

CAPÍTULO SEGUNDO

LEY ORGÁNICA Y DECISIONES POLÍTICO-JURÍDICAS FUNDAMENTALES UNIVERSITARIAS

INTRODUCCIÓN

El ejercicio de revisión de la ley orgánica de una universidad pública resulta de enorme trascendencia para el devenir histórico de la institución universitaria que se ve inmersa en un proceso de reforma a su ley fundamental. Tal ejercicio puede derivar en una reforma al contenido de la ley vigente o la aprobación de una nueva ley. En cualquier supuesto, es clara la opción que se abre de actualizar el marco jurídico de una universidad.

Sin embargo, ante el hecho irrefutable de que el proceso de reforma legal rebasa el ámbito universitario, al ser facultad exclusiva del poder legislativo, sea federal o local, el conducir los trabajos legislativos y aprobar el texto final de la reforma o de la nueva ley orgánica, es importante hacer algunas reflexiones sobre aspectos que deben tenerse presente, tanto por los universitarios como por los legisladores, a lo largo del proceso de reforma de una ley orgánica universitaria.

I DECISIONES POLÍTICO-JURÍDICAS FUNDAMENTALES UNIVERSITARIAS. CLASIFICACIÓN

En un símil de la Ley Orgánica universitaria con la Constitución del país, es dable aseverar que la Ley Orgánica universitaria es a la universidad pública lo que la Constitución lo es para el país, es decir, se trata del **Texto Máximo Universitario**, en el que se incluyen las decisiones político-jurídicas fundamentales de la universidad respecto a aspectos esenciales para la institución.

Se identifican como las **decisiones político-jurídicas fundamentales universitarias**:

- » Reconocimiento de personalidad jurídica a la universidad pública y de contar con patrimonio propio;
- » La universidad pública es un órgano del Estado, pero no un organismo del gobierno;

- » La libre determinación de la comunidad universitaria para establecer la forma de gobierno y del proceso de designación de las autoridades universitarias;
- » La libre adopción de decisiones académicas por parte de órganos colegiados universitarios integrados por pares;
- » El esquema de autodeterminación académica, tanto para fijar los planes y programas de estudio y de las líneas de investigación científica y humanística, como para establecer los requisitos de ingreso, permanencia y promoción del personal académico; asimismo, los requisitos a cumplir por quienes aspiran a ser alumnos universitarios en cualquiera de los niveles;
- » Las libertades de cátedra, de investigación y de pensamiento, como nutriente de la actividad de docencia, de investigación y de difusión de la cultura;
- » La integración, conservación y búsqueda de incremento del patrimonio universitario;
- » La distinción entre derechos laborales y derechos académicos, de la que surge la obligación de la Universidad de respetar los derechos laborales de los universitarios, a la par de su facultad de libre determinación de los derechos académicos;
- » La distinción entre las relaciones laborales de la Institución con su personal académico y administrativo y las relaciones académicas con el personal académico, y
- » La libre organización de los alumnos y estudiantes universitarios.

Estas decisiones político-jurídicas fundamentales encuentran sustento en el principio constitucional de la autonomía universitaria.

Las interrogantes a dilucidar en este punto son: **¿cómo identificar cuando se está en presencia de una decisión político-jurídica fundamental universitaria?** y **¿en qué casos se podría incorporar una nueva decisión político-jurídica fundamental universitaria?**

La decisión político-jurídica fundamental universitaria se refiere a **aspectos ínsitos en la esencia universitaria**, esto es, aquello que se encuentra inmerso de manera indisoluble con los fines y las funciones de la Universidad.

De esa manera, se identifica como decisión político-jurídica fundamental lo relativo a:

- » Las cuatro vertientes de la autonomía universitaria (autogobierno, autodeterminación académica, autonormación y autogestión administrativa-presupuestal);
- » El conjunto de libertades académicas (cátedra, investigación, pensamiento);

- » La actuación a través de los órganos colegiados universitarios para decisiones académicas, y
- » Los valores universitarios (tolerancia, igualdad, respeto, armonía, identidad, compromiso social).

Las decisiones político-jurídicas fundamentales universitarias pueden tener su origen en un reconocimiento histórico (ejemplo libertades académicas), en un reconocimiento constitucional (ejemplo autonomía universitaria) o en un acuerdo de los universitarios plasmado por el legislador en la Ley Orgánica (ejemplo libre organización de alumnos).

Toda vez que las decisiones político-jurídicas fundamentales universitarias tienen identidad con la esencia de la Universidad, lo que las hace prácticamente inmodificables, se les puede equiparar a lo que la doctrina constitucional califica como cláusulas pétreas del texto fundamental²⁸. En el esquema universitario se trataría de **cláusulas pétreas universitarias**.

Es dable formular la siguiente **clasificación de las decisiones político-jurídicas fundamentales universitarias** en función de su contenido:

- I. Decisiones de corte académico: libertades académicas (de cátedra, de investigación, de pensamiento).
- II. Decisiones de corte orgánico: toma de decisiones académicas por parte de órganos colegiados.
- III. Decisiones jurídicas *per se**: educación laica, autonomía constitucional, órgano de Estado, valores universitarios.

*Tiene que ver con los rubros constitucionales previstos en el artículo tercero constitucional.

La LO debe enumerar las decisiones político-jurídicas fundamentales universitarias. Empero, su precisión y desarrollo reglamentario debe quedar en manos de los universitarios en un ejercicio pleno de la autonomía universitaria.

Se pueden enunciar algunos ejemplos de lo que podría considerarse una

28 Carpizo, Jorge, señala que las decisiones fundamentales son “los principios rectores del orden jurídico. Los que marcan y señalan el ser del orden jurídico. Son la esencia misma del derecho. Si alguno de ellos falta, ese derecho se quiebra para convertirse en otro. En cambio, si alguna otra norma es suprimida, ese orden jurídico no se altera, ni se modifica esencialmente... Las decisiones fundamentales no son universales, sino están determinadas por la historia y realidad socio-política de cada comunidad”, *La Constitución Mexicana de 1917*, UNAM, México, 1979, pp. 133-134.

nueva de esas decisiones que pudiera ser elevada a rango de ley orgánica. Uno sería el llevar al Texto Máximo Universitario el **principio de la voluntad universitaria**²⁹, lo que implicaría establecer que las decisiones colegiadas universitarias son de obligada observancia. Una más de las decisiones fundamentales sería reconocer expresamente en la ley, la libertad de creación como una nueva libertad para las actividades artística y de difusión de la cultura, aunque se entiende que está implícita en las mismas.

