual se proponía avanzar en el tratamiento a que están sujetos los servidores públicos, pues las bases constitucionales entonces vigentes se estimaron insuficientes para garantizar que los empleos, cargos o comisiones en el servicio público queden subordinados al interés colectivo superior de la sociedad y no al particular. Así, se pretendía establecer normas que obligaran con efectividad al servidor público con la sociedad, reformando y adicionando las responsabilidades constitucionales de los servidores públicos.

"Tal reordenación proponía, en relación con el artículo 108, nuevos principios constitucionales para determinar el alcance personal y federal sobre responsabilidades de los servidores públicos, para lo cual se expuso, 'es necesario sujetar a responsabilidad al servidor público y asentar un principio general de responsabilidad por el manejo de fondos y recursos federales'.

"Luego, a partir de tales bases constitucionales, se pretendía establecer 'obligaciones igualitarias' a las que debían sujetarse 'todos los que desempeñen un empleo, cargo o comisión en el servicio público, tanto en el gobierno como en la administración pública paraestatal'. Por si hubiera duda tocante al alcance de la reforma constitucional, se añadió 'se trata de que todo el que desempeñe una función pública, esté sujeto a las responsabilidades inherentes a ella'.

"La reforma del artículo 108 se vinculó con la del diverso numeral 134, también de la Ley Fundamental, con la intención de cubrir un vacío sobre las responsabilidades por el manejo indebido de fondos y recursos federales, sujetándolos al mismo principio: 'que nadie que maneje recursos económicos de la Federación quede inmune de las obligaciones de aplicarlos como es debido'.

"En relación con el artículo 109, se propuso que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados establecieran las responsabilidades exigibles por el incumplimiento de las obligaciones para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía que deben observar los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Lo anterior, junto con las reformas de los artículos 108 y 134, es 'el fundamento para que la sociedad nacional pueda exigir responsabilidades a quienes sirvan bajo cualquier forma en que se sirva al interés público y a cualquier nivel de gobierno'.

"Por lo que hace al artículo 134, se propuso establecer los principios de honradez y eficacia en el manejo de los recursos públicos; y en consonancia con los artículos 108 y 109 se sujetó a responsabilidad a 'todo servidor público que maneje recursos públicos federales cualesquiera que sea su destino'.

"Recibida la iniciativa presidencial, las Comisiones Unidas Primera de Puntos Constitucionales, Segunda de Gobernación, Primera de Justicia y Primera Sección de Estudios Legislativos, presentaron su dictamen el trece de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, en los siguientes términos:

"...

"El proceso legislativo, en lo que concierne al caso, reconoció la variación de la vieja concepción de funcionarios a la más amplia cobertura de servidores públicos, en virtud de resultar insuficiente en las nuevas circunstancias, agregándose que el concepto 'abarca a todas las personas que participan en la administración de los recursos del pueblo'. Incluso, se especificó que el concepto de servidor público es 'genérico', pues engloba a todos los trabajadores que sirven al Estado, lo mismo el de más alto rango, que el más modesto empleado.

"A lo dicho se agregó que se estaba en presencia de un 'principio igualitario', que ha de verse también como 'un criterio integral y unitario' que pretende dar cumplimiento al reclamo de renovación moral.

"A la luz de esta concepción novedosa sobre 'el servidor público', seguido que fue el procedimiento que marca el artículo 135 de la Constitución Federal, el proyecto de adiciones y reformas se aprobó y, en consecuencia, se turnó al Ejecutivo de la Unión para los efectos constitucionales.

"Bajo ese contexto, la reforma de mérito pretendió cambiar el concepto tradicional de 'funcionario público' al de 'servidor público', a efecto de establecer la naturaleza del servicio a la sociedad que comporta su empleo, cargo o comisión. Ello obedeció al insuficiente tratamiento a que estaban sujetos los servidores públicos, motivo por el que se reformaron y adicionaron las responsabilidades constitucionales de los servidores públicos.

"Dentro de estas nuevas bases para sujetar a responsabilidad al servidor público, se estableció como principio general la responsabilidad de los servidores públicos por el manejo de fondos públicos federales, para lo cual se dispusieron 'obligaciones igualitarias' a las que quedaban constreñidos 'todos los que desempeñen un empleo, cargo o comisión en el servicio público, tanto en el gobierno como en la administración pública paraestatal'. Es decir, la intención de la reforma constitucional buscaba incluir por igual a 'todo el que desempeñe una función pública', con la finalidad de que 'esté sujeto a las responsabilidades inherentes a ella'.

"Como se aprecia, el nuevo concepto de servidor público tiene que ver con 'todos' los que desempeñen empleos, cargos, comisiones o funciones públicas en 'el gobierno' y en la administración pública paraestatal, es decir, en la Federación, lo que además vino a cubrir el vacío sobre responsabilidades existente en el manejo de fondos y recursos federales, razón por la que también se reformó el artículo 134 constitucional. Así, se sujetó a todos los servidores públicos al mismo principio: 'que nadie que maneje recursos económicos de la Federación quede inmune de las obligaciones de aplicarlos como es debido'.

"De este modo, las reformas de los artículos 108 y 134 establecieron 'el fundamento para que la sociedad nacional pueda exigir responsabilidades a quienes sirvan bajo cualquier forma en que se sirva al interés público y a cualquier nivel de gobierno'. La forma o manera de prestar el servicio en el gobierno, fue del todo indiferente para determinar las responsabilidades; incluso el nivel del empleo, cargo o comisión.

"En tales condiciones, lo dispuesto expresamente en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos respecto de quiénes son servidores públicos, no ha de tomarse en forma limitativa, sino como un catálogo enunciativo, habida cuenta que, según quedó visto, la intención del Constituyente es que se incluyan a 'todos los servidores públicos', sin importar la clase de empleo, cargo o comisión que desempeñen, ni el nivel de la función, ni tampoco la institución en donde laboren.

"Lo medular y definitorio del concepto es que son servidores públicos 'todos los que sirvan al Estado, a la Federación, al gobierno, a la nación, al interés público, a la sociedad, incluidos los que manejan recursos y fondos federales', como se expresó en el proceso legislativo reseñado con antelación.

"Una posterior reforma al artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su primer párrafo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el trece de noviembre de dos mil siete, sujetó al régimen de responsabilidades de servidores públicos, a aquéllos adscritos a los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía –órganos constitucionales autónomos, como el Instituto Nacional Electoral, entre otros–, quienes responderán por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones; ello, bajo el razonamiento primario de que la autonomía de este tipo de órganos u organismos, no debe entenderse como autarquía, en tanto que están inscritos al orden jurídico nacional y, en consecuencia, están sujetos a la rendición de cuentas y a la transparencia que obliga a todo ente público.

"..."

47. Como se observa, en esa ejecutoria la Segunda Sala del Alto Tribunal, determinó, en esencia, que el nuevo concepto de servidor público tiene que ver con todos los que desempeñen empleos, cargos, comisiones o funciones públicas en el gobierno y en la administración pública paraestatal, asimismo, que las reformas de los artículos 108 y 134 constitucionales, establecieron el fundamento para que la sociedad nacional pueda exigir responsabilidades a quienes sirvan bajo cualquier forma al interés público y en cualquier nivel de gobierno, y que la forma o manera de prestar el servicio en el gobierno, resultó indiferente para determinar las responsabilidades; incluso el nivel del empleo, cargo o comisión.

48. Agregó que, lo dispuesto expresamente en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto de quiénes son servidores públicos, no ha de tomarse en forma limitativa, sino como un catálogo enunciativo, habida cuenta de que la intención del Poder Reformador es que se incluyan a todos los servidores públicos, sin importar la clase de empleo, cargo o comisión que desempeñen, ni el nivel de la función, ni tampoco la institución en la que laboren.

49. Por lo que, lo medular y definitorio del concepto, es que son servidores públicos todos los que sirvan al Estado, a la Federación, al gobierno, a la nación, al interés público, a la sociedad, incluidos los que manejan recursos y fondos federales.

Sistema Nacional Anticorrupción

50. Mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil quince, se emitió el decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución en materia de combate a la corrupción, entre ellas, las fracciones XXIV y XXIX-V de su artículo 73, mediante las cuales se facultó al Congreso de la Unión para emitir, entre otras, la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno, para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación.

51. Asimismo, en los artículos transitorios de la aludida reforma, se estableció una "mecánica transicional" para la transformación de los sistemas federal y locales en la materia, la cual partió de la base de que tanto en lo que se refería a la coordinación del sistema anticorrupción, como la

distribución de competencias entre los distintos órdenes en materia de responsabilidades administrativas, se requería de la emisión por parte del Congreso de la Unión, de las leyes generales correspondientes, dentro del plazo de un año a partir de la entrada en vigor del decreto de reforma constitucional.

52. En cumplimiento a la citada reforma constitucional, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del dieciocho de julio de dos mil dieciséis, se expidieron las leyes generales del Sistema Nacional Anticorrupción y de Responsabilidades Administrativas, así como la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

53. A partir de lo anterior, se estableció que el Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en materia de anticorrupción y que las entidades federativas establecerían sus sistemas anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.

54. Así se advierte del título cuarto de la Constitución Federal, que se denomina "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado" que en sus artículos 108, 109 y 113, dispone lo siguiente:

"Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

"...

"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, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, 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.

"Los servidores públicos a que se refiere el presente artículo estarán obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes y en los términos que determine la ley."

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

"I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores

públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

"...

"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.

"...

"Los entes públicos federales tendrán órganos internos de control con las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquéllas distintas a las que son competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción a que se refiere esta Constitución.

"Los entes públicos estatales y municipales, así como del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, contarán con órganos internos de control, que tendrán, en su ámbito de competencia local, las atribuciones a que se refiere el párrafo anterior, y ..."

"Artículo 113. El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Para el cumplimiento de su objeto se sujetará a las siguientes bases mínimas:

"...

"Las entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción."

55. Ahora, de la exposición de motivos de esa reforma constitucional,(4) destaca lo siguiente:

"Si bien en México existe un marco normativo que rige la conducta de los servidores públicos y se han realizado grandes avances en su implementación, ... el combate a la corrupción es una condición indispensable para poder continuar el desarrollo de nuestro país en todas sus esferas. Por tanto proponemos crear un Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), que se conformará por un Comité Coordinador, un Consejo Nacional para la Ética Pública y un Comité de Participación Ciudadana. Dicho Sistema se entenderá como un conjunto de instituciones que con absoluta independencia, se coordinan entre sí para cumplir con las políticas en materia de prevención, corrección, combate a la corrupción y promoción de la integridad.

"...

"La tarea consiste en desarrollar un sistema de rendición de cuentas 'horizontal', en el cual el poder se dispersa, no existe un monopolio legal de ninguna institución y cada una de ellas es individualmente responsable. Es decir, un sistema de contrapesos diseñado para que todos los órganos públicos, en sus tres niveles, y los servidores públicos que los integran, sean responsables entre ellos y exista una real rendición de cuentas. De esta forma, el Sistema podrá manejar los

conflictos de intereses en el sector público, dispersando eficazmente el poder.

"...

"El cambio radica en la forma de implementación del Sistema. México, a lo largo de los años, ha desarrollado el ejercicio público a través de un sistema 'vertical', es decir, el ejercicio del poder y sus responsabilidades no se comparten de igual forma en todos los niveles de gobierno, lo que ha redundado en un sistema ineficiente. El Sistema Nacional Anticorrupción que proponemos, busca crear un esquema en el que se impongan límites y se vigile a los servidores públicos y a los particulares, en su caso, estableciendo las bases necesarias para la exitosa coordinación de las instituciones responsables de combatir la corrupción.

"...

"La prevención, la corrección y el combate a las prácticas de corrupción, constituyen un aspecto de interés nacional que debe estar siempre presente en la agenda pública, para la búsqueda de soluciones integrales que abonen a la eliminación de esta problemática, que desafortunadamente se encuentra presente en todos los órdenes de gobierno.

"...

"Respetando el sistema federalista, se propone que cada Entidad Federativa estará obligada a reproducir el sistema en su ámbito respectivo, bajo las bases establecidas en la Constitución y en la Ley General que regule el Sistema, debiendo observar además las políticas acordadas por el Sistema Nacional Anticorrupción. La suma de esfuerzos y propósitos comunes obligan a la uniformidad, reconociendo y observando los ámbitos competenciales, con políticas, evaluaciones y estrategias nacionales.

"...

"En consecuencia, el combate a la corrupción será una función a cargo de la Federación, los Estados y Municipios, así como del Distrito Federal y de los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, en sus respectivos ámbitos de competencia, y para su ejercicio, los entes públicos federales, estatales y municipales contarán con órganos internos de control, que tendrán las facultades que determine la ley, para prevenir, corregir, investigar y sancionar los actos u omisiones que constituyan faltas, responsabilidades administrativas menores a la ley, así como para revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos. En el caso de aquellas faltas administrativas que sean catalogadas como graves, podrán investigar y sustanciar el procedimiento respectivo y, una vez concluidas las etapas del procedimiento, deberán remitirlo al Tribunal competente para resolución.

"..."

56. Por su parte, del dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión,(5) en lo que concierne al Sistema Nacional Anticorrupción, se desprende lo siguiente:

"Es así como se propone la modificación de diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para crear el Sistema Nacional Anticorrupción como una instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

"...

"Por lo anterior, esta Comisión dictaminadora conviene en establecer el nombre de Sistema Nacional Anticorrupción, esto por considerar que el combate a la corrupción es fundamental para alcanzar estándares de integridad pública.

"...

"Esto es, el sistema nacional de fiscalización, en términos del proyecto, se inscribe como un subsistema consolidado y autónomo pero funcionando como eje central y pilar fundamental del Sistema Nacional Anticorrupción, de forma tal que las acciones emprendidas por el Estado para prevenir y sancionar la corrupción, no se llevarán a cabo de forma aislada o fragmentada, sino como un sistema integral articulado para prevenir y sancionar las responsabilidades administrativas y los hechos de corrupción, sea que éstas deriven del ejercicio indebido de los recursos públicos o bien, del incumplimiento de responsabilidades públicas que no se vinculan necesariamente con la hacienda pública.