Por supuesto, en estos casos, su reconocimiento como parte del ámbito universitario se desprende de manera implícita de la legislación universitaria, pero nada impide que pueda elevarse a rango de ley con el carácter de decisión político-jurídica fundamental universitaria.

II CARACTERÍSTICAS DE LA LEY ORGÁNICA UNIVERSITARIA

En una aproximación a la Ley Orgánica universitaria se destacan como sus características principales las siguientes:

- » Ser el texto legal que materializa el reconocimiento de la autonomía universitaria plasmado en el artículo 3º constitucional.
- » Ser el **único** texto legal de los que integran el orden jurídico universitario que no es aprobado por la universidad pública con base a su facultad constitucional de autorregulación. La razón deviene del propio artículo 3º de la Carta Magna, que establece que el reconocimiento de la autonomía universitaria debe plasmarse en una ley expedida por el Congreso de la Unión o las legislaturas de las entidades federativas.
- » Ser el texto legal del que deriva la **facultad reglamentaria universitaria**, que se corresponde con la vertiente de la autorregulación reconocida a la universidad pública y que se traduce en la facultad de la universidad de legislar hacia su interior.
- » Ser el texto legal que, como parte del orden jurídico nacional, precisa los fines y las funciones de la universidad pública y representa uno de los límites al principio de la autonomía universitaria, en la vertiente de autolegislación.

29 Este principio fue desarrollado en el libro de nuestra autoría *Autonomía Universitaria y Universidad Pública. El Autogobierno Universitario*, UNAM, 2009, pp. 53-55.

- » En ese sentido, toda norma universitaria aprobada por las instancias legisladoras universitarias debe respetar dos límites: observar las normas del orden jurídico nacional y tener plena correspondencia con los fines de la universidad, previstos en su ley orgánica³⁰.

En ese orden de ideas lo conveniente es que la LO pudiera incorporar una **fórmula general** en uno de sus preceptos **que autorice a los universitarios normar las nuevas circunstancias de la vida universitaria**. Esto significa dejar un margen de maniobra legislativa a la universidad, que la habrá de ejercer a través de la autonomía universitaria.

La única condicionante para reconocer a la Universidad, la que se puede denominar como **facultad reglamentaria universitaria** es que no choque con el alcance y el espíritu de las decisiones jurídicas fundamentales incorporadas en la propia Ley Orgánica, ni que vaya en contra del orden jurídico nacional³¹.

Dentro de ese margen de acción legislativa reglamentaria de la Universidad, entrarían los casos de la creación de nuevas figuras académicas (técnico académico, profesor-investigador, etcétera); la participación de las nuevas figuras académicas en algunos órganos colegiados, la creación de nuevos centros, institutos o *campi*; la recomposición numérica de representación de las figuras académicas en función de criterios como el número de carreras que se imparten en un *campus*, su población, etcétera.

Lo anterior significa que no pueden quedar en manos del legislador federal o local aspectos académicos-administrativos que, si bien se enuncian en la ley orgánica, no deben quedar sometidos a la decisión del poder legislativo de reformar la ley, sino ser parte de la autodeterminación de gestión académica y administrativa de la Universidad.

Por otra parte, la legislación universitaria requiere observar en el contenido general de cada ordenamiento y a lo largo de todo su articulado uno de los principios propios de la técnica legislativa, el cual ha sido desarrollado por la SCJN. Se trata del **principio de razonabilidad y proporcionalidad de la norma jurídica**

Con este principio legislativo general se pretende lograr que todo texto normativo no sólo tenga sustento constitucional y legal, sino que sea razona-

30 Para el análisis de los límites de la autonomía universitaria, *vid.* González Pérez, Luis Raúl y Guadarrama López, Enrique. *op cit.* pp. 40-42.

31 Es lo que denominamos “la articulación del sistema legislativo universitario”, como una de las bases del Estado de Derecho Universitario, *vid.* capítulo primero, punto 1.1

ble en lo que regula, es decir, que permita alcanzar la finalidad que se pretende sin generar obligaciones desmedidas, excesivas, desiguales o injustificadas para los gobernados. Se debe lograr un equilibrio entre los derechos que reconoce; las obligaciones a cumplir; las responsabilidades personales, colegiadas e institucionales que derivan del actuar acorde al texto legal; el grado de las penas que integran el catálogo de sanciones; las facultades reconocidas a las autoridades y las reglas procedimentales correspondientes.

El propósito de la razonabilidad de la norma es que la carga obligacional de los particulares sea igual para todos y sin rasgo discriminatorio alguno, además de que tenga correspondencia con el catálogo de derechos, es decir, que dicha carga no sea desproporcionada, ni injustificada. Igualmente que no se incluyan mecanismos que entorpezcan a los destinatarios de la norma el ejercicio de sus derechos, ni que se reconozcan facultades injustificadas ni excesivas a las autoridades, las cuales puedan derivar en arbitrariedad.

Se debe evitar que la norma legal produzca relaciones jurídicas desiguales en perjuicio de los particulares, ni que establezca fórmulas que hagan nugatorio la defensa de sus derechos.

III ASPECTOS GENERALES DE UN PROCESO DE REFORMA A UNA LEY ORGÁNICA UNIVERSITARIA. CONDICIONES NECESARIAS

Se pueden identificar y hacer una enumeración de las **condiciones necesarias** para la debida conclusión del proceso de reforma de una ley orgánica:

» **Legitimación del proceso de reforma.** Se alcanza con la decisión exclusiva, por parte de la universidad, de someter al poder legislativo la reforma en cuestión. Esto significa que **el proyecto de iniciativa de reforma de la ley orgánica debe provenir de la universidad.**

Sólo la Universidad tiene el pulso y la sensibilidad del momento en que su texto fundamental requiere ser reformado, en qué aspectos, cómo hacerlo y hasta dónde hacerlo.

Cualquier otra fórmula haría muy vulnerable a la Institución. A guisa de ejemplo, si el proyecto de reforma lo elaborara por iniciativa propia un partido político o una dependencia de gobierno, aunque formalmente pudiera ser válido si el poder legislativo lo hace suyo, en realidad

pondría en riesgo la autonomía universitaria, pues estaríamos frente a una instancia externa a la universidad que asumiría una actitud injerencista con la institución universitaria.

No hay de otra, **el destino y el rumbo de la universidad lo deciden sólo los universitarios.**

- » **Contar con el respaldo o los consensos necesarios** de la comunidad universitaria. Es lo que se conoce como la voluntad universitaria, es decir, la decisión de la comunidad universitaria reflejada en los órganos colegiados.

Después de todo, por implicar la revisión de las decisiones político-jurídicas fundamentales universitarias, es importante tener el respaldo y el convencimiento de la comunidad universitaria.

Sería una mala señal al interior de la universidad -y podría traer complicaciones internas- que el proyecto de reforma fuera elaborado por las autoridades universitarias sin contar con el sentir de los universitarios. El proyecto debe estar fortalecido y respaldado por la comunidad universitaria.

- » **Cabildeo intenso** en el congreso -federal o local- para lograr que el proyecto se apruebe dentro de los márgenes propuestos por la universidad.

Aquí es donde radica **el mayor riesgo de un proceso de reforma a la ley orgánica de una universidad pública**, pues el criterio o interés político puede imponerse a lo académico-universitario y desvirtuar la idea original diseñada por los universitarios³².

El que el tema “Universidad” se vea involucrado en la arena política puede traer como consecuencia que el destino institucional tenga otro derrotero al originalmente pensado por los universitarios.

Aquí vale recordar lo expresado en 1945, por Alfonso Caso, entonces Rector de la UNAM, cuando estaba en discusión el proyecto de ley orgánica, en el sentido de que la Universidad es una comunidad de cultura, es decir, una comunidad de alumnos y maestros que no persiguen fines antagónicos sino complementarios; por esa razón la Universidad no debe ser una institución política, ni se debe confundir que las auto-

32 El cumplimiento de las condiciones enumeradas en este rubro evitaría situaciones como las que se presentaron recientemente (fines de septiembre) en la Universidad Juárez del Estado de Durango, cuya LO fue reformada por el congreso local sin tomar el parecer de la comunidad de esa institución. Es una clara intromisión en la vida universitaria, pues la reforma a la LO se hizo con el propósito de impedir la posibilidad de reelección del Rector, tal como lo preveía la propia LO.

ridades universitarias son académicas y no políticas³³.

Ante el riesgo latente de que por cuestiones políticas, el proceso de reforma de una ley orgánica universitaria sufra un desvío de su propósito genuino de fortalecer a la institución, puede explicar en gran medida que no todas las universidades públicas del país hayan decidido hacer el recorrido legislativo.

Eso **no significa que una ley orgánica universitaria sea imperecedera** ni que no requiera actualizarse a las circunstancias del milenio que corre. Por el contrario, es imprescindible que el orden jurídico universitario se mantenga a la vanguardia de los requerimientos de la realidad del país.

De esa manera, se presenta una disyuntiva para toda universidad pública o institución pública de educación superior: o se asume el riesgo político de reformar la ley orgánica o se buscan los mecanismos jurídicos que -sin incluir a la ley orgánica- eviten la politización y coadyuven en la actualización de la legislación universitaria interna.

Es claro que para la segunda de las alternativas se requiere hacer una construcción jurídica-dogmática que otorgue sustento a esa vía de actualización del orden jurídico universitario, la cual tiene como atractivo que estaría únicamente en las manos de los universitarios.

Asimismo, es impostergable encontrar el mecanismo jurídico que permita que la legislación universitaria aprobada por la propia universidad, tenga versatilidad para adecuarse a las nuevas exigencias nacionales e internacionales que se presentan en el mundo universitario. A ese aspecto nos referimos en el último rubro de este capítulo.

Una **primera conclusión** que se puede extraer de lo expuesto es que **no hay ni puede haber un proceso uniforme de modernización** de las leyes orgánicas universitarias en el país. Por el contrario, impera la regla de la casuística, en cuanto que cada universidad pública mide sus propias fuerzas y busca los esquemas adecuados de acuerdo a su realidad, para actualizar su orden jurídico interno.

Lo que debe destacarse como **condición sine qua non para promover la reforma a una ley orgánica universitaria** es que cualquiera que sea el sentido de la reforma debe involucrar aspectos que realmente impacten en las decisiones político-jurídicas fundamentales universitarias a las que hicimos referencia anteriormente, sea para modificar alguna de ellas o para

33 Cfr. González Pérez, Luis Raúl y Guadarrama López, Enrique, *op cit.* nota 4, pp. 17-18, donde se hace un resumen del Diario de Debates, en su parte conducente. Cfr., igualmente, González Oropeza, Manuel, *op. cit.*

incorporar una nueva decisión jurídica fundamental.

En ambos supuestos, la *ratio legis* de la reforma tiene que ser el fortalecimiento de los fines y las funciones de la universidad.

Se debe evitar caer en la tentación de incorporar en la ley orgánica temas que en el escenario nacional se encuentran en boga. De lo contrario, la universidad pública podría generar una imagen de oportunismo político o sexenal, que en nada abonaría a su presencia en la sociedad.

Por ejemplo, en los años noventa el tema recurrente -y lo sigue siendo- fue el de los derechos humanos. En nuestros días lo es el de transparencia y rendición de cuentas, así como la igualdad de géneros. Mañana lo puede ser el de participación o auditoría ciudadana en la gestión gubernamental o cualquier otro.

En todo caso, tratándose de las universidades públicas, esos temas en particular son más coyunturales o circunstanciales que decisiones político-jurídicas fundamentales universitarias.

Sin restar la importancia que tales temas tienen para el desarrollo democrático del país, y para toda universidad pública, su incorporación en la legislación universitaria se puede realizar sin mayor problema, a través de la aprobación de las normas que hagan los órganos universitarios competentes, sea para crear en su caso, el Ombudsman universitario o para crear la oficina de enlace en materia de transparencia.