"...

"Así, por primera vez en México, contaremos con un sistema integral y transversal, alejado de intereses personales, pues sus finalidades son muy claras: generar mejores estándares en el servicio público y combatir de manera definitiva los actos de corrupción.

"...

"De igual forma, la idoneidad de la medida también se justifica por su alcance nacional: las entidades federativas deberán establecer sistemas locales anticorrupción, aspecto derivado de las iniciativas dictaminadas. Es así que estos sistemas locales servirán como mecanismos de coordinación para el diseño, evaluación de políticas de educación, concientización, prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como la promoción de la integridad pública.

"...

"Como ya ha sido expuesto, el Sistema pretende homologar acciones entre los diferentes órdenes de gobierno para la generación de mayores estándares de integridad pública y combate a la corrupción. No obstante, este objetivo no podrá alcanzarse sin mecanismos de coordinación efectivos. Con la finalidad de dotar al Sistema del marco jurídico necesario para su adecuado funcionamiento, se considera indispensable complementar el marco constitucional con la facultad del Congreso de la Unión, en su carácter de autoridad del orden constitucional, de emitir una ley general que establezca las bases de coordinación entre las autoridades de los órdenes de gobierno competentes en las materias objeto del presente dictamen."

57. Como se puede ver, la finalidad de la reforma constitucional en examen consistió en la creación de una instancia de coordinación entre todos los órdenes de gobierno, mediante la implementación de un sistema que parte de un diseño constitucional con el fin de hacer plenamente efectivo el combate a la corrupción.

58. También se desprende que el legislador justificó la idoneidad de las medidas legislativas en su alcance nacional y al respecto enfatizó que las entidades federativas deben establecer sistemas locales anticorrupción que servirán como mecanismos de coordinación para el diseño, evaluación

de políticas de educación, concientización, prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como la promoción de la integridad pública.

59. En congruencia con lo anterior, el veinticuatro de abril de dos mil diecisiete,(6) la Legislatura del Estado de México reformó su Constitución, a fin de ajustarla a la Constitución Federal, en los términos siguientes:

"Artículo 130. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título, se considera como servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en alguno de los poderes del Estado, organismos autónomos, en los municipios y organismos auxiliares, así como los titulares o quienes hagan sus veces en empresas de participación estatal o municipal, sociedades o asociaciones asimiladas a éstas y en los fideicomisos públicos. Por lo que toca a las y los demás trabajadores del sector auxiliar, su calidad de servidores públicos estará determinada por los ordenamientos legales respectivos. Las y los servidores públicos a que se refiere el presente artículo estarán obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial, de intereses ante las autoridades competentes y constancia de presentación de la declaración fiscal y en los términos que determine la ley.

"La Ley de Responsabilidades regulará sujetos, procedimientos y sanciones en la materia.

"Las y los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

"I. Se aplicarán sanciones administrativas a las y los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. La ley de la materia establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones.

"Las faltas administrativas graves serán investigadas y substanciadas por la Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo, por el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México y los órganos internos de control, según corresponda, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México. Las demás faltas y sanciones administrativas que no sean calificadas como graves, serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control, quienes substanciarán los procedimientos y en su caso aplicarán las sanciones correspondientes.

"Para la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial del Estado, se regirá por lo previsto en el artículo 106 de esta Constitución, sin perjuicio de las atribuciones del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México en materia de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos.

"La ley de la materia establecerá los supuestos y procedimientos para impugnar la clasificación de las faltas administrativas como no graves, que realicen los órganos internos de control.

"Las dependencias, organismos auxiliares del Ejecutivo Estatal, los órganos constitucionalmente autónomos y los ayuntamientos tendrán órganos internos de control con las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos y omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas, para sancionar aquellas distintas a las que son competencia del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales, estatales y municipales, así como presentar

las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.

"Las instituciones de seguridad pública tendrán su sistema de separación del servicio, de investigación y sanción disciplinaria, de conformidad con lo previsto en las leyes respectivas en congruencia con la fracción XIII del apartado B, del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"II. El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, impondrá a los particulares que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves, con independencia de otro tipo de responsabilidades, las sanciones económicas, inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas, así como el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados a la hacienda pública Estatal o Municipal o al patrimonio de las entidades públicas estatales o municipales. Las personas jurídico colectivas serán sancionadas en los términos de este párrafo cuando los actos vinculados con faltas administrativas graves sean realizados por personas físicas que actúen a nombre o representación de la persona jurídico colectiva y en beneficio de ella. También podrá ordenarse la suspensión de actividades, disolución o intervención de la sociedad respectiva cuando se trate de faltas administrativas graves que causen perjuicio a la hacienda pública estatal o municipal o al patrimonio de las entidades públicas, estatales o municipales, siempre que la sociedad obtenga un beneficio económico y se acredite participación de sus órganos de administración, de vigilancia o de sus socios, o en aquellos casos que se advierta que la sociedad es utilizada de manera sistemática para vincularse con faltas administrativas graves, en estos supuestos la sanción se ejecutará hasta que la resolución sea definitiva. Las leyes de la materia establecerán los procedimientos para la investigación e imposición de sanciones aplicables de dichos actos u omisiones.

"Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas en las fracciones anteriores se desarrollarán autónomamente y no podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

"Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba podrá formular denuncia ante el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.

"III. En el cumplimiento de sus atribuciones, a los órganos responsables de la investigación y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción no les serán oponibles las disposiciones dirigidas a proteger la secrecía de la información en materia fiscal o la relacionada con operaciones de depósito, administración, ahorro e inversión de recursos monetarios que competan al ámbito local. La ley de la materia establecerá los procedimientos para que les sea entregada dicha información.

"La responsabilidad del Estado y de los municipios por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, causen en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezca la ley."

"Artículo 130 Bis. El Sistema Estatal Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas, actos y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Para el cumplimiento de su objeto se sujetará a las siguientes bases mínimas y conforme a la ley respectiva:

"I. El Sistema contará con un Comité Coordinador que estará integrado por el titular de la Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo, el titular del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, el titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, el Presidente del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, el titular del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios, así como un representante del Consejo de la Judicatura Estatal y otro del Comité de Participación Ciudadana, quien lo presidirá. El Sistema tendrá la organización y funcionamiento que determine la Ley.

"II. El Comité de Participación Ciudadana del Sistema deberá integrarse por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, rendición de cuentas o combate a la corrupción y serán designados en los términos que establezca la ley.

"III. Corresponderá al Comité Coordinador del Sistema, en los términos que determine la ley:

a) El establecimiento de mecanismos de coordinación con el sistema federal y con las instituciones integrantes del Sistema Estatal.

b) El diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas, actos y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan.

c) La determinación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno.

d) El establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos.

e) La elaboración de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia. Derivado de este informe, podrá emitir recomendaciones no vinculantes a las autoridades, para que adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno. Las autoridades destinatarias de las recomendaciones informarán al Comité sobre la atención que brinden a las mismas.

"El Sistema Municipal Anticorrupción es la instancia de coordinación y coadyuvancia con el Sistema Estatal Anticorrupción que concurrentemente tendrá por objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas, acciones y procedimientos en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas, actos y hechos de corrupción, así como coadyuvar con las autoridades competentes en la fiscalización y control de recursos públicos en el ámbito municipal, en congruencia con los Sistemas Federal y Estatal.

"Para su funcionamiento se sujetará a las siguientes bases mínimas y conforme a la ley respectiva:

"I. El Sistema contará con un Comité Coordinador que estará integrado por el titular de la Contraloría Municipal, el de la Unidad de Transparencia y Acceso a la Información, así como un representante del Comité de Participación Ciudadana, quien lo presidirá.

"II. El Comité de Participación Ciudadana del Sistema deberá integrarse por tres ciudadanos que se hayan destacado por su contribución al combate a la corrupción, de notoria buena conducta y honorabilidad manifiesta, los cuales serán designados en los términos que establezca la ley.

"III. Corresponderá al Comité Coordinador del Sistema, en los términos que determine la Ley:

"a) El establecimiento de mecanismos de coordinación y armonización con el Sistema Estatal Anticorrupción.

"b) El diseño y promoción de políticas integrales en materia de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción.

"c) Actualización y difusión de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno.

"d) La elaboración de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia.

"e) Elaboración y entrega de un informe anual al Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción de las acciones realizadas, las políticas aplicadas y del avance de éstas con respecto al ejercicio de sus funciones, además informar al mismo Comité de la probable comisión de hechos de corrupción y faltas administrativas para que en su caso, emita recomendaciones no vinculantes a las autoridades competentes, a fin de que adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención y erradicación de tales conductas."

60. De lo hasta aquí expuesto, se advierte que la obligación prevista en el último párrafo del artículo 108 de la Constitución Federal consistente en que los servidores públicos a que se refiere el propio artículo estarán obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes y en los términos que determine la ley, es substancialmente idéntica a la prevista en la parte final del artículo 130 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, que dispone: "Las y los servidores públicos a que se refiere el presente artículo estarán obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial, de intereses ante las autoridades competentes y constancia de presentación de la declaración fiscal y en los términos que determine la ley".

61. En relación con el tema, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 294/2018,(7) determinó que en términos del artículo 108, último párrafo, de la Constitución Federal, todo servidor público tiene el deber de presentar declaración de situación patrimonial y de intereses y que tal disposición no admite excepciones.

62. Adicionalmente, resolvió, en lo que aquí interesa, lo siguiente:

"...

"De la transcripción hecha al último párrafo del artículo 108 de la Constitución Federal puede advertirse que ordena con claridad que los 'servidores públicos' a que se refiere 'el presente artículo' estarán obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes y en los términos que determine la ley. Esta disposición es tan clara que no requiere de ser interpretada bajo ningún sistema, basta con atender a su literalidad. Además, dicha literalidad es acorde con el nuevo sistema que se introdujo y, por ello, no admite 'interpretaciones más benéficas para los particulares'.

"...

"El Título Cuarto de nuestra Constitución Federal adquirió actual relevancia por la reforma de dos mil quince, por medio de la cual se creó un Sistema Nacional de Anticorrupción, regido por los

principios de legalidad, honradez, transparencia, lealtad, imparcialidad y eficiencia. En la Exposición de la reforma se dice que el auditor más honesto y responsable es el ciudadano, dado que en éste recae el efecto y la causa de la acción del servidor público. Se busca, además, promover la integridad y la obligación de rendir cuentas.

"En armonía con estos objetivos, está precisamente esa obligación constitucional de todo servidor público de presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes.

"...

"Sentado lo anterior, los conceptos de agravio resultan infundados, porque no es verdad lo que en ellos se afirma. Esto es:

"La Constitución sí define quiénes son los servidores públicos que deben presentar declaración patrimonial, pues se refiere a todos, sin que con ello se trastoque el derecho a la seguridad jurídica de los quejosos.

"Aun cuando no todos los servidores públicos manejen recursos, nuestra Ley Suprema dispuso que el deber en estudio es para todo servidor público, a fin de garantizar la transparencia, promover la integridad y la obligación de rendir cuentas, según se advierte de la Exposición de Motivos de la reforma constitucional.

"..."

63. La obligación a la que se viene haciendo referencia a cargo de todo servidor público de presentar la declaración de situación patrimonial y de intereses, se reprodujo en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la cual, en su artículo 1o.(8) dispone que es de observancia general en toda la República, y tiene por objeto 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.

64. Destacan también para la solución de la presente contradicción, los artículos 3, fracciones X, XI y XXV, 4, fracción I; 7, párrafo primero, 32, 33, fracción II, 35, párrafo segundo y 46 de la propia Ley General de Responsabilidades Administrativas, que disponen lo siguiente:

"Artículo 3. Para efectos de esta Ley se entenderá por:

"...

"X. Ente público: Los Poderes Legislativo y Judicial, los órganos constitucionales autónomos, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y sus homólogos de las entidades federativas, los municipios y alcaldías de la Ciudad de México y sus dependencias y entidades, las fiscalías o procuradurías locales, los órganos jurisdiccionales que no formen parte de los poderes judiciales, las Empresas productivas del Estado, así como cualquier otro ente sobre el que tenga control cualquiera de los poderes y órganos públicos citados de los tres órdenes de gobierno;

"XI. Entidades: Los organismos públicos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos que tengan el carácter de entidad paraestatal a que se refieren los artículos 3, 45, 46 y 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y sus

correlativas en las entidades federativas y municipios;

"...

"XXV. Servidores Públicos: Las personas que desempeñan 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;"

"Artículo 4. Son sujetos de esta Ley:

"Los Servidores Públicos;"

"Artículo 7. Los Servidores Públicos observarán en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público. Para la efectiva aplicación de dichos principios, los Servidores Públicos observarán las siguientes directrices:"

"Artículo 32. Estarán obligados a presentar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, bajo protesta de decir verdad y ante las Secretarías o su respectivo Órgano interno de control, todos los Servidores Públicos, en los términos previstos en la presente Ley. Asimismo, deberán presentar su declaración fiscal anual, en los términos que disponga la legislación de la materia."

"Artículo 33. La declaración de situación patrimonial deberá presentarse en los siguientes plazos:

"...

"II. Declaración de modificación patrimonial, durante el mes de mayo de cada año, y"

"Artículo 35. En la declaración inicial y de conclusión del encargo se manifestarán los bienes inmuebles, con la fecha y valor de adquisición.

"En las declaraciones de modificación patrimonial se manifestarán sólo las modificaciones al patrimonio, con fecha y valor de adquisición. En todo caso se indicará el medio por el que se hizo la adquisición."

"Artículo 46. Se encuentran obligados a presentar declaración de intereses todos los Servidores Públicos que deban presentar la declaración patrimonial en términos de esta Ley. Al efecto, las Secretarías y los Órganos internos de control se encargarán de que las declaraciones sean integradas al sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal."