No se requiere reformar la LO, para actualizar el orden jurídico universitario en esos rubros de interés nacional.

Desde luego, de adoptarse la decisión de reformar la ley orgánica, en lo relativo a decisiones político-jurídicas fundamentales, esos temas coyunturales pueden incorporarse como uno más de los preceptos a adicionar a la ley.

IV ESQUEMA DE REFORMA DE LEYES ORGÁNICAS EN LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS. CUADRO Y ANÁLISIS COMPARATIVO

A pesar del riesgo ya señalado de que en un proceso de reforma de una ley orgánica el criterio político puede tener mayor preponderancia a lo académico-universitario, lo cierto es que una buena parte de las universidades públicas del país han modificado su LO. En algunos casos, el pro-

ceso legislativo ha generado nuevas leyes orgánicas.

En el cuadro que sigue, se hace un recuento de la situación de las leyes orgánicas en 38 universidades públicas de las 32 entidades federativas en el país, en el que se destaca la fecha de publicación de la LO vigente de cada universidad pública y en cuales se han hecho reformas a su articulado. Asimismo, se incluye la referencia a la autonomía universitaria y a la forma de designación de la máxima autoridad ejecutiva universitaria³⁴.

Luego del cuadro comparativo se hacen diversos cruces analíticos de información y se plantean diversas conclusiones.

UNIVERSIDAD	DENOMINACIÓN DE LEY ORGÁNICA VIGENTE Y FECHA DE PUBLICACIÓN	LEY ORGÁNICA ABROGADA	REFORMA A LEY ORGÁNICA VIGENTE Y FECHA DE PUBLICACIÓN	RECONOCIMIENTO EXPRESO A AUTONOMÍA	DESIGNACIÓN DE RECTOR -ÓRGANO QUE DESIGNA-
Universidad Autónoma de Aguascalientes (UAA)	Ley Orgánica de la Universidad de Aguascalientes 24 de diciembre de 2007	Ley Orgánica del Instituto Autónomo de Ciencias y Tecnología, de fecha 12 de septiembre de 1963	—	La referencia expresa a la autonomía universitaria deviene de la denominación de la universidad y no del articulado de la LO	Junta de Gobierno (artículo 9)
Universidad Autónoma de Baja California (UABC)	Ley Orgánica de la Universidad Autónoma del Estado de Baja California 28 de febrero de 1957	Mediante la promulgación de la ley orgánica vigente nace la UABC	artículos transitorios 3 y 4 (28 de febrero de 1958) artículo 26 (20 de abril de 1966) artículos 23, 29 (30 de junio de 1983)	La referencia expresa a la autonomía universitaria deviene de la denominación de la universidad y no del articulado de la LO	Junta de Gobierno (artículo 22)

* Agradecemos a la licenciada Laura Cortés Sánchez la investigación realizada en la elaboración de este cuadro.

34 En el cuadro no se incluyen universidades públicas creadas mediante decreto del ejecutivo federal, como lo es la Universidad Pedagógica Nacional y el Instituto Politécnico Nacional, pues no les aplica el principio de la autonomía universitaria en los términos previstos en el artículo 3º constitucional.

TÓPICOS DE DERECHO UNIVERSITARIO

CAPÍTULO SEGUNDO

UNIVERSIDAD	DENOMINACIÓN DE LEY ORGÁNICA VIGENTE Y FECHA DE PUBLICACIÓN	LEY ORGÁNICA ABROGADA	REFORMA A LEY ORGÁNICA VIGENTE Y FECHA DE PUBLICACIÓN	RECONOCIMIENTO EXPRESO A AUTONOMÍA	DESIGNACIÓN DE RECTOR -ÓRGANO QUE DESIGNA-
Universidad Autónoma de Baja California Sur (UABCS)	Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Baja California Sur 28 de septiembre de 2007	Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Baja California Sur, de fecha 6 de octubre de 1978	—	Artículo 1º. La Universidad Autónoma de Baja California Sur es un organismo autónomo de carácter constitucional...	Junta Consultiva (artículo 12)
Universidad Autónoma del Carmen (UAdelC)	Ley Orgánica de la Universidad Autónoma del Carmen 20 de junio de 2007	Ley Orgánica del Nuevo Liceo Carmelita, de fecha 21 de diciembre de 1960	—	Artículo 6. La Universidad del Carmen es una Institución pública con gobierno autónomo;...	Consejo Universitario (artículo 30)
Universidad Autónoma de Chiapas (UNACH)	Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Chiapas 16 de agosto de 1989	Decreto 98, de fecha 23 de octubre de 1974, que da origen a la Universidad Autónoma de Chiapas	—	Artículo 1. La Universidad Autónoma de Chiapas, es un organismo autónomo descentralizado...	Junta de Gobierno (artículo 15)
Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)	Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México 6 de enero de 1945	Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de México 19 de octubre de 1933	—	La referencia expresa a la autonomía universitaria deviene de la denominación de la universidad y de sus antecedentes históricos	Junta de Gobierno (artículo 6)
Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM)	Ley de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México 5 de enero de 2005	Mediante la promulgación de la Ley Orgánica vigente nace la UACM	artículo 6 (21 de diciembre de 2007)	Artículo 2. La Universidad es un organismo público autónomo del Distrito Federal... La universidad se rige por el artículo 3º de la Constitución...	Consejo Universitario (artículo 49 Estatuto General Orgánico)
Universidad Autónoma de Chihuahua (UACH)	Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Chihuahua 7 de enero de 1987	Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Chihuahua, de fecha 26 de octubre de 1968	artículos 65, 66, 67 y 80 (6 de enero de 1988)	Artículo 2. La Universidad gozará de autonomía para gobernarse...	Consejo Universitario (artículo 9)