65. Cabe señalar que algunas de esas disposiciones fueron examinadas por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo en revisión 294/2018, del cual se dio noticia previamente y se determinó que son acordes al texto constitucional, dando origen a la tesis 2a. LXXXIX/2018 (10a.), de rubro y texto siguientes:

"DECLARACIONES DE SITUACIÓN PATRIMONIAL Y DE INTERESES. TODOS LOS SERVIDORES PÚBLICOS, POR MANDATO CONSTITUCIONAL, ESTÁN OBLIGADOS A PRESENTARLAS (CONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTÍCULOS 32 Y 46 DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS). Conforme al último párrafo del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los servidores públicos están obligados a

presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes y en los términos que determine la ley; a su vez, los artículos 32 y 46 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas disponen que todos los servidores públicos están obligados a hacerlo ante las Secretarías o el respectivo órgano interno de control. Por su parte, el Sistema Nacional Anticorrupción, creado en 2015, se rige por los principios de legalidad, honradez, transparencia, lealtad, imparcialidad y eficacia, y busca promover la integridad y la obligación de rendir cuentas; en armonía con estos objetivos se encuentra la obligación, de todo servidor público, de presentar sus declaraciones de situación patrimonial y de intereses, sin que pueda considerarse que aquellos que estaban en activo, antes de la reforma constitucional que introdujo el Sistema referido, y que por ley no estaban obligados a presentarlas, adquirieron el derecho a no hacerlo, pues el deber que ahora han de cumplir deriva del texto del artículo 108, último párrafo, mencionado, justamente porque las normas constitucionales, como creadoras de un sistema jurídico, tienen la capacidad de regular y modificar actos o situaciones ya existentes, como aconteció en el caso, en beneficio de la sociedad."(9)

66. En similitud con la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, dispone en sus artículos 3, fracciones X y XXVI, 4, fracción I, 7, párrafo primero, 33, 34, fracción II, 35 y 44, lo siguiente:

"Artículo 3. Para los efectos de la presente Ley, se entenderá por:

"...

"X. Ente público: A los Poderes Legislativo y Judicial del Estado de México, los órganos constitucionales autónomos, las dependencias y organismos auxiliares de la Administración Pública Estatal, los municipios, los Órganos Jurisdiccionales que no forman parte del Poder Judicial del Estado de México, las empresas de participación estatal y municipal así como cualquier otro ente sobre el que tenga control cualquiera de los poderes y órganos públicos antes señalados a nivel Estatal y Municipal.

"...

"XXVI. Servidores públicos: A las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en los entes públicos, en el ámbito estatal y municipal, conforme a lo dispuesto en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México."

"Artículo 4. Son sujetos de esta Ley:

"I. Los servidores públicos de la administración pública estatal y municipal."

"Artículo 7. Todo servidor público sin perjuicio de sus derechos y obligaciones laborales deberá observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público. Para la efectiva aplicación de dichos principios, los Servidores Públicos observarán las siguientes directrices:"

"Artículo 33. Estarán obligados a presentar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, bajo protesta de decir verdad ante la Secretaría de la Contraloría o los órganos internos de control, todos los servidores públicos estatales y municipales, en los términos previstos en la presente Ley.

"..."

"Artículo 34. La declaración de situación patrimonial, deberá presentarse en los siguientes plazos:

"...

"II. Declaración de modificación patrimonial, durante el mes de mayo de cada año."

"Artículo 35. La declaración de situación patrimonial, deberá ser presentada a través de medios electrónicos, empleándose medios de identificación electrónica."

"Artículo 44. Se encuentran obligados a presentar declaración de intereses todos los servidores públicos que deban presentar la declaración de situación patrimonial, en términos de la presente Ley.

"Para tal efecto, la Secretaría de la Contraloría y los órganos internos de control se encargarán que las declaraciones sean integradas al sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y presentación de la constancia de declaración fiscal."

67. Como se puede ver, a la luz de la normativa local, serán servidores públicos las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en los entes públicos, en el ámbito estatal y municipal, conforme a lo dispuesto en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

68. También dispone que el concepto de ente público hace referencia a los Poderes Legislativo y Judicial del Estado de México, los órganos constitucionales autónomos, las dependencias y organismos auxiliares de la Administración Pública Estatal, los municipios, los Órganos Jurisdiccionales que no forman parte del Poder Judicial del Estado de México, las empresas de participación estatal y municipal así como cualquier otro ente sobre el que tenga control cualquiera de los poderes y órganos públicos antes señalados a nivel Estatal y Municipal.

69. Por último, que estarán obligados a presentar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, bajo protesta de decir verdad, ante la Secretaría de la Contraloría o los órganos internos de control, todos los servidores públicos estatales y municipales.

70. Cabe señalar que la obligatoriedad de la presentación de la declaración patrimonial y de intereses por todo servidor público, representó uno de los pilares esenciales de la reforma constitucional y legal, en materia de anticorrupción, en tanto que implica poder prevenir un indebido ejercicio del cargo y la prevención de conflictos de intereses entre el sector privado y el público, privilegiando los principios constitucionales que rigen el servicio público. Por ello, el Legislador Federal, en uso de la atribución exclusiva concedida por el Poder Reformador, determinó de manera clara, inequívoca y concreta, que serían todos los servidores públicos los obligados a presentar tal declaración.

71. Lo anterior, se desprende de la exposición de motivos de una de las iniciativas que dio lugar a la reforma constitucional al artículo 108, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil quince,(10) en donde se señaló que la referida declaración es una herramienta considerada para el combate de la corrupción, como se advierte de la parte que en lo conducente dice:

"Una vía por la que consideramos que se podrá combatir el cáncer de la corrupción generalizada, es la determinación de una base constitucional para establecer una definición clara y eficaz sobre el conflicto de intereses y la obligación conjunta, de presentar tanto la declaración patrimonial como su declaración de impuestos con el propósito de que estos instrumentos sean compulsados por las

autoridades del sistema nacional de fiscalización y anticorrupción para los efectos a que haya lugar."

72. Por su parte, el Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados¹¹ desarrolló en un apartado específico lo referente a la declaración patrimonial y de conflictos de intereses, destacando su trascendencia, según se aprecia del fragmento siguiente:

"Las modificaciones propuestas establecerán mecanismos sólidos que incentiven el ejercicio público responsable y sancione a aquellos que cometan actos de corrupción. Además, éstas permitirán la implementación de políticas públicas que persigan los siguientes ejes: (i) Capacitación y cooperación; (ii) Prevención; (iii) Transparencia, y (iv) Participación ciudadana.

"Los beneficios esperados resultan aplicables para la obligación general de presentar declaraciones patrimoniales y de intereses. Ambos aspectos servirán para implementar mecanismos de control que eleven los costos del agente racional y servidor público frente al indebido ejercicio de sus facultades públicas.

"La trascendencia de estos aspectos se justifica en la influencia efectiva que pueda tener el entorno del servidor público en cuanto a su toma de decisiones en el desempeño de funciones públicas.

"Así, los servidores públicos estarán obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes y en los términos que determinen las leyes aplicables."

73. Mientras que, respecto de la finalidad que se persigue, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Gobernación, y de Estudios Legislativos, Segunda,⁽¹²⁾ acentuaron su carácter preventivo al señalar lo conducente:

"Estas Comisiones Unidas, conscientes de que el conflicto de intereses es un tema pendiente de atención legislativa en nuestro país, reconocemos que la minuta con proyecto de Decreto que se dictamina contemple la incorporación a la Constitución General de la República de la obligación que tendrán los servidores públicos de presentarla, conjuntamente con su declaración patrimonial.

"Estas dos declaraciones que rindan los servidores públicos coadyuvarán a la prevención de responsabilidades administrativas y penales, así como a la identificación de casos de enriquecimiento ilícito."

Universidad Autónoma del Estado de México

74. Ahora, se examina la naturaleza de la Universidad Autónoma del Estado de México, para lo cual, se debe traer a contexto que el artículo 5, párrafo decimosexto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, dispone lo siguiente:

"Artículo 5. ...

"La Universidad Autónoma del Estado de México es un organismo público descentralizado del Estado de México, contará con personalidad jurídica y patrimonio propios; se encontrará dotada de plena autonomía en su régimen interior en todo lo concerniente a sus aspectos académico, técnico, de gobierno, administrativo y económico. Tendrá por fines impartir la educación media superior y superior; llevar a cabo la investigación humanística, científica y tecnológica; difundir y extender los avances del humanismo, la ciencia, la tecnología, el arte y otras manifestaciones de la cultura,

conforme a lo dispuesto en la fracción VII del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Especial atención tendrá en el cumplimiento de la función social del servicio que ofrece."

75. En similares términos, el artículo 1o. de Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México,(13) dispone que la universidad es un organismo público descentralizado del Estado de México, con personalidad jurídica y patrimonio propios, dotada de plena autonomía en su régimen interior en todo lo concerniente a sus aspectos académico, técnico, de gobierno, administrativo y económico.

76. Su patrimonio conforme a los artículos 35 y 36 de la Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México, se constituye de la siguiente manera:

"ARTÍCULO 35. El patrimonio de la Universidad está destinado al cumplimiento de su objeto y fines, sin otra limitante que lo previsto en esta Ley. Es deber de la Universidad su preservación, administración e incremento, sin otra limitación que la naturaleza de los bienes, el régimen jurídico que les es aplicable y la observancia de la reglamentación universitaria expedida para tal efecto.

"El patrimonio de la Universidad se constituye con el conjunto de bienes, ingresos, derechos y obligaciones con que actualmente cuenta, y todo aquello que se integre bajo cualquier título."

"ARTÍCULO 36. El patrimonio universitario, conforme al destino que se le asigne, se integra por:

"I. Bienes al uso o servicio de la Universidad, que son aquellos directamente afectos a la realización de los servicios docentes, de investigación, extensión y administración universitaria, además de los que, por su naturaleza o destino, coadyuven en la realización del objeto y fines de la institución.

"II. Patrimonio cultural de la Universidad, que se constituye por el acervo de bienes relativos a los conocimientos y valores de carácter humanístico, científico, tecnológico, histórico, artístico y de otras manifestaciones de la cultura que sean producto de la sociedad y sus comunidades, así como por aquellos cuyas características lo preserven y enriquezcan.

"III. Recursos financieros de la Universidad, que son los ingresos que percibe en forma ordinaria o extraordinaria mediante subsidios, inversiones y participaciones; derechos, rentas, productos y aprovechamientos; créditos, valores y empréstitos; donaciones; cuotas; recursos provenientes de fuentes alternas de financiamiento, y demás medios que se determinen."

77. Establecido lo anterior, es necesario traer a colación el contenido de los artículos 1, 64 y 66(14) de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, al tenor siguiente:

"Artículo 1. Esta Ley establece las bases para la organización y el funcionamiento de la Administración Pública Estatal, Centralizada y Paraestatal.

"Las secretarías, así como las unidades administrativas que dependan directamente de la persona titular del Poder Ejecutivo del Estado integrarán la Administración Pública Centralizada. A todas ellas se les denominará dependencias.

"Los organismos públicos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria, los fideicomisos públicos, las comisiones y demás órganos de carácter público que funcionen en el Estado, conforman la Administración Pública Paraestatal. A estas unidades administrativas se les denominará organismos auxiliares. Las mismas podrán ser agrupadas por la persona titular del Poder Ejecutivo del Estado, en sectores, en los términos previstos en la presente Ley y conforme a

las disposiciones correspondientes."

"Artículo 64. Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos asimilados, serán considerados como organismos auxiliares del Poder Ejecutivo y como parte integrante de la Administración Pública."

"Artículo 66. Los organismos descentralizados gozarán de personalidad jurídica y patrimonio propio y podrán ser creados para ayudar operativamente al Poder Ejecutivo en el ejercicio de sus atribuciones."

78. De lo anterior, se concluye que la Universidad Autónoma del Estado de México es un organismo descentralizado de la administración paraestatal del Estado de México y, por ende, se le considera como organismo auxiliar del Poder Ejecutivo.

79. Sobre lo cual, conviene tener presente el criterio de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que los organismos descentralizados forman parte del Poder Ejecutivo en sentido amplio. Así se advierte de la jurisprudencia 2a./J. 179/2012 (10a.), de rubro y texto siguientes:

"ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS. AUNQUE NO INTEGRAN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA, FORMAN PARTE DEL PODER EJECUTIVO EN SENTIDO AMPLIO. En diversos criterios emitidos esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha afirmado que los organismos descentralizados no forman parte del Poder Ejecutivo, bajo la premisa de que se encuentran fuera de la administración pública centralizada, razón por la cual no pueden identificarse con dicho Poder unipersonal; ahora bien, sólo desde ese punto de vista la referida afirmación es correcta, porque efectivamente aquéllos no pertenecen al Poder Ejecutivo en sentido estricto, es decir, no integran la administración pública centralizada; sin embargo, como desarrollan actividades que corresponden a la función administrativa a cargo del titular del Ejecutivo y en todo momento se vinculan indirectamente a partir de los controles y vigilancia respectivos, ello significa que se ubican dentro del campo de acción del citado Poder en sentido amplio. Lo anterior es así porque la descentralización consiste en una técnica de organización jurídica para encomendar actividades estatales delegables a entidades estructuralmente separadas de la administración pública centralizada, pero formando junto con ella el concepto total e íntegro de administración pública, sin que la circunstancia de que los organismos descentralizados cuenten con personalidad jurídica propia signifique que su actuación sea libre y exenta de control, toda vez que dicha actividad y sus decisiones se identifican con las finalidades de la administración central y del Poder Ejecutivo, además de que la ley establece que su control se ejerce por aquél y que sus órganos directivos deben integrarlos personas ligadas a la administración central con la finalidad de lograr una orientación de Estado en su rumbo, con lo cual, si bien son autónomos y no opera una relación de jerarquía respecto de ellos, continúan subordinados a la administración centralizada indirectamente, en tanto sus objetivos deben reputarse como fines públicos. De acuerdo con lo anterior, resulta técnica y conceptualmente más adecuado sostener que los organismos descentralizados forman parte del Poder Ejecutivo en sentido amplio, sin que ello implique contrariar la afirmación sustentada en otros criterios, consistente en que los organismos descentralizados no forman parte de dicho Poder, porque ésta ha de entenderse bajo la connotación acotada de que no integran la administración pública centralizada y, bajo esa reserva, es que deben comprenderse sus alcances."(15)

80. Igualmente, se debe tener presente que respecto de las universidades públicas, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en el sentido de que les resultan aplicables las reglas del Sistema Nacional Anticorrupción, en virtud de que parte de su patrimonio se integra por recursos públicos.

81. Así, se desprende de la tesis 2a. X/2019 (10a.), de rubro y texto siguientes:

"UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO. LE RESULTAN APLICABLES LAS REGLAS DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN. Por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015, se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de combate a la corrupción, de donde surgió el Sistema Nacional Anticorrupción, el cual, en términos del artículo 113 de la Ley Suprema, es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Ahora, si de acuerdo con la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, el patrimonio de esa institución educativa se constituye, entre otros, por las aportaciones ordinarias y extraordinarias que la Federación, el Estado y los Municipios le otorguen, se concluye que es sujeto de ese Sistema, pues la circunstancia de que parte de su patrimonio se integre por recursos públicos la obliga a observar las reglas respectivas, siempre y cuando no se atente contra el principio de autonomía universitaria reconocido por el artículo 3o. de la Constitución Federal."(16)

82. Conforme a lo anterior, al ser la Universidad Autónoma del Estado de México un organismo descentralizado que recibe recursos públicos, por ende, en términos de lo que sustentó el Alto Tribunal del País, es sujeto del Sistema Nacional Anticorrupción, como todo aquel que maneje recursos públicos, independientemente de los fines que persiga o, de que incluso, se trate de un particular.

83. En esa línea, los artículos 39 y 41, fracciones I y XV, de la Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México, disponen lo siguiente:

"ARTÍCULO 39. La Universidad Autónoma del Estado de México contará con un Órgano Interno de Control con autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su funcionamiento y resoluciones. Tendrá a su cargo prevenir, corregir, investigar y calificar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas de las personas servidoras públicas de la Universidad Autónoma del Estado de México, sindicalizados, de confianza, o de elección, que ejerzan, manejen o dispongan de recursos públicos, así como de particulares vinculados con faltas graves, para sancionar aquellas distintas a las que son competencia del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia, aplicación de recursos públicos federales, estatales, municipales; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía General de Justicia del Estado de México.

"El Órgano Interno de Control, su titular y el personal adscrito al mismo, estarán impedidos de intervenir o interferir en forma alguna en el desempeño de las facultades y ejercicio de atribuciones, respetando la autonomía universitaria, establecida en el artículo 3, fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

"ARTÍCULO 41. El Órgano Interno de Control tendrá las siguientes atribuciones:

"I. Las que contempla la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios;

"...

"XV. Expedir la normatividad interna que sea necesaria, y no sea competencia del Consejo Universitario;

"..."

84. En armonía con esas disposiciones, el veintiocho de abril de dos mil veintiuno, el titular del Órgano Interno de Control en la Universidad Autónoma del Estado de México, expidió el Acuerdo 002/2021,(17) reclamado en los juicios de amparo de origen, por el cual se establece como obligatorio el uso del "Sistema Universitario Anticorrupción" y se expiden los Lineamientos de Funcionamiento del Sistema Universitario Anticorrupción para presentar las Declaraciones de Situación Patrimonial y de Intereses de los servidores públicos de la Universidad Autónoma del Estado de México y que, en la parte que interesa, es del tenor siguiente:

"Acuerdo 002/2021

"...

"Considerando

"Que la reforma constitucional, publicada el 27 de mayo de 2015 en el Diario Oficial de la Federación fija los lineamientos y sustenta el Sistema Nacional Anticorrupción, así como la Legislación General en esta materia, de igual manera de esa normativa jurídica surge la obligación de las Entidades Federativas de crear, en su ámbito competencial los Sistemas Anticorrupción Estatales.

"Que el 24 de abril de 2017, se publicó en el Periódico Oficial 'Gaceta del Gobierno' del Estado de México el Decreto 202 por el cual se reforma y adiciona la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, entre otras, en materia de Responsabilidades Administrativas y de creación del Sistema Estatal y Municipal Anticorrupción.

"Que el 30 de mayo de 2017, se publicó en el Periódico Oficial 'Gaceta del Gobierno' del Estado de México, el Decreto 207 que contiene entre otras la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios; la cual entró en vigor el 19 de julio del mismo año.

"Que el artículo 33 de la ley de la materia establece que todos los servidores públicos del Estado de México tienen la obligación de presentar la declaración de situación patrimonial y declaración de intereses inicial, de modificación y de conclusión del encargo.

"Que el Órgano Interno de Control en la Universidad Autónoma del Estado de México, de conformidad con el Transitorio noveno último párrafo del Decreto 207, publicado en el Periódico Oficial 'Gaceta del Gobierno' del Estado de México el 30 de mayo de 2017, está facultado para expedir formatos bajo los cuales el servidor público deberá presentar la declaración de situación patrimonial y la declaración de intereses, así como los manuales e instructivos para su llenado.

"Que es atribución de este Órgano Interno de Control recibir, registrar y custodiar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses de los servidores públicos de la Universidad Autónoma del Estado de México.

"Que en cumplimiento a lo ordenado en la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, así como a los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público, se establece la utilización de medios electrónicos para el cabal cumplimiento de las declaraciones de situación patrimonial y de intereses.

"La Universidad Autónoma del Estado de México ha desarrollado 'Sistema Universitario Anticorrupción', cuyo propósito es sistematizar la presentación de las declaraciones de situación patrimonial y de intereses de los servidores públicos universitarios, a través del aludido medio electrónico.

"Por lo anteriormente expuesto, fundado y motivado, tengo a bien emitir el siguiente:

"Acuerdo 002/2021 por el cual se establece como obligatorio el uso del 'Sistema Universitario Anticorrupción' y se expiden los Lineamientos de Funcionamiento del Sistema Universitario Anticorrupción para presentar las Declaraciones de Situación Patrimonial y de Intereses de los servidores públicos de la Universidad Autónoma del Estado de México.

"Primero. El presente acuerdo tiene por objeto determinar que los servidores públicos de la Universidad Autónoma del Estado de México deben presentar las Declaraciones de Situación Patrimonial y de Intereses mediante el Sistema Universitario Anticorrupción, disponible en la dirección de internet: <https://sua.uaemex.mx>.

"Segundo. Se expiden los Lineamientos de Funcionamiento del Sistema Universitario Anticorrupción, en los siguientes términos: Lineamientos de Funcionamiento del Sistema Universitario Anticorrupción para la presentación de las Declaraciones de Situación Patrimonial y de Intereses de los servidores públicos de la Universidad Autónoma del Estado de México.

"CAPÍTULO PRIMERO

"Disposiciones Generales

"Artículo 1. Los presentes lineamientos son de observancia obligatoria para todos los servidores públicos de la Universidad Autónoma del Estado de México, tienen por objeto regular el funcionamiento del Sistema informático denominado Sistema Universitario Anticorrupción, como instrumento de registro, recepción, control y resguardo de las Declaraciones de Situación Patrimonial y de Intereses de los servidores públicos universitarios, mediante el cual informan sobre el estado de su patrimonio y sus intereses personales, familiares o de negocios, al inicio, durante y en la conclusión de su empleo, cargo o comisión.

"Artículo 2. Para efectos de los presentes lineamientos, se entenderá por:

"...

"XXV. Servidor Público Universitario: Persona que desempeña un empleo, cargo o comisión en la Universidad Autónoma del Estado de México.

"Artículo 19. Todos los servidores públicos de la Universidad Autónoma del Estado de México bajo protesta de decir verdad, deberán presentar ante el Órgano Interno de Control las Declaraciones en sus diversas modalidades, mediante el Sistema Universitario Anticorrupción, en los plazos establecidos, asimismo la falta de entrega será motivo de investigación y eventual sanción de conformidad con la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios."

85. Una vez precisado el marco constitucional y legal aplicable, así como los temas relevantes para la presente ejecutoria, se procede a dar solución al punto de la contradicción consistente en determinar si conforme al criterio de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver los amparos en revisión 311/2018, 793/2018 y 1050/2018, tratándose del personal académico (profesor de tiempo completo) de la Universidad Autónoma del Estado de México, su

reconocimiento como servidores públicos y, por ende, la obligación de presentar la declaración de situación patrimonial y de intereses a que se refieren los artículos 1, 2, fracción XVI y 19 del acuerdo 002/2021, por el cual se establece como obligatorio el uso del "Sistema Universitario Anticorrupción" y se expiden los Lineamientos de Funcionamiento del Sistema Universitario Anticorrupción para presentar las Declaraciones de Situación Patrimonial y de Intereses de los servidores públicos de la Universidad Autónoma del Estado de México, está sujeta al tipo de funciones que realizan y a que en el desempeño de su empleo, cargo o comisión en la universidad ejerzan, manejen o dispongan de recursos públicos.

86. Ello, pues según quedó evidenciado, mientras que para el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito todos los profesores de la Universidad local (incluidos los de tiempo completo), son servidores públicos con independencia de que solamente realicen funciones académicas o relacionadas con la docencia, para el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito cuando se haga referencia al concepto de servidor público únicamente se debe atender a aquella persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en la universidad (como el de profesor de tiempo completo) y que además, ejerza, maneje o disponga de recursos públicos.

87. Pues bien, a juicio de este Pleno Regional, resulta esencial para la solución de la presente contradicción traer a contexto las consideraciones que asumió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver los amparos en revisión 311/2018 y(18) 793/2018,(19) que invocó el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, así como el amparo en revisión 1050/2018,(20) de la misma Segunda Sala, que analizaron ambos tribunales colegiados contendientes.

Amparo en revisión 311/2018

88. En el juicio de amparo de origen, la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo controvertió las reformas a su ley orgánica y a la Ley de Entidades Paraestatales, aduciendo violaciones a su autonomía, particularmente, porque en esas reformas se le da un carácter de órgano autónomo, ordenando la creación de un órgano interno de control y, además, porque el titular del mismo sería designado por el Congreso estatal.

89. Del asunto correspondió conocer al Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Hidalgo, el que, una vez que substanció el juicio en todas sus etapas, dictó sentencia en la que determinó sobreseer en una parte –omisión atribuida al Gobernador– y conceder la protección de la justicia federal en otra –actos del Congreso y del Director del Periódico Oficial, todos, del Gobierno del Estado de Hidalgo–.

90. Inconforme, el Congreso del estado interpuso recurso de revisión y la parte quejosa revisión adhesiva, de los cuales conoció inicialmente el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Noveno Circuito, sin embargo, solicitó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación reasumiera su competencia originaria, quedando radicado el asunto en la Segunda Sala del Alto Tribunal.

91. En sesión de tres de octubre de dos mil dieciocho, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictó sentencia en la que confirmó la concesión del amparo y dejó sin materia la revisión adhesiva, con base en las consideraciones esenciales siguientes:

92. Al examinar los agravios de fondo, la Segunda Sala explicó que del artículo 3, fracción VII, de la Constitución Federal deriva lo que se conoce como principio de autonomía universitaria, el cual constituye una forma de protección y salvaguarda de los derechos, para que toda universidad pública pueda cumplir con los fines que constitucionalmente le han sido asignados y a su vez,

garantiza que las universidades cuenten con las condiciones básicas, para su adecuado funcionamiento.

93. Que dicho principio está conformado por cuatro aspectos: i) libertad para establecer la forma de gobierno interno; ii) libertad para establecer los planes y programas de estudio; iii) libertad para decidir el destino de las partidas presupuestales y de los ingresos autogenerados; y, iv) libertad para decidir el orden jurídico universitario.

94. Indicó que, esas prerrogativas no pueden ser alteradas mediante acto alguno, de ahí su indisponibilidad, y el hecho de que tal principio deba encontrar un equilibrio con otros de igual jerarquía: transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad social. Asimismo, señaló que la libertad para establecer su propia forma de gobierno impide que autoridades externas a la universidad sean revisoras de su quehacer sustantivo, pues todas estas instituciones educativas públicas deben estar libres de cualquier influencia, ideología, dogma o injerencia externa.

95. Refirió que el autogobierno implica la existencia de mecanismos e instrumentos para que las autoridades universitarias tomen decisiones institucionales al interior y al exterior. Y que es en la legislación interna en donde la institución establece su forma de gobierno, esto es, el sistema de elección de autoridades, facultades y competencias, duración en el cargo, entre otras. Que la universidad, además, dispone del libre manejo del presupuesto que le es asignado y de los ingresos que ella genera; sin embargo, sus actos de administración de recursos deben cumplir en todo momento con las disposiciones y principios de transparencia y de rendición de cuentas.

96. Añadió que, el patrimonio universitario se conforma con recursos públicos que el Estado provee y con otros bienes que provienen de fuentes particulares (legados, donaciones, aportaciones de dinero, cuotas, producción científica, tecnológica y artística, entre otros) y que, por tanto, al ser de origen privado, no son susceptibles de fiscalización estatal.

97. Sobre esa base, concluyó que, la autonomía universitaria es un principio constitucional que debe observar toda disposición jurídica que involucre a una institución pública de este nivel, sin embargo, el hecho de que las autoridades hacendarias fiscalicen los recursos públicos que corresponden a la Universidad, no atenta contra su autonomía y es acorde con los mandatos constitucionales.

98. Por otra parte, examinó los planteamientos en los que la autoridad recurrente sostenía que la inclusión de órganos internos de control en la universidad quejosa, obedecía a que se debía integrar a la implementación estatal del Sistema Nacional Anticorrupción, ya que se realizaba para transparentar la correcta disposición de los recursos que derivan del pago de los impuestos y los desestimó explicando, en esencia, que las disposiciones relativas a la creación de un órgano interno de control "que tiene por objeto diseñar, preparar y procesar la información que permita vigilar, evaluar y confirmar el cumplimiento de las funciones sustantivas y adjetivas de la Universidad", sí afecta el principio constitucional de autonomía universitaria, motivo suficiente para confirmar la concesión del amparo solicitado.