UNIVERSIDAD	DENOMINACIÓN DE LEY ORGÁNICA VIGENTE Y FECHA DE PUBLICACIÓN	LEY ORGÁNICA ABROGADA	REFORMA A LEY ORGÁNICA VIGENTE Y FECHA DE PUBLICACIÓN	RECONOCIMIENTO EXPRESO A AUTONOMÍA	DESIGNACIÓN DE RECTOR -ÓRGANO QUE DESIGNA-
Universidad Autónoma de Ciudad Juárez (UACJ)	Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez 30 de diciembre de 1995	Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, de fecha 18 de noviembre de 1978	Artículos, 1, 2, 3, 4, 6, 8, 10, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 23, 24, 26, 27, 29, 30, 31, 32, 33, 35, 36, 39, 43, 44 y 50 (9 de enero del 2002)	Artículo 2. La Universidad Autónoma de Ciudad Juárez es un organismo público... con autonomía ...	H. Consejo Universitario (artículo 12)
Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro (UAAAN)	Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro 26 de abril de 2006	Ley Orgánica de la Universidad Agraria Antonio Narro, de fecha 4 de abril de 1989	—	Artículo 1. Se crea la Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro, como un organismo ...dotado de Autonomía ...	H. Consejo Universitario (artículo 12)
Universidad Autónoma de Coahuila (UAdeC)	Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Coahuila 2 de enero de 1991	Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Coahuila, de fecha 7 de abril de 1965	—	Artículo 1. La Universidad Autónoma de Coahuila es un organismo público... y autónoma ...	Consejo Universitario (artículo 13)
Universidad de Colima (UCol)	Ley Orgánica de la Universidad de Colima 14 de noviembre de 1980	Ley Orgánica de la Universidad de Colima, de fecha 25 de agosto de 1962	—	Artículo 2. Se otorga a la Universidad de Colima el derecho de autonomía...	Consejo Universitario (artículo 10)
Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)	Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Metropolitana 17 de diciembre de 1973	Mediante la promulgación de la ley orgánica vigente nace la UAM	—	La referencia expresa a la autonomía universitaria deviene de la denominación de la universidad y no del articulado de la LO	Junta Directiva (artículo 11)

TÓPICOS DE DERECHO UNIVERSITARIO

CAPÍTULO SEGUNDO

UNIVERSIDAD	DENOMINACIÓN DE LEY ORGÁNICA VIGENTE Y FECHA DE PUBLICACIÓN	LEY ORGÁNICA ABROGADA	REFORMA A LEY ORGÁNICA VIGENTE Y FECHA DE PUBLICACIÓN	RECONOCIMIENTO EXPRESO A AUTONOMÍA	DESIGNACIÓN DE RECTOR -ÓRGANO QUE DESIGNA-
Universidad Juárez del Estado de Durango (UJED)	Ley que establece la Universidad Juárez del Estado de Durango 21 de marzo de 1957 Ley Orgánica de la Universidad Juárez del Estado de Durango 30 de abril de 1962	En la ley que establece la Universidad Juárez del Estado de Durango abroga la Ley Orgánica de la Universidad de Durango, de fecha 10 de diciembre de 1940	artículos 6° y 11 (25 de abril de 1965) artículo 14, 25 y 28 (3 de octubre de 1974)	Artículo 1. La Universidad Juárez del Estado de Durango es una corporación pública, autónoma ...	Consejo Universitario (artículo 14)
Universidad de Guanajuato (UG)	Ley Orgánica de la Universidad de Guanajuato 15 de junio de 2007	Ley Orgánica de la Universidad de Guanajuato, de fecha 17 de mayo de 1994	—	Artículo 3. La Universidad de Guanajuato es un organismo público autónomo,...	Junta Directiva (artículo 18)
Universidad Autónoma de Guerrero (UAGro)	Ley de la Universidad Autónoma de Guerrero 28 de agosto de 2001	Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Guerrero, de fecha 24 de noviembre de 1971	—	Artículo 3. La Universidad tiene autonomía para gobernarse...	H. Consejo (artículo 19)
Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (UAEH)	Ley Orgánica de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo 1 de mayo de 1977	Ley Orgánica de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, de fecha 24 de febrero de 1961	—	Artículo 1. La Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo es un organismo ... autónomo ...	Consejo Universitario (artículo 18)

UNIVERSIDAD	DENOMINACIÓN DE LEY ORGÁNICA VIGENTE Y FECHA DE PUBLICACIÓN	LEY ORGÁNICA ABROGADA	REFORMA A LEY ORGÁNICA VIGENTE Y FECHA DE PUBLICACIÓN	RECONOCIMIENTO EXPRESO A AUTONOMÍA	DESIGNACIÓN DE RECTOR -ÓRGANO QUE DESIGNA-
Universidad de Guadalajara (UDG)	Ley Orgánica de la Universidad de Guadalajara 15 de enero de 1994	Ley Orgánica de la Universidad de Guadalajara, de fecha 16 de septiembre de 1952	artículos 73, 76, 81 y 82 (13 de abril de 1995) artículos 22, 23 (31 de diciembre de 1994) artículos 18, 19 (24 de diciembre de 2002)	Artículo 1. La Universidad de Guadalajara es un organismo...con autonomía ...	Consejo General Universitario (artículo 31)
Universidad Autónoma de Chapingo (UACh)	Ley que crea la Universidad Autónoma de Chapingo 30 de diciembre de 1974	Ley de Educación Agrícola, de fecha 6 de julio de 1946	artículos 10 y 12 (30 de diciembre de 1977)	La referencia expresa a la autonomía universitaria deviene de la denominación de la universidad y no del articulado de la LO	Consejo Universitario
Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMEX)	Ley Orgánica de la Universidad Autónoma del Estado de México 3 de marzo de 1992	Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México, de fecha 17 marzo de 1956	artículos 17, 18, 19, 20, 21, 23, 24, 25, 26, 29, 31, 32, 33 y 34 (25 de noviembre del 2005)	Artículo 1. La Universidad Autónoma del Estado de México es un organismo ... dotada de plena autonomía ...	Consejo Universitario (artículo 21)
Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (UMICH)	Ley Orgánica de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo 3 de febrero de 1986	Ley Orgánica de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, de fecha 14 de marzo de 1963	reformas, adiciones y supresiones (23 de junio y 18 de septiembre de 1986)	Artículo 2. La Universidad gozará de autonomía, ...	Consejo Universitario (Artículo 12)
Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEMOR)	Ley Orgánica de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos 12 de mayo de 2008	Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Morelos, de fecha 22 de noviembre de 1967	—	Artículo 4. El estatus de autonomía de la Universidad otorgada por los artículos 3 de la Constitución...	Consejo Universitario (artículo 19)

UNIVERSIDAD	DENOMINACIÓN DE LEY ORGÁNICA VIGENTE Y FECHA DE PUBLICACIÓN	LEY ORGÁNICA ABROGADA	REFORMA A LEY ORGÁNICA VIGENTE Y FECHA DE PUBLICACIÓN	RECONOCIMIENTO EXPRESO A AUTONOMÍA	DESIGNACIÓN DE RECTOR -ÓRGANO QUE DESIGNA-
Universidad Autónoma de Nayarit (UAN)	Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Nayarit 23 de agosto de 2003	Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Nayarit 9 de marzo de 1985	—	Artículo 1. La Universidad Autónoma de Nayarit es una institución ...dotada de autonomía para gobernarse, ...	Consejo General Universitario (artículo 15)
Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL)	Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Nuevo León 7 de junio de 1971	Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Nuevo León 26 de marzo de 1971	—	La referencia expresa a la autonomía universitaria deviene de la denominación de la universidad y no del articulado de la LO	Junta de Gobierno (artículo 13)
Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca (UABJO)	Ley Orgánica de la Universidad "Benito Juárez" de Oaxaca 7 de marzo de 1988	Ley Orgánica de la Universidad Autónoma "Benito Juárez" de Oaxaca, de fecha 20 de febrero de 1978	—	Artículo 1. La Universidad Autónoma "Benito Juárez" de Oaxaca es una institución... plena autonomía....	Consejo Universitario (artículo 36)
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP)	Ley de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla 23 de abril de 1991	Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Puebla, de fecha 23 de noviembre de 1956	artículos 3, 7, 8, 9, 14, 15, 16, 17, 18 y 22 (28 de diciembre de 1998)	Artículo 3. La universidad como organismo constitucionalmente autónomo...	Consejo Universitario (artículo 14)
Universidad Autónoma de Querétaro (UAQ)	Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Querétaro 2 de febrero de 1986	Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Querétaro, de fecha 26 de agosto de 1976	—	Artículo 1. La Universidad Autónoma de Querétaro... dotado de autonomía, ...	Consejo Universitario (artículo 12)

UNIVERSIDAD	DENOMINACIÓN DE LEY ORGÁNICA VIGENTE Y FECHA DE PUBLICACIÓN	LEY ORGÁNICA ABROGADA	REFORMA A LEY ORGÁNICA VIGENTE Y FECHA DE PUBLICACIÓN	RECONOCIMIENTO EXPRESO A AUTONOMÍA	DESIGNACIÓN DE RECTOR -ÓRGANO QUE DESIGNA-
Universidad de Quintana Roo (UQROO)	Ley Orgánica de la Universidad de Quintana Roo 10 de julio de 1998	Ley Orgánica de la Universidad de Quintana Roo, de fecha 20 de marzo de 1992	—	*Sin referencia legal expresa a la autonomía de la universidad	Junta Directiva (artículo 11)
Universidad Autónoma de San Luis Potosí (UASLP)	Ley Orgánica del artículo 100 de la Constitución Política del Estado de San Luis Potosí 22 de diciembre de 1949	Decreto número 35, de fecha 23 de febrero de 1934	El artículo 100 de la Constitución, se reforma por Decreto de fecha 15 de noviembre de 1996, pasa a ser el artículo 11. Se tendrá por Ley Orgánica de dicho artículo hasta en tanto la misma sea reformada	Artículo 4. La Autonomía de la Universidad deberá ser protegida...	Consejo Directivo (artículo 32 del Estatuto Orgánico de la Universidad)
Universidad Autónoma de Sinaloa (UAS)	Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Sinaloa 7 de agosto de 2006	Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Sinaloa 16 de noviembre de 1993	—	Artículo 1. ... su régimen de autonomía está basado en los principios de la fracción VII del artículo 3 de la Constitución ...	H. Consejo Universitario (artículo 30)
Universidad de Sonora (UNISON)	Ley Número 4, Orgánica de la Universidad de Sonora 26 de noviembre de 1991	Ley Número 103, Orgánica de la Universidad de Sonora agosto de 1973	—	Artículo 2. El Estado mantendrá y fomentará,... una institución autónoma...	Junta Universitaria (artículo 18)

TÓPICOS DE DERECHO UNIVERSITARIO

CAPÍTULO SEGUNDO

UNIVERSIDAD	DENOMINACIÓN DE LEY ORGÁNICA VIGENTE Y FECHA DE PUBLICACIÓN	LEY ORGÁNICA ABROGADA	REFORMA A LEY ORGÁNICA VIGENTE Y FECHA DE PUBLICACIÓN	RECONOCIMIENTO EXPRESO A AUTONOMÍA	DESIGNACIÓN DE RECTOR -ÓRGANO QUE DESIGNA-
Universidad Juárez Autónoma de Tabasco (UJAT)	Ley Orgánica de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco 19 de diciembre de 1987	Ley Orgánica de la Universidad "Juárez" Autónoma de Tabasco, de fecha 7 de julio de 1976	—	Artículo 3. El artículo 3 Constitucional garantiza el ejercicio de la autonomía universitaria ...	Consejo Universitario (artículo 14)
Universidad Autónoma de Tamaulipas (UAT)	Ley Constitutiva de la Universidad Autónoma de Tamaulipas 15 de marzo de 1967	Ley Constitutiva de la Universidad de Tamaulipas	artículos 4, 5, 6, 7 y 9 (4 de octubre de 1972)	Artículo Primero. Se constituye la Universidad... con gobierno autónomo...	Asamblea Universitaria (artículo 18) del Estatuto Orgánico
Universidad Autónoma de Tlaxcala (UATx)	Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Tlaxcala 19 de agosto de 1981	Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Tlaxcala 24 de noviembre de 1976	—	Artículo 2. La Universidad Autónoma de Tlaxcala es un organismo... plena autonomía ...	Consejo Universitario (artículo 18)
Universidad Veracruzana (UV)	Ley Orgánica de la Universidad Veracruzana 25 de diciembre de 1993	Ley Orgánica de la Universidad Veracruzana, de fecha 1 de abril de 1992	artículos 1, 6, 8, 9, 11, 14, 20, 21, 25, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 38, 39, 41, 42 y 44 (28 de diciembre de 1996) artículo 97 (15 de marzo de 1997)	Artículo 1. La Universidad Veracruzana es una institución ... autónoma ...	Gobernador del Estado (artículo 36)
Universidad Autónoma de Yucatán (UADY)	Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Yucatán 31 de agosto de 1984	Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Yucatán, de fecha 30 de junio de 1981	—	Artículo 4. Para realizar sus fines, la Universidad... se fundamenta... en lo establecido en la fracción VIII del Artículo 3o. Constitucional	Consejo Universitario (artículo 15)