99. Para sustentar lo anterior, determinó que, conforme a los artículos 108, 109 y 113 de la Constitución Federal, todo aquél que maneje recursos públicos será sujeto de fiscalización y control, a fin de evitar hechos de corrupción y de prevenir, detectar y sancionar las responsabilidades administrativas en que incurra, que incluso, tales disposiciones incluyen a particulares y, por ello, nadie que maneje recursos públicos está exento del nuevo sistema.

100. Siguió diciendo que, corresponde a las entidades federativas establecer sistemas locales anticorrupción, a fin de coordinar a las autoridades competentes en la prevención, detección y

sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, para lo cual, precisarán en sus constituciones el carácter de servidores públicos a quienes desempeñen empleo, cargo y comisión, y éstos serán los responsables por el manejo indebido de recursos públicos y la deuda pública.

101. Señaló que, en el caso del Estado de Hidalgo, la reforma a su Constitución Local es acorde con lo dispuesto en la Constitución Federal y que por mandato legal, la Universidad quejosa es un organismo público, descentralizado y autónomo, que recibe recursos públicos y, por tanto, es sujeto del Sistema Nacional Anticorrupción, como todo aquél que maneje dichos recursos, independientemente de los fines que persiga, o de que, incluso, sea un particular; que también recibe recursos privados y que este rubro de recursos no está sujeto a revisión, justamente porque no son recursos públicos.

102. Enseguida, definió que la Universidad quejosa como organismo público, descentralizado y autónomo, no es un órgano constitucional autónomo, debido a que estos sólo pueden estar creados en la Constitución y no en leyes secundarias.

103. Por otra parte, sostuvo que, ciertos trabajadores de las Universidades, con motivo de sus funciones y atendiendo al cargo que ejercen pueden equipararse, e incluso, ser funcionarios públicos, en términos del nuevo Sistema Nacional Anticorrupción, empero, no todo trabajador universitario tiene esa característica e, incluso, no todas las personas que participan de la labor universitaria son trabajadores; tal es el caso de los miembros del Consejo Universitario, dentro de los que figuran profesionistas que ocuparon el cargo de rectores de la Universidad y que pueden o no ser parte de la actual comunidad universitaria, conferencistas, invitados y demás académicos que participan en la institución y que no laboran en ella.

104. Agregó que, no todo trabajador universitario es un servidor público, pues no todos actúan por mandato de una norma general, sino que proceden en términos de los estatutos internos. Además, los trabajadores universitarios pueden desempeñar servicios profesionales de dos tipos: de carácter académico o administrativo, y dependiendo de ello realizan funciones totalmente diferentes, con características específicas y desvinculadas entre sí.

105. Reiteró que, el hecho de que la autoridad pueda fiscalizar los recursos públicos que corresponden a la Universidad no atenta contra su autonomía y es acorde con los mandatos constitucionales, sin embargo, en el caso, la forma en que el Congreso implementó la manera en que habría de fiscalizarse y controlarse los recursos públicos de la Universidad rebasaba los fines del sistema y afectaba la autonomía de la institución quejosa, puesto que se creaba en su estructura la figura de un "Órgano Interno de Control", cuyo titular es nombrado por el Congreso del Estado, que tiene como objeto diseñar, preparar y procesar la información que permita vigilar, evaluar y confirmar el cumplimiento de las funciones sustantivas y adjetivas de la Universidad. Es decir, a través de este contralor "interno" se pretende vigilar el debido cumplimiento de todas las actividades de la Universidad, lo que trastoca su autonomía.

106. Sobre ese tema, explicó que toda entidad, empresa u organismo realiza dos tipos de funciones para la consecución de sus fines: sustantivas y adjetivas. Las primeras guardan relación directa con su objeto o giro; sustentan el propósito de la institución y constituyen la fuente de las demás actividades de su estructura y las funciones adjetivas no están vinculadas con el objeto o giro de la empresa o entidad, pero son necesarias para cumplir con él, pues le brindan soporte.

107. Asimismo, señaló que las instituciones universitarias realizan esos dos tipos de funciones y que sus funciones sustantivas son:

- La docencia o actividad de enseñar.
- La investigación científica, orientada a la obtención de nuevos conocimientos y su aplicación para la solución de problemas.
- La vinculación universitaria, también llamada extensión, que implica incidir positivamente en el entorno social, interrelacionando la docencia y la investigación científica a través de la promoción de acciones para satisfacer las necesidades de la comunidad, conocida además como la "socialización del conocimiento".

108. Por su parte, las funciones adjetivas, instrumentales en una universidad, lo serían, entre otras, las de recursos humanos, informática, recursos materiales, archivo, mantenimiento, tesorería; aunque no guardan relación con su objeto directo, son necesarias para llevarlo a cabo.

109. A partir de ello, sostuvo que, cuando la Ley Orgánica de la Universidad del Estado de Hidalgo se refiere, en su artículo 50, a la vigilancia y evaluación del cumplimiento de las funciones sustantivas y adjetivas de la universidad, hace alusión a las tres funciones que corresponden al objeto propio de la institución y autoriza a que sean auditadas, lo que rebasa –por mucho– los fines del Sistema Nacional Anticorrupción, relativos al debido manejo de los recursos públicos. Lo anterior, pues el titular de este órgano sería nombrado por el Poder Legislativo local, mantendría coordinación con la Auditoría del Estado y contaría con "Unidades de Investigación" y con los recursos materiales y financieros que requiera para el cumplimiento de su objeto, que consiste en fiscalizar de manera amplia todas las actividades de la Universidad.

110. Añadió que, la revisión de todas sus actividades y, por tanto, de los recursos que recibe (aunque una parte de ellos no sea pública), vulnera el principio de autonomía por el que se rige y que la dota de facultades de autoformación y autogobierno, para la mayor eficacia en la prestación del servicio que tiene encomendado y que se funda en la libertad de enseñanza y, por ello, resultaba inconstitucional.

111. Abundó diciendo que, de los artículos 3, fracción VIII, y 113 de la Constitución Federal, se desprende que debe existir un equilibrio que permita que el Estado realice adecuadamente las fiscalizaciones de recursos públicos a que se refiere el Sistema Nacional Anticorrupción y que, a su vez, permita a la Universidad quejosa ejercer la autonomía que le es inherente. Lo anterior, pues la autonomía universitaria y la implementación de un Sistema Nacional Anticorrupción deben convivir armónicamente en el mismo espacio de atribuciones y facultades que a cada órgano correspondan, a fin de cumplir puntualmente con los mandatos constitucionales y que dicho equilibrio no se logra con la creación de un órgano al que se le faculta a revisar todas las actividades de la Universidad, tal como lo contemplan las normas impugnadas.

Amparo en revisión 793/2018

112. En el juicio de amparo de origen, una persona física promovió juicio de amparo indirecto en contra de: i) la expedición del Reglamento Interior del Patronato Universitario; ii) la expedición del Acuerdo del Patronato Universitario por el que se modifica la estructura de la Contraloría; iii) la resolución administrativa de once de diciembre de dos mil quince, en la que se determinó imponerle como sanción una suspensión en sueldo y funciones por un año; iv) la ejecución de la sanción impuesta en la resolución de once de diciembre de dos mil quince; y, la integración a su expediente personal de la resolución reclamada.

113. Dichos actos fueron atribuidos en el ámbito de sus respectivas competencias al Consejo Universitario, Patronato Universitario, Contralor y Titular de la Dirección General de

Responsabilidades, Inconformidades y Registro Patrimonial, Titular de la Dirección del Instituto de Investigaciones en Materiales, Titular de la Dirección General del Personal, todos pertenecientes a la Universidad Nacional Autónoma de México.

114. Del asunto correspondió conocer al Juzgado Cuarto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, el que, una vez que substanció el juicio en todas sus etapas, dictó sentencia en la que determinó negar el amparo en una parte –expedición del Reglamento Interior y del Acuerdo del Patronato Universitario– y conceder la protección de la justicia federal en otra –resolución emitida en el procedimiento disciplinario y su ejecución–.

115. Inconformes, las autoridades responsables y la parte quejosa interpusieron recurso de revisión, respectivamente, de los cuales conoció inicialmente el Decimoséptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, sin embargo, solicitó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación reasumiera su competencia originaria, quedando radicado el asunto en la Segunda Sala del Alto Tribunal.

116. En sesión de dieciséis de enero de dos mil diecinueve, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictó sentencia en la que confirmó la sentencia impugnada y, en lo que aquí interesa, en su marco constitucional y legal, reiteró las consideraciones que sostuvo al resolver el amparo en revisión 311/2018, sobre el concepto de autonomía universitaria y su alcance y reiteró que, si bien dentro de las universidades públicas que gozan de autonomía, existen trabajadores que, con motivo de sus funciones y atendiendo al cargo que ejercen pueden recibir un trato de servidor público, lo cierto es que no todo trabajador universitario tiene esa característica e, incluso, no todas las personas que participan de la labor universitaria son trabajadores.

117. Respecto de la calidad de servidor público, retomó el estudio sobre la evolución constitucional del Título Cuarto de la Constitución Federal, a partir de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, que efectuó al resolver el amparo en revisión 1116/2006, y destacó que el nuevo concepto de servidor público tiene que ver con todos los que desempeñen empleos, cargos, comisiones o funciones públicas en el gobierno y en la administración pública paraestatal, asimismo, que las reformas de los artículos 108 y 134 constitucionales, establecieron el fundamento para que la sociedad nacional pueda exigir responsabilidades a quienes sirvan bajo cualquier forma al interés público y en cualquier nivel de gobierno, y que la forma o manera de prestar el servicio en el gobierno, resultó indiferente para determinar las responsabilidades; incluso el nivel del empleo, cargo o comisión.

118. Agregó que, lo dispuesto expresamente en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto de quiénes son servidores públicos, no ha de tomarse en forma limitativa, sino como un catálogo enunciativo, habida cuenta de que la intención del Poder Reformador es que se incluyan a todos los servidores públicos, sin importar la clase de empleo, cargo o comisión que desempeñen, ni el nivel de la función, ni tampoco la institución en la que laboren.

119. Por lo que, lo medular y definitorio del concepto, es que son servidores públicos todos los que sirvan al Estado, a la Federación, al gobierno, a la nación, al interés público, a la sociedad, incluidos los que manejan recursos y fondos federales.

120. Destacó que, una reforma al artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su primer párrafo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el trece de noviembre de dos mil siete, sujetó al régimen de responsabilidades de servidores públicos, a aquéllos adscritos a los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía –órganos constitucionales autónomos, como el Instituto Nacional Electoral, entre otros–, quienes responderán

por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones; ello, bajo el razonamiento primario de que la autonomía de este tipo de órganos u organismos, no debe entenderse como autarquía, en tanto que están inscritos al orden jurídico nacional y, en consecuencia, están sujetos a la rendición de cuentas y a la transparencia que obliga a todo ente público.

121. Refirió que, conforme al artículo 1o., de su Ley Orgánica (definición que se reitera en el numeral 1o. del Estatuto General de la Universidad de mérito), la Universidad Nacional Autónoma de México se constituye como "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".

122. Que ese organismo descentralizado forma parte de la Administración Pública Federal –descentralizada–, por lo que, en términos del artículo 108, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentra inmerso, en principio, al régimen de responsabilidades administrativas conforme al artículo 113 constitucional (actualmente 109) y, en esa medida, a la ley reglamentaria o general correspondiente, a saber, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (actualmente abrogada) o a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, según corresponda en términos del artículos segundo y sexto transitorios del Decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil quince, así como tercero transitorio del Decreto por el que se expide la Ley General de Responsabilidades Administrativas publicado el dieciocho de julio de dos mil dieciséis.

123. Sostuvo que, conforme al artículo 108 constitucional, se reputarán como servidores públicos a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza dentro de la Administración Pública Federal, como lo son las personas adscritas a la Universidad Nacional Autónoma de México; sin embargo, sólo podría aducirse tal calidad cuando el trabajador o funcionario, teniendo un empleo o cargo dentro de la institución, efectivamente desempeña una comisión dentro de las funciones de la universidad de mérito.

124. Ahora, sobre el alcance del concepto "comisión", dio noticia de lo que sostuvo el Pleno del Alto Tribunal al resolver el amparo en revisión 1927/2005, en el sentido de que la expresión "comisión" contenida en el aludido precepto constitucional, implicaba la transferencia de recursos públicos de la Federación a una persona, incluso de carácter particular, para que realizara un servicio público.

125. Acentuó que, tratándose de las Universidades públicas –conforme al artículo 3o. constitucional– si bien, existen personas a quienes no puede reputarse la calidad de servidor público, aun teniendo un empleo o cargo en aquella, en tanto que su función no está relacionada íntimamente con la asignación o administración de recursos públicos y la utilización de éstos en la satisfacción de los fines de la institución educativa, lo cierto era que, de cumplimentarse el requisito de mérito, sí puede exigirse responsabilidad administrativa a algunos miembros de la institución educativa en términos del artículo 108 constitucional. Por tanto, resulta necesario que, en cada caso, se realice un análisis minucioso de funciones, relación con el patrimonio universitario, entre otros aspectos, a fin de reputar a un integrante como servidor público y exigirle una responsabilidad constitucional de índole administrativa.

Amparo en revisión 1050/2018

126. En el juicio de amparo de origen, el rector de la Universidad Autónoma del Estado de México

controvirtió la inconstitucionalidad de los artículos 61, fracción LIV y 130 de la constitución local.

127. Dichos actos fueron atribuidos en el ámbito de sus respectivas competencias a la Legislatura y al Gobernador, ambos, del Estado de México.

128. Del asunto correspondió conocer al Juzgado Primero de Distrito en Materia de Amparo y Juicios Federales en el Estado de México, con residencia en Toluca, el que, una vez que substanció el juicio en todas sus etapas, celebró la audiencia constitucional y remitió el expediente al Juzgado Cuarto de Distrito del Centro Auxiliar de la Séptima Región, con residencia en Acapulco, Guerrero para que, en su auxilio, dictara la sentencia correspondiente.