UNIVERSIDAD	DENOMINACIÓN DE LEY ORGÁNICA VIGENTE Y FECHA DE PUBLICACIÓN	LEY ORGÁNICA ABROGADA	REFORMA A LEY ORGÁNICA VIGENTE Y FECHA DE PUBLICACIÓN	RECONOCIMIENTO EXPRESO A AUTONOMÍA	DESIGNACIÓN DE RECTOR -ÓRGANO QUE DESIGNA-
Universidad Autónoma de Zacatecas (UAZ)	Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Zacatecas "Francisco García Salinas" 14 de junio de 2001	Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Zacatecas "Francisco García Salinas", de fecha 31 de agosto de 1968	-	Artículo 5. Para el cumplimiento de la alta misión que el Estado le confiere, la Universidad tiene plena autonomía ...	Consejo Universitario (artículo 17)

Del total de las 38 universidades públicas analizadas se pueden formular las siguientes consideraciones:

A) En un enfoque cronológico, las LO vigentes se pueden clasificar en función de las décadas en la que fueron aprobadas:

- » 2 LO de los años 40: UNAM, UASLP. En ambos casos, la LO no se ha reformado.
- » 1 LO de los años 50: UABC
- » 2 LO de los años 60: UJED, UAT
- » 4 LO de los años 70: UAM, UAEH, UACh, UANL
- » 9 LO de los años 80: UNACH, UACH, UCol, UMICH, UABJO, UAQ, UJAT, UATx, UADY
- » 9 LO de los años 90: UACam, UAC, UACJ, UV, UDG, UAEM, BUAP, UQROO, UNISON
- » 11 LO de los años 2000: UAA, UABCS, UDG, UACM, UAAAN, UG, UAGro, UAEMOR, UAN, UAS, UAZ.

B) En función de la relación de la LO vigente con la legislación anterior encontramos:

- » 32 de las LO abrogaron una LO de la propia universidad pública: UABCS, UACam, UNACH, UNAM, UACH, UACJ, UAAAN, UAC, UCol, UJED, UG, UGro, UAEH, UDG, UAEM, UMICH, UAEMOR, UAN, UANL, UABJO, BUAP, UAQ, UQROO, UASLP, UAS, UNISON, UJAT, UAT, UATx, UV, UADY, UAZ.
- » 4 de las LO dieron origen a la universidad pública: UABC, UACM, UAM, UACh.
- » 2 de las LO transforman una institución de la entidad federativa en la universidad pública: UAA y UAdelC.

C) En relación al principio de autonomía universitaria se destaca lo siguiente:

- » La mayoría de las LO vigentes se aprobaron en la década de los 80, 90 y 2000. Esto obedece a que las legislaturas locales decidieron complementar la reforma al artículo 3° constitucional de reconocer en LO el principio de la autonomía universitaria. Inclusive en 7 de las LO (UABC, UACM, UAEMOR, BUAP, UAS, UJAT, UADY) se establece expresamente en su articulado que la autonomía deriva del precepto constitucional.
- » El reconocimiento de la autonomía que se hace en la LO se plantea en dos planos, uno general, en cuanto a la universidad como institución u órgano de Estado o bien, en lo especial, para determinar la forma de gobierno universitario.
- » En 6 LO (UAA, UABC, UNAM, UAM, UACha, UANL) no se menciona de manera expresa dentro del articulado, el carácter autónomo de la universidad pública. Esto no implica que no cuenten con autonomía o que la tengan menguada. Veamos. En todos esos casos, la autonomía deviene de la denominación de la universidad, lo que refleja el propósito del legislador de otorgar el carácter autónomo a la universidad.

Además, lo que sí regula la LO son las cuatro vertientes de la autonomía: el autogobierno, la autodeterminación académica, la autorregulación y la autogestión administrativa.

- » En 7 LO (UCol, UJED, UG, UDG, UMICH, UNISON, UV) no se incluye en la denominación de la universidad la expresión “autónoma”, sin embargo en el articulado de la ley, uno de sus preceptos sí establece el carácter autónomo de la universidad.
- » Hay dos casos extremos de universidades públicas que llaman la atención. Por un lado, la UV que a pesar de establecer en su LO que es una institución autónoma, hay una declinación del principio de la autonomía universitaria en la vertiente de designación de su máxima autoridad ejecutiva, pues el rector es designado por el Gobernador.

Se trata de una declinación de facultades peligrosa para el Sistema Constitucional Universitario³⁵, pues implica un rezago constitucional. El autogobierno universitario tiene una doble cara de la misma mone-

35 Acerca del Sistema Constitucional Universitario, *vid* González Pérez, Luis Raúl y Guadarrama López, Enrique, *op cit.* pp. 55-57. Valadés, Diego habla de un Sistema Universitario Nacional, en el que incluye la estructura de la ANUIES, la organización administrativa universitaria y las relaciones laborales, *op cit.* pp. 93-100.

da: la no injerencia externa para revisar el proceso de designación de autoridades y la no designación de autoridades por parte de un agente externo. Todavía podemos agregar un tercer elemento al autogobierno, la facultad de la universidad de crear nuevos órganos de gobierno, aún sin estar previstos en la ley orgánica³⁶.

En el caso de la UV la cuestión a dilucidar es si lo previsto en el precepto constitucional es un marco ineludible para los congresos locales al momento de legislar. Al tratarse de lineamientos constitucionales es claro que éstos se deben plasmar en toda LO en la que se reconozca autonomía a la universidad pública.