129. El veintinueve de septiembre de dos mil diecisiete, el Juzgado Cuarto de Distrito del Centro Auxiliar de la Séptima Región dictó sentencia en la que, por un lado, sobreseyó en el juicio y, por otra parte, negó el amparo solicitado.

130. Inconforme, la parte quejosa interpuso recurso de revisión, del cual conoció inicialmente el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, sin embargo, solicitó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación reasumiera su competencia originaria, quedando radicado el asunto en la Segunda Sala del Alto Tribunal.

131. En sesión de siete de agosto de dos mil diecinueve, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictó sentencia en la que confirmó la negativa del amparo, con base en las consideraciones esenciales siguientes:

132. Al examinar los agravios, la Segunda Sala reiteró las consideraciones que sostuvo al resolver, entre otros precedentes, el amparo en revisión 100/2016, sobre el concepto de autonomía universitaria y su alcance, así como su relación con el Sistema Nacional Anticorrupción y explicó que los sistemas locales anticorrupción, constituyen una instancia de coordinación entre todos los órdenes de gobierno, mediante la implementación de un sistema que parte de un diseño constitucional con miras a hacer plenamente efectivo el combate a la corrupción.

133. Agregó, que lo anterior se traduce en que dichos sistemas no pertenecen a la estructura interna de ninguna autoridad específica de los órdenes de gobierno, sino que son una instancia de coordinación que orbita alrededor de todos los sujetos obligados en la materia, como es el caso de la Universidad Autónoma del Estado de México, por lo que, la designación del titular del Órgano Interno de Control, así como su creación, no constituyen parte de las facultades de autogobierno de dicha universidad, sino que conforma una estructura externa que pertenece a una instancia coordinadora de creación constitucional, establecida con una finalidad específica.

134. Destacó que, el principio de autonomía universitaria no se traduce en la disgregación de las universidades públicas de la estructura estatal, ya que se ejerce en un marco de principios y reglas predeterminadas en la propia Constitución General, restringida a sus fines, tal como sucede en el caso del Sistema Nacional Anticorrupción.

135. Concluyó diciendo que, la facultad que se le atribuyó al congreso para designar al titular del Órgano Interno de Control en la universidad autónoma de la entidad en la Constitución local, no transgrede el principio de autonomía universitaria, porque atendiendo al carácter instrumental del referido principio, el rol que juega en torno al Sistema Nacional Anticorrupción y a los distintos sistemas locales, es el de una garantía institucional que tiene como finalidad maximizar el derecho a la educación superior, mediante el adecuado ejercicio de los recursos públicos que se le asignan para tal efecto y que con base en la estructura de dicho sistema, implica el establecimiento de órganos internos de control, incluso en las Universidades que gocen de autonomía, cuyo titular

puede ser nombrado por el Congreso del Estado, al ser esta una facultad constitucionalmente válida.

136. Respecto a la regularidad constitucional del artículo 130 de la Constitución Política del Estado de México, la Segunda Sala del Alto Tribunal indicó que, con anterioridad, ya se había pronunciado respecto de la naturaleza de los trabajadores de las Universidades públicas en el sentido de que ciertos trabajadores, con motivo de sus funciones y atendiendo al cargo que ejercen pueden equipararse, e incluso, ser funcionarios públicos en términos del Sistema Nacional Anticorrupción, pero que dicha situación no implica que todo trabajador universitario tiene esa característica e, incluso, no todas las personas que participan de la labor universitaria son trabajadores; tal es el caso de los miembros del Consejo Universitario, dentro de los que figuran profesionistas que ocuparon el cargo de rectores de la Universidad y que pueden o no ser parte de la actual comunidad universitaria, conferencistas, invitados y demás académicos que participan en la institución y que no laboran en ella.

137. Indicó que, en el caso, la norma reclamada guarda perfecta armonía con el artículo 130 bis de la Constitución local mismo que establece las bases del sistema local anticorrupción, dentro de las cuales destaca que es la instancia de coordinación entre las autoridades de los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas, actos y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

138. Agregó que, en términos del artículo 130 en su primera parte, la calidad de servidor público sólo se encuentra relacionada con los efectos de las responsabilidades administrativas, las cuales, con base en el propio sistema anticorrupción del Estado de México, sólo le son aplicables a los sujetos que ejerzan recursos públicos.

139. Ante lo cual, no debía entenderse que todo trabajador universitario es un servidor público, pues no todos actúan por mandato de una ley en sentido formal, sino que algunos lo hacen en términos de los estatutos internos, aunado a que, los trabajadores universitarios pueden desempeñar servicios profesionales de dos tipos: de carácter académico o administrativo, y dependiendo de ello realizan funciones totalmente diferentes, con características específicas y desvinculadas entre sí.

140. Pues bien, a partir de las consideraciones que sostuvo la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las referidas ejecutorias, este Pleno Regional advierte, como aspectos substanciales para la resolución de la presente contradicción de criterios, los siguientes:

a) El principio de autonomía universitaria constituye una forma de protección y salvaguarda de los derechos, para que toda universidad pública pueda cumplir con los fines que constitucionalmente le han sido asignados y a su vez, garantiza que las universidades cuenten con las condiciones básicas, para su adecuado funcionamiento y se conforma por cuatro aspectos: i) libertad para establecer la forma de gobierno interno; ii) libertad para establecer los planes y programas de estudio; iii) libertad para decidir el destino de las partidas presupuestales y de los ingresos autogenerados; y, iv) libertad para decidir el orden jurídico universitario.

b) El actual concepto de servidor público tiene que ver con todos los que desempeñen empleos, cargos, comisiones o funciones públicas en el gobierno y en la administración pública paraestatal y la expresión "comisión" contenida en la Constitución Federal, implica la transferencia de recursos públicos de la Federación a una persona, incluso de carácter particular, para que realice un servicio público.

c) Tratándose de las Universidades públicas –conforme al artículo 3o. constitucional–, ciertos trabajadores, con motivo de sus funciones y atendiendo al cargo que ejercen pueden equipararse, e

incluso, ser funcionarios públicos, en términos del nuevo Sistema Nacional Anticorrupción, empero, no todo trabajador universitario tiene esa característica e, incluso, no todas las personas que participan de la labor universitaria son trabajadores; tal es el caso de los miembros del Consejo Universitario, dentro de los que figuran profesionistas que ocuparon el cargo de rectores de la Universidad y que pueden o no ser parte de la actual comunidad universitaria, conferencistas, invitados y demás académicos que participan en la institución y que no laboran en ella.

d) La creación del Órgano Interno de Control, que forma parte del sistema local anticorrupción, así como la designación de su titular por parte de una autoridad ajena a la Universidad Autónoma del Estado de México, no vulnera el principio de autonomía universitaria y, en todo caso, la vulneración podría darse a través de las facultades que en específico se le otorguen a dicho órgano.

e) Que el artículo 130, en su primera parte (de la constitución local), establece que la calidad de servidor público sólo se encuentra relacionada con los efectos de las responsabilidades administrativas, las cuales, con base en el propio sistema anticorrupción del Estado de México, sólo le son aplicables a los sujetos que ejerzan recursos públicos, para lo cual, no debe entenderse que "todo" trabajador universitario es un servidor público, pues no todos actúan por mandato de una ley en sentido formal, sino que algunos lo hacen en términos de los estatutos internos y que los trabajadores universitarios pueden desempeñar servicios profesionales de dos tipos: de carácter académico o administrativo y dependiendo de ello realizan funciones totalmente diferentes, con características específicas y desvinculadas entre sí.

141. Precisado lo anterior, se debe tener en cuenta que las personas quejosas en los asuntos de los que derivaron las ejecutorias que contienden, son profesores de tiempo completo en la Universidad Autónoma del Estado de México.

142. Ahora, según quedó definido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las universidades públicas realizan dos tipos de funciones:

143. Las funciones sustantivas, que son aquellas que guardan relación directa con el objeto que realizan y tratándose de las universidades se encuentran, entre otras, la docencia o actividad de enseñar, así como la investigación científica orientada a la obtención de conocimientos y su aplicación para la solución de problemas.

144. Mientras que, las funciones adjetivas no están vinculadas con el objeto de la entidad, pero son necesarias para cumplir con él, pues le brindan soporte, tales como las de recursos humanos, informática, recursos materiales, archivo, mantenimiento y tesorería.

145. En el caso de la Universidad Autónoma del Estado de México, sus funciones sustantivas se encuentran enlistadas en los primeros dos párrafos del artículo 2o. de la Ley de la propia universidad, que es del tenor literal siguiente:

"Artículo 2o. La Universidad tiene por objeto generar, estudiar, preservar, transmitir y extender el conocimiento universal y estar al servicio de la sociedad, a fin de contribuir al logro de nuevas y mejores formas de existencia y convivencia humana, y para promover una conciencia universal, humanista, nacional, libre, justa y democrática.

"La Universidad tiene por fines impartir la educación media superior y superior; llevar a cabo la investigación humanística, científica y tecnológica; difundir y extender los avances del humanismo, la ciencia, la tecnología, el arte y otras manifestaciones de la cultura.

"..."

146. Mientras que, las facultades adjetivas, están reguladas en la parte conducente del artículo 2 de la Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México, que dispone lo siguiente:

"ARTICULO 2o. ...

"La Universidad tiene las siguientes atribuciones:

"I. Expedir las normas y disposiciones necesarias a su régimen interior, conforme a la presente Ley y preceptos aplicables.

"...

"VII. Preservar, administrar e incrementar el patrimonio universitario.

"...

"XI. Las demás establecidas en esta Ley y otros ordenamientos."

147. Ahora, se debe recordar que, la Universidad Autónoma del Estado de México es un organismo descentralizado de la administración paraestatal de esa entidad federativa, al que se le considera como organismo auxiliar del Poder Ejecutivo y que, conforme a los artículos 35 y 36 de la Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México, recibe recursos públicos.

148. Lo anterior, se corrobora con la lectura del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México para el ejercicio fiscal 2021 (año en que se emitió una de las principales disposiciones reclamadas en los juicios de amparo de origen –Acuerdo 002/2021–) que, en su parte conducente, es del tenor literal siguiente:

"Artículo 3. Para efectos del presente Decreto se entenderá por:

"...

"XXI. Ejecutores de Gasto: A los Poderes Legislativo y Judicial, los entes autónomos a los que se asignen recursos del Presupuesto de Egresos, así como las dependencias y entidades públicas, que realizan las erogaciones con cargo a los recursos considerados en el presente Decreto;

"XXIV. Entidades Públicas: A tribunales administrativos y organismos públicos descentralizados, empresas de participación estatal o municipal y fideicomisos públicos, todos del Estado de México;"

"Artículo 27. Para la Universidad Autónoma del Estado de México, se destinarán recursos por la cantidad de \$5,629,613,377, que incluyen transferencias estatales, recursos federales, e ingresos propios que genere la Institución. El artículo 17 del presente Decreto considera una previsión de \$60,000,000 para programas académicos, de investigación y equipamiento del Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población de la Universidad Autónoma del Estado de México. El ejercicio de los recursos, se efectuará conforme a lo estipulado en el presente Decreto, así como en lo establecido en la Ley de Disciplina Financiera, la Ley General de Contabilidad Gubernamental, el Código y demás disposiciones jurídicas aplicables en la materia.

Ver recursos

"El Órgano de Gobierno de la Universidad Autónoma del Estado de México, comunicará al Ejecutivo

del Estado, a través de la Secretaría, a más tardar dentro de los 15 días hábiles posteriores a la publicación del presente Decreto, la calendarización que acuerde, así como el resultado de su ejercicio y aplicación, para efectos de la Cuenta Pública en los términos de la legislación aplicable."

149. Por su parte, el artículo 9, primer párrafo, de la Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México, dispone lo siguiente:

"ARTÍCULO 9o. La comunidad universitaria está integrada por alumnos, personal académico y personal administrativo, que aportan y desarrollan sus capacidades intelectuales, operativas y manuales, para el cumplimiento del objeto y fines de la Universidad.

"..."

150. Mientras que, los artículos 1, 15, 20, 21 y 25 del Estatuto Universitario de la Universidad Autónoma del Estado de México, disponen lo siguiente:

"Artículo 1o. El presente Estatuto Universitario tiene por objeto regular la organización y funcionamiento de la Universidad Autónoma del Estado de México, las relaciones de ésta con los integrantes de su comunidad, la de éstos entre sí y las de la Universidad con la sociedad."

"Artículo 15. Son integrantes de la comunidad universitaria los alumnos, el personal académico y el personal administrativo de la Universidad.

"Los integrantes mencionados están vinculados jurídicamente para asumir el trabajo destinado al cumplimiento del objeto y fines universitarios. Se organizarán y regularán atendiendo a la naturaleza de la actividad que desempeñen."

"Artículo 20. El personal académico se integra por las personas físicas que prestan sus servicios en forma directa a la Universidad, realizando trabajo de docencia, investigación, difusión y extensión y demás actividades académicas complementarias a las anteriores, conforme a los planes, programas y disposiciones correspondientes, establecidas por la Institución.

"La Universidad, en ejercicio de las atribuciones que le confieren las disposiciones constitucionales y reglamentarias en la materia, fijará los tipos, calidades, categorías y niveles que puede ocupar; los términos de su ingreso, promoción y permanencia; y las reglas, condiciones, procedimientos y procesos evaluatorios que debe observar para dichos aspectos. Asimismo, expedirá las disposiciones internas que en la materia considere pertinentes."

"Artículo 21. El personal académico tendrá el tipo de Ordinario, Visitante, Eventual y Ad-honorem.

"El personal académico ordinario realiza funciones regulares de trabajo académico. Por la naturaleza de la actividad que desempeñe será Profesor, Investigador, Profesor Investigador o Técnico Académico. Por la jornada que desarrolle será Tiempo Completo, Medio Tiempo o Profesor de Asignatura. Por su contratación será Definitivo o Temporal. Su categoría y nivel corresponderá a su formación, producción y experiencia académica y profesional.

"El personal académico visitante, proviene de otras universidades o instituciones similares, invitado para desempeñar trabajo académico específico por tiempo determinado. Será Profesor de Asignatura, Profesor o Investigador, de Medio Tiempo o Tiempo Completo.

"El personal académico eventual, desempeñará trabajo académico específico por tiempo determinado. Será Profesor o Investigador, de Medio Tiempo o Tiempo Completo.

"El personal académico ad-honorem, desempeñará trabajo académico específico sin obtener remuneración ya sea por expresión de voluntad en ese sentido o bien que por la condición de la persona que haya de fungir con esa calidad, exista la prohibición expresa de la Ley en cuanto a la prestación de servicios remunerados, por lo que no se establecerá con la Universidad relaciones laborales, de prestación de servicios profesionales, ni de ninguna otra índole.

"El personal académico visitante y el temporal, ocuparán la categoría y nivel que les corresponda, con base en lo dispuesto en la legislación universitaria, para lo cual, se tendrá en consideración su preparación y experiencia académica y profesional."

"Artículo 25. Personal Administrativo son aquellas personas físicas que prestan servicios no académicos en forma directa y subordinada a la Universidad en labores intelectuales o manuales, de carácter profesional, administrativo, técnico o de servicios. Será sindicalizado o de confianza."

151. Conforme a lo expuesto, dentro de las facultades sustantivas de la Universidad Autónoma del Estado de México, es decir, aquellas que guardan relación directa con el objeto que realiza, se encuentran, entre otras, la docencia o actividad de enseñar, así como la investigación científica orientada a la obtención de conocimientos y su aplicación para la solución de problemas.

152. También es factible desprender que la comunidad universitaria está integrada por alumnos, personal académico y personal administrativo, quienes, conforme al Estatuto Universitario, están vinculados jurídicamente para asumir el trabajo destinado al cumplimiento del objeto y fines universitarios.

153. A su vez, el personal académico se integra por las personas físicas que prestan sus servicios en forma directa a la Universidad, realizando trabajo de docencia, investigación, difusión y extensión y demás actividades académicas complementarias a las anteriores y que tendrá el tipo de ordinario, visitante, eventual y ad-honorem.

154. También destaca que, por la naturaleza de la actividad que desempeñe, el personal académico ordinario realiza funciones regulares de trabajo académico y se puede dividir en profesor, investigador, profesor investigador o técnico académico; mientras que, por la jornada que desarrolle será de tiempo completo, medio tiempo o profesor de asignatura; por su contratación será definitivo o temporal, en tanto que, su categoría y nivel corresponderá a su formación, producción y experiencia académica y profesional.

155. Sobre esa base, es necesario tener presente que, acorde con lo sustentado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el artículo 130, en su primera parte (de la constitución local), establece que la calidad de servidor público sólo se encuentra relacionada con los efectos de las responsabilidades administrativas, las cuales, con base en el propio sistema anticorrupción del Estado de México, únicamente le son aplicables a los sujetos que ejerzan recursos públicos.

156. Ahora, con la finalidad de clarificar el alcance de lo anterior, se debe entender como recurso público a todo tipo de patrimonio, coinversión, participación financiera, asignación, aportación, subsidio, aprovechamiento, mejora, contribución, bien, fideicomiso, mandato, fondo, financiamiento, patrocinio, copatrocinio, subvención, pago, prestación, multa, recargo, cuota, depósito, fianza, así como cualquier otra modalidad o figura análoga bajo la que se considere algún ingreso o egreso del Estado.(21)

157. Por su parte, el Glosario de Términos más usuales en la Administración Pública Federal, define

a los Ingresos Públicos, como aquéllos que incrementan los recursos controlados por el Estado. Entrada de recursos del sector público por concepto de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos; ingresos derivados de la venta de bienes y servicios; e ingresos por financiamiento interno y externo.(22) Además, el mismo Glosario define a los recursos como el: Conjunto de personas, bienes materiales, financieros y técnicas con que cuenta y utiliza una dependencia, entidad, u organización para alcanzar sus objetivos y producir los bienes o servicios que son de su competencia.(23)

158. El mismo Glosario define a los recursos presupuestarios, como las Asignaciones consignadas en el presupuesto de egresos de la federación destinadas al desarrollo de las actividades necesarias para alcanzar los objetivos y metas propuestos por las entidades para un período determinado.(24)

159. A su vez, en el Glosario de Términos más Usuales de Finanzas Públicas se define a los ingresos como "todos los recursos provenientes de los impuestos, las contribuciones a la seguridad social, las ventas de bienes o servicios realizados por las entidades del Gobierno General, el superávit de explotación de las entidades públicas empresariales, las transferencias, asignaciones y donativos corrientes de capital recibidos, las participaciones, los ingresos de capital y la recuperación de inversiones financieras realizadas con fines de política".(25)

160. Por otro lado, el ejercicio presupuestal es la aplicación de los recursos asignados en el presupuesto para la realización de las actividades programadas.(26) Siendo ejercicio y control, la cuarta etapa del ciclo presupuestario en la que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México ejercen los recursos que les fueron asignados conforme al calendario determinado para ello y para el logro de los objetivos a los que fueron destinados.(27)

161. Conforme a lo anterior, la idea de recursos públicos queda definida como los impuestos, los derechos, los productos y aprovechamientos; los ingresos derivados de la venta de bienes y servicios; los ingresos por financiamiento interno y externo, y, en general, cualquier clase de bienes materiales o medios que usa el Estado para el logro de sus fines, que pueden ser personales, materiales, financieros y técnicos.

162. Ahora bien, según lo estableció la Segunda Sala del Alto Tribunal del País, de los artículos 3, fracción VIII, y 113 de la Constitución Federal, se desprende que debe existir un equilibrio que permita que el Estado realice adecuadamente las fiscalizaciones de recursos públicos a que se refiere el Sistema Nacional Anticorrupción y que, a su vez, permita a las universidades públicas ejercer la autonomía que les es inherente. Lo anterior, pues la autonomía universitaria y la implementación de un Sistema Nacional Anticorrupción deben convivir armónicamente en el mismo espacio de atribuciones y facultades que a cada órgano correspondan, a fin de cumplir puntualmente con los mandatos constitucionales.

163. En ese sentido, aún considerando que existe un régimen particular en las universidades públicas que debe ser respetado a fin de no vulnerar el principio de autonomía universitaria, ha de concluirse que los profesores de tiempo completo en la Universidad Autónoma del Estado de México, realizan una actividad sustantiva relacionada directamente con el objeto o fin de la institución, en la que manejan recursos públicos que se asignaron a la misma, por lo que, a juicio de este Pleno Regional, es factible atribuirles la calidad de servidores públicos y, por ende, obligados a rendir su declaración patrimonial y de intereses.

164. Ciertamente, en las actividades inherentes a la labor que realizan los profesores de tiempo completo dentro de la institución a fin de satisfacer el objeto principal de la misma, que consiste en

generar, estudiar, preservar, transmitir y extender el conocimiento universal y estar al servicio de la sociedad e impartir la educación media superior y superior; llevar a cabo la investigación humanística, científica y tecnológica; difundir y extender los avances del humanismo, la ciencia, la tecnología, el arte y otras manifestaciones de la cultura, naturalmente, converge un manejo de recursos públicos para tales fines, que van desde el uso de aulas universitarias, instalaciones y demás enseres propios de la función, hasta el propio pago de sus salarios, lo cual refuerza la conclusión de que, al utilizarse recursos públicos en la satisfacción de los fines de la propia institución educativa, dichos profesores sí deben ser considerados servidores públicos y, por ende, se encuentran obligados a presentar su declaración patrimonial y de intereses tal como lo mandata el artículo 108, último párrafo, de la Constitución Federal y 130 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

165. Sobre el tema, adquiere capital relevancia tener presente que, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 294/2018, ya referido con anterioridad, determinó que la obligación contenida en el artículo 108, último párrafo, de la Constitución Federal –cuya redacción se replicó en el artículo 130 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México–, consistente en que todo servidor público tiene el deber de presentar declaración de situación patrimonial y de intereses "es tan clara que no requiere de ser interpretada bajo ningún sistema, basta con atender a su literalidad. Además, dicha literalidad es acorde con el nuevo sistema que se introdujo y, por ello, no admite interpretaciones más benéficas para los particulares".

166. Por su parte, conviene recordar que la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, dispone en sus artículos 3, fracciones X y XXVI, 4, fracción I y 33 lo siguiente:

"Artículo 3. Para los efectos de la presente Ley, se entenderá por:

"...

"X. Ente público: A los Poderes Legislativo y Judicial del Estado de México, los órganos constitucionales autónomos, las dependencias y organismos auxiliares de la Administración Pública Estatal, los municipios, los Órganos Jurisdiccionales que no forman parte del Poder Judicial del Estado de México, las empresas de participación estatal y municipal así como cualquier otro ente sobre el que tenga control cualquiera de los poderes y órganos públicos antes señalados a nivel Estatal y Municipal.

"...

"XXVI. Servidores públicos: A las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en los entes públicos, en el ámbito estatal y municipal, conforme a lo dispuesto en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México."

"Artículo 4. Son sujetos de esta Ley:

"I. Los servidores públicos de la administración pública estatal y municipal."

"Artículo 33. Estarán obligados a presentar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, bajo protesta de decir verdad ante la Secretaría de la Contraloría o los órganos internos de control, todos los servidores públicos estatales y municipales, en los términos previstos en la presente Ley."

167. Así pues, conforme a la normativa que se examina, al reunir la calidad de servidores públicos, los profesores de tiempo completo de la Universidad Autónoma del Estado de México están obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial, de intereses ante las autoridades competentes y en los términos que determine la ley.

168. Lo cual, se reitera, deriva del hecho de que no sólo realizan una actividad sustantiva que por su propia naturaleza implica el manejo de recursos dentro de la institución, como lo es la utilización de aulas e instalaciones y demás enseres propios de la función, sino que inclusive, reciben un salario por parte de un organismo auxiliar de la entidad, tal como lo es la referida institución universitaria, la cual, a su vez, recibe y ejerce recursos públicos al formar parte de la administración paraestatal del Estado de México, con el fin de llevar a cabo sus facultades sustantivas.

169. En efecto, el concepto de servidor público y el régimen de responsabilidades administrativas que deriva del texto constitucional de la entidad y de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, resulta aplicable al personal académico (profesor de tiempo completo) de la Universidad Autónoma del Estado de México, en tanto que, además de realizar una actividad sustantiva, laborando en un organismo descentralizado de la administración paraestatal de esa entidad federativa, al que se le considera como organismo auxiliar del Poder Ejecutivo y que, conforme a los artículos 35 y 36 de su propia ley, recibe recursos públicos; también manejan recursos públicos a través del uso de aulas, instalaciones y demás enseres dentro de la institución, propias de su labor como docentes, e incluso, los reciben como salarios.

170. Lo cual, resulta acorde con la interpretación que debe darse al artículo 130, primer y último párrafos, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, que dispone lo siguiente:

"Artículo 130. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título, se considera como servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en alguno de los poderes del Estado, organismos autónomos, en los municipios y organismos auxiliares, así como los titulares o quienes hagan sus veces en empresas de participación estatal o municipal, sociedades o asociaciones asimiladas a éstas y en los fideicomisos públicos. Por lo que toca a las y los demás trabajadores del sector auxiliar, su calidad de servidores públicos estará determinada por los ordenamientos legales respectivos. Las y los servidores públicos a que se refiere el presente artículo estarán obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial, de intereses ante las autoridades competentes y constancia de presentación de la declaración fiscal y en los términos que determine la ley."

171. Lo anterior revela que, en idénticos términos a los previstos en la Constitución Federal, la constitución local dispuso que se considera servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en alguno de los poderes del Estado, organismos autónomos, en los municipios y organismos auxiliares, así como los titulares o quienes hagan sus veces en empresas de participación estatal o municipal, sociedades o asociaciones asimiladas a éstas y en los fideicomisos públicos.

172. Y, en cualquier caso, la frase contenida en el texto del artículo 130 de la Constitución local que dice: "Por lo que toca a las y los demás trabajadores del sector auxiliar, su calidad de servidores públicos estará determinada por los ordenamientos legales respectivos", no supone más que también para ellos existirá la obligación de presentar, bajo protesta de decir verdad, la declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes, en la medida en que las leyes los reputen como servidores públicos y no se les excluya expresamente de ello, por ser la interpretación más acorde al Sistema Nacional Anticorrupción.

173. Aunado a lo anterior, debe señalarse que si bien conforme al criterio de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo en revisión 793/2018,(28) la autonomía universitaria implica el autogobierno de la institución educativa, que incluye, como principios básicos, entre otros, la posibilidad de señalar sus autoridades competentes, sus funciones, y emitir el régimen interno que regule a sus funcionarios, empleados, estudiantes, graduados, etcétera, ello se deberá efectuar sin infringir los principios constitucionales que rigen el actuar de todo ente público.

174. Ante lo cual, a partir del ejercicio de su autonomía, es factible que la institución emita la normatividad necesaria que señale las obligaciones de sus funcionarios e integrantes, los elementos para la sustanciación del procedimiento, las autoridades competentes para ello, las sanciones correspondientes, etcétera, siempre que ello no demerite o desconozca lo establecido en el texto constitucional ni en la ley general y local en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

175. Incluso, al resolver el amparo en revisión 1050/2018,(29) la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación reiteró ese criterio en los términos siguientes:

"...

"Es fácil comprender lo anterior si se mira a la autonomía universitaria en perspectiva histórica, pues el desarrollo de esta garantía institucional estuvo vinculado a la necesidad de repeler la injerencia de poderes extraños a la universidad, como los provenientes del poder político y eclesiástico, dos de los principales escollos que históricamente ha enfrentado el desarrollo del conocimiento.

"A partir de la comprensión de la autonomía universitaria como una garantía institucional del derecho a la educación superior es que puede entenderse su contenido:

- La facultad de darse sus propias normas ('autonormación'), esto es, la de definir sus estatutos y regulaciones internas.

- La potestad de autogobernarse, eligiendo de entre sus miembros a sus propias autoridades y órganos de gobierno, definiendo los requisitos para ingresar, permanecer y egresar de ella, etc.

- La facultad de administrar su patrimonio, que implica la de establecer distintos mecanismos de financiamiento y obtención de ingresos.

"Sin embargo, dichas facultades de ninguna manera dotan a las universidades de un régimen de excepcionalidad, extraterritorialidad o privilegio, que las coloque en un supuesto de excepcionalidad o las sustraiga del respeto al Estado de derecho, esto es, a los principios y normas del sistema jurídico.

"Por el contrario, esas facultades no tienen un carácter absoluto, sino que deben ejercitarse dentro del marco establecido por la Constitución y las leyes del Estado, y, sobre todo, de manera congruente con la finalidad constitucional que están llamadas a garantizar, que es precisamente la plena efectividad del derecho a la educación superior.

"...

"Aunado a lo anterior, es importante hacer hincapié en que el principio de autonomía universitaria no se traduce en la disgregación de las universidades públicas de la estructura estatal, ya que se ejerce en un marco de principios y reglas predeterminadas en la propia Constitución General,

restringida a sus fines, tal como sucede en el caso del SNA."

176. Conforme a todo lo expuesto, este Pleno Regional estima que la obligación a cargo del personal académico (profesor de tiempo completo) de la Universidad Autónoma del Estado de México consistente en presentar su declaración patrimonial y de intereses en términos de los artículos 108, último párrafo, de la Constitución Federal y 130 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, no sólo respeta el principio de autonomía universitaria, sino que se integra perfectamente al Sistema Nacional Anticorrupción.

177. Lo que se afirma así, tomando en cuenta que, según se expuso al inicio de esta ejecutoria, desde la exposición de motivos de una de las iniciativas que dio lugar a la reforma constitucional al artículo 108, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil quince, el Poder Reformador señaló que las referidas declaraciones constituyen una herramienta considerada para el combate de la corrupción, a fin de que tales instrumentos sean compulsados por las autoridades del sistema nacional de fiscalización y anticorrupción.

178. Destacando también el Poder Reformador que esas modificaciones, establecerían mecanismos sólidos que incentiven el ejercicio público responsable y sancione a aquellos que cometan actos de corrupción, permitiendo a su vez, la implementación de políticas públicas que persigan los siguientes ejes: (i) Capacitación y cooperación; (ii) Prevención; (iii) Transparencia, y (iv) Participación ciudadana.

179. Y, concluyó diciendo que esas dos declaraciones coadyuvarían en la prevención de responsabilidades administrativas y penales, así como en la identificación de casos de enriquecimiento ilícito.

180. De esa manera, se insiste, la obligación de presentar su declaración patrimonial y de intereses a cargo del personal académico (profesor de tiempo completo) de la Universidad Autónoma del Estado de México respeta el principio de autonomía universitaria, porque atendiendo al carácter instrumental del referido principio, el rol que juega en torno al Sistema Nacional Anticorrupción y a los distintos sistemas locales, es el de una garantía institucional que tiene como finalidad maximizar el derecho a la educación superior, mediante el adecuado ejercicio de los recursos públicos que se le asignan para tal efecto y que con base en la estructura de dicho sistema, implica el establecimiento de mecanismos de control y/o prevención –como lo es la rendición de la declaración patrimonial y de intereses–, incluso en las Universidades que gocen de autonomía.

181. Máxime que esa obligación –rendición de la declaración patrimonial y de intereses–, fue avalada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo en revisión 294/2018, del cual se dio noticia previamente, dando origen a la tesis 2a. LXXXIX/2018 (10a.), que por su transcendencia se transcribe nuevamente:

"DECLARACIONES DE SITUACIÓN PATRIMONIAL Y DE INTERESES. TODOS LOS SERVIDORES PÚBLICOS, POR MANDATO CONSTITUCIONAL, ESTÁN OBLIGADOS A PRESENTARLAS (CONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTÍCULOS 32 Y 46 DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS). Conforme al último párrafo del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los servidores públicos están obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes y en los términos que determine la ley; a su vez, los artículos 32 y 46 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas disponen que todos los servidores públicos están obligados a hacerlo ante las Secretarías o el respectivo órgano interno de control. Por su parte, el Sistema Nacional Anticorrupción, creado en 2015, se rige por los principios de legalidad, honradez, transparencia, lealtad, imparcialidad y eficacia, y busca promover la integridad y la

obligación de rendir cuentas; en armonía con estos objetivos se encuentra la obligación, de todo servidor público, de presentar sus declaraciones de situación patrimonial y de intereses, sin que pueda considerarse que aquellos que estaban en activo, antes de la reforma constitucional que introdujo el Sistema referido, y que por ley no estaban obligados a presentarlas, adquirieron el derecho a no hacerlo, pues el deber que ahora han de cumplir deriva del texto del artículo 108, último párrafo, mencionado, justamente porque las normas constitucionales, como creadoras de un sistema jurídico, tienen la capacidad de regular y modificar actos o situaciones ya existentes, como aconteció en el caso, en beneficio de la sociedad."

182. Además, resulta relevante señalar para la solución de esta contradicción, que el Sistema Nacional Anticorrupción, creado en 2015, se estructuró en atención a los principios de legalidad, honradez, transparencia, lealtad, imparcialidad y eficacia, que todo servidor público debe cumplir, y busca promover la integridad y la obligación de rendir cuentas en armonía con estos objetivos.

183. Así, la obligación de presentar la declaración patrimonial y de intereses a cargo a cargo del personal académico (profesor de tiempo completo) de la Universidad Autónoma del Estado de México, guarda congruencia con el criterio del Alto Tribunal del País en el sentido de que la autonomía universitaria y la implementación de un Sistema Nacional Anticorrupción, deben convivir armónicamente en el mismo espacio de atribuciones y facultades que a cada órgano correspondan, a fin de cumplir puntualmente con los mandatos constitucionales.

184. Adoptar una interpretación en contrario, frustraría los objetivos primordiales del Sistema Anticorrupción, consistentes en crear mecanismos de coordinación para el diseño, evaluación de políticas de educación, concientización, prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como la promoción de la integridad pública.

185. De acuerdo con lo expuesto, se concluye que la interrogante que surgió en esta contradicción ha sido satisfecha, en el sentido de que, conforme al criterio de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver los amparos en revisión 311/2018, 793/2018 y 1050/2018, tratándose del personal académico (profesor de tiempo completo) de la Universidad Autónoma del Estado de México, su reconocimiento como servidores públicos y, por ende, la obligación de presentar la declaración de situación patrimonial y de intereses a que se refieren los artículos 1, 2, fracción XVI y 19 del acuerdo 002/2021, por el cual se establece como obligatorio el uso del "Sistema Universitario Anticorrupción" y se expiden los Lineamientos de Funcionamiento del Sistema Universitario Anticorrupción para presentar las Declaraciones de Situación Patrimonial y de Intereses de los servidores públicos de la Universidad Autónoma del Estado de México, deriva del hecho de que realizan una actividad sustantiva, que implica, por su propia naturaleza, un manejo de recursos públicos y en la que, incluso, reciben recursos públicos como salarios por parte de un organismo auxiliar de la entidad, como lo es la referida institución universitaria, que ejerce a su vez recursos públicos al formar parte de la administración paraestatal del Estado de México.

VII. CRITERIO QUE DEBE PREVALECER

186. En mérito de las consideraciones anteriores, este Pleno Regional en Materias Administrativa y Civil de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, determina que deberá prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado en el presente fallo.

VIII. DECISIÓN

187. Con fundamento en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal; 215, 217, 225 y 226, fracción III, de la Ley de Amparo, este Pleno Regional en Materias Administrativa y Civil de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de criterios suscitada entre el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa y el diverso que sostuvo el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, ambos, del Segundo Circuito.

SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por este Pleno Regional en Materias Administrativa y Civil de la Región Centro-Norte.

NOTIFÍQUESE; envíese testimonio de esta resolución a los tribunales contendientes y, en su oportunidad, archívese este asunto como concluido.

Así, lo resolvió este Pleno Regional en Materias Administrativa y Civil de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, por unanimidad de votos del Magistrado Alejandro Villagómez Gordillo (presidente) y las Magistradas Silvia Cerón Fernández (ponente) y Adriana Leticia Campuzano Gallegos, ante el Secretario del Pleno Daniel Alan Castro Rocha, que autoriza y da fe.

El licenciado Daniel Alan Castro Rocha, secretario del Pleno Regional en Materias Administrativas de la Región Centro-Norte con residencia en la Ciudad de México, hace constar que en esta versión pública no existe información clasificada como confidencial o reservada en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Conste.

1. Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7.

2. Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122.

3. Fallado en sesión de dieciséis de enero de dos mil diecinueve, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas (ponente), Margarita Beatriz Luna Ramos y Javier Laynez Potisek.

4. Visible de la página ocho a la once de la exposición de motivos de la iniciativa suscrita por diputados y senadores del Grupo Parlamentario del PAN. Consultado en: <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativo.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1Fqric17V0QBmWEOxx6gmIXCzqs>.

5. Visible de la página treinta y tres a la cuarenta y uno de la Gaceta Parlamentaria de veintiséis de febrero de dos mil quince, que contiene el Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Consultado en: <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1FqricGTzg9fr+iEdGiNeX2bXs7X5s6kBo/q678147BEnV6fA==>

6. Gaceta del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México, Tomo CCIII, número 73, de veinticuatro de abril de dos mil diecisiete. Consultada en:

<https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=cEqRnUYKt2z7m2+XOXLS+N9LIAq8Ap5VD9jLGSpL9PBYM9KogknBKYN4IBSsbco3>

7. Fallado en sesión de cuatro de julio de dos mil dieciocho, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y Eduardo Medina Mora I., con ausencia de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

8. "Artículo 1. La presente Ley es de orden público y de observancia general en toda la República, y tiene por objeto 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."

9. Visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tomo I, septiembre de 2018, página 1213.

10. Visible en la página cuatro de la exposición de motivos de la iniciativa suscrita por los diputados Agustín Miguel Alonso Raya y Fernando Belaunzarán Méndez e integrantes del Grupo Parlamentario del PRD. Consultado en: <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1FqrifGTzg9fr+iEdGiNeX2bXs7BWF7032queGLZMNS21w01w==>.

11. Visible en la página sesenta y nueve del Dictamen en sentido positivo a las iniciativas con proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción. Consultado en: <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1FqrifGTzg9fr+iEdGiNeX2bXs7X5s6kBo/q678147BEnV6fA==>

12. Visible en la página ochenta y nueve del dictamen revisor, consultado en: <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1FqrifGTzg9fr+iEdGiNeX2bXs7szcLPpBJxVWUGaSShaB4Tw==>.

13. "Artículo 10. La Universidad Autónoma del Estado de México es un organismo público descentralizado del Estado de México, establecida por esta Ley con personalidad jurídica y patrimonio propios, dotada de plena autonomía en su régimen interior en todo lo concerniente a sus aspectos académico, técnico, de gobierno, administrativo y económico.
..."

14. Cabe precisar que el contenido de los artículos 64 y 66 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México en vigor a partir del dieciséis de septiembre del dos mil veintitrés, guarda identidad con los artículos 45 y 46 de la propia ley, vigente en dos mil veintidós, y que citaron los tribunales colegiados en las ejecutorias que son materia de la presente contradicción. Lo anterior, se puede corroborar de la lectura siguiente:

"Artículo 45. Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos asimilados, serán considerados como organismos auxiliares del Poder Ejecutivo y como parte integrante de la Administración Pública del Estado."

"Artículo 47. Los organismos descentralizados gozarán de personalidad jurídica y patrimonio propio y podrán ser creados para ayudar operativamente al Ejecutivo en el ejercicio de sus atribuciones."

15. Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Tomo 2, enero de 2013, página 731.
16. Visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tomo I, Febrero de 2019, página 1099.
17. Visible de la página cuarenta y siete a cincuenta y tres de la Gaceta del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México, Tomo CCXI, número 79, de veintinueve de abril de dos mil veintiuno. Consultada en : <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2021/abr291.pdf>.
18. Fallado en sesión de tres de octubre de dos mil dieciocho, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Javier Laynez Potisek, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I. Con la ausencia del Ministro José Fernando Franco González Salas.
19. Fallado en sesión de dieciséis de enero de dos mil diecinueve, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas (ponente), Margarita Beatriz Luna Ramos y Javier Laynez Potisek.
20. Fallado en sesión de siete de agosto de dos mil diecinueve, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek (ponente).
21. Ese concepto está contenido en el Proyecto de Reformas y Adiciones a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicado en la Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, núm. 2209-II, 8 de marzo de 2007.
22. SHCP, Glosario de Términos más usuales en la Administración Pública Federal, Subsecretaría de Egresos, Dirección General de Contabilidad Gubernamental, s.a.e., p. 230, consultado el 11 de marzo de 2024 en: http://fcaenlinea1.unam.mx/anexos/1721/Documentos/u1_glosarioap.pdf.
23. Ibídem, p. 299.
24. Ídem.
25. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Glosario de Términos más Usuales de Finanzas Públicas, LXII Legislatura Cámara de Diputados, cefp/020/2014, noviembre 12, 2014, p. 21, consultado el 11 de marzo de 2024 en : <http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/cefp/lxii/cefp0202014.pdf>
26. Sistema Integral de Tiendas y Farmacias, "Glosario de Términos Presupuestales", en Manual sobre la Operación del Sistema Desconcentrado de Suministro, Ejercicio y Control Presupuestal en Delegaciones (Subdelegaciones de Protección al Salario), 17/10/1988, recuperado en: https://home.inai.org.mx/wp-content/documentos/EstudiosInai/estudio_fym_isbn.pdf
27. Transparencia presupuestaria, Observatorio del Gasto, Glosario, consultado el 11 de marzo de 2024 en: <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Glosario>.
28. Véase pie de página número 3 de esta ejecutoria.
29. Fallado en sesión de siete de agosto de dos mil diecinueve, por unanimidad de cinco votos de



Semanario Judicial de la Federación

los Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek (ponente).

Esta sentencia se publicó el viernes 24 de mayo de 2024 a las 10:29 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