Podría señalarse que en el precepto constitucional nada se establece respecto a la designación de las autoridades universitarias, por lo que nada impide que la LO reconozca la facultad a un gobernador de designar al Rector. Al respecto hay que precisar que la jurisprudencia de la SCJN ha delimitado las cuatro vertientes de que consta el principio de autonomía universitaria, las cuales son condiciones básicas, inmodificables e intemporales³⁷ de toda universidad pública autónoma. Esto significa que el legislador local está obligado a respetar la autonomía universitaria en toda su extensión. Sería importante pugnar por que la UV pudiera ejercer a plenitud su autonomía.

- » El otro caso extremo lo tenemos en la UQROO, que a 30 años de la reforma constitucional, el legislador local no le ha reconocido en LO la calidad de autónoma, es decir, es una universidad pública estatal que no es autónoma. Aquí a diferencia del supuesto de la UV, se trata de una facultad que queda en manos del legislador local su ejercicio o no ejercicio. En todo caso, habrá que convencer al legislador de que para un mejor desarrollo de la universidad resulta necesario que se reconozca en la LO de esa institución, el principio de la autonomía universitaria.

A manera de colofón, amén de los aspectos mencionados que se desprenden del cuadro comparativo, algo relevante que queda pendiente es hacer un análisis de los casos de las universidades que han reformado su LO. Se requiere un ejercicio de cotejo del texto original del proyecto elaborado por la universidad, con el texto final aprobado por el poder legislativo.

36 Sobre este aspecto ver los argumentos esgrimidos por González Pérez, Luis Raúl y Guadarrama López, Enrique, *op cit.* pp. 46-48.

37 *Ibidem*, pp. 18-19.

vo, para poder extraer conclusiones generales y determinar si lo aprobado fue más allá de lo propuesto por la universidad en cuestión, si se respetó la decisión universitaria o si se menguó el contenido original del proyecto universitario.

Hay que tener en cuenta que se corre el riesgo de que el legislador pueda intentar aprovechar la oportunidad -y nada se lo impide- para revisar otros aspectos no incluidos en el proyecto original presentado por la universidad. O que el proceso de reforma de la LO se inicie con una legislatura y deba concluirse con otra, cuya composición sea diferente, al igual que lo sea su sensibilidad para aprobar la reforma.

Existen otras universidades, entre ellas la UNAM, que no ha reformado su LO, la cual data de 1945. En el caso de la UNAM en diversas ocasiones se ha cuestionado la pertinencia de la LO, sobre todo en la parte relativa a la forma de gobierno. Sin embargo, en un recuento de lo que ha significado la LO en los 65 años de vigencia se puede concluir que ha dado estabilidad institucional, pues ha posibilitado resolver los problemas que ha tenido que enfrentar en diversos momentos de su historia, en base a la observancia de las decisiones jurídicas fundamentales universitarias, sin recurrir a la reforma de la **carta magna universitaria**.

La visión del legislador de 1945 coincidió con la visión de los universitarios que diseñaron y se convirtieron en promotores de la LO, de que a la par de delinear los principios básicos de la ley orgánica y las decisiones político-jurídicas fundamentales universitarias, había que reconocer al legislador universitario la **facultad reglamentaria universitaria** para el desarrollo de la ahora muy extensa legislación interna.

Esta fórmula ha permitido que en la UNAM se venga dando respuesta a los nuevos requerimientos de la educación superior. En ocasiones, esa labor reglamentaria no ha sido fácil y en otras no ha resultado posible la adecuación legal interna. Sin embargo, lo que sí debe destacarse en el caso de la Máxima Casa de Estudios es que su Ley Orgánica ha evitado caer en una dinámica de politización o ideologización negativa para la Institución.

En el recuento de las leyes orgánicas de las universidades públicas del país, el hecho de que diversas instituciones -entre ellas la UNAM- no hayan pasado por un proceso de reforma de su Ley Orgánica no las exime de la necesidad de incorporar legislativamente las nuevas circunstancias que se viven en el *campus* universitario, lo que en el caso de Máxima Casa de Estudios lo acredita la vasta normatividad que sus órganos han aprobado.

V ASPECTOS BÁSICOS DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA, A OBSERVAR EN UN PROCESO DE REFORMA A UNA LEY ORGÁNICA UNIVERSITARIA

Una fórmula para fortalecer y contar con un sólido proyecto de reforma de la ley orgánica es que cuente con el debido sustento en la autonomía universitaria.

Es sabido que el 9 de junio de 1980, la Constitución fue adicionada en su artículo tercero para incorporar el principio de la autonomía universitaria, al que se fijaron cuatro vertientes, a saber:

- » **Facultad de autorregulación:** implica que la universidad pública aprueba internamente la legislación y normatividad que regula sus relaciones internas, siempre que se ajusten al orden jurídico nacional.
- » **Facultad de autodeterminación académica:** implica que la universidad pública fija libremente sus planes y programas de docencia, de investigación y de difusión de la cultura; asimismo, establece los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico.
- » **Facultad de autogestión administrativa:** implica que la universidad pública tiene libre manejo del presupuesto asignado por el Poder Legislativo y de los ingresos por sí misma generados, aunque debe observar las disposiciones en materia de rendición de cuentas y de transparencia en la información, tanto al interior como al exterior de la institución universitaria.
- » **Facultad de autogobierno:** implica que la universidad pública establece su propio esquema de gobierno, en el que se incluyen los procesos para la designación de sus autoridades.

Hay quienes llegan a identificar una **quinta vertiente en la autonomía universitaria**, a la que denominan la **facultad de autotutela**, en cuanto la universidad pública resuelve en su seno los conflictos que se generan con el quebrantamiento del orden jurídico universitario. Para ello, se crean las instancias u órganos sancionadores encargados de investigar y resolver las conductas contrarias a la legislación universitaria³⁸.

En este punto, en la resolución de la Primera Sala de la SCJN, del 24 de ju-

38 En la resolución del 24 de junio de 2009, la SCJN califica de “competencias parajudiciales”, la capacidad de la universidad pública de dirimir conflictos que surjan al interior del *campus* universitario. *Vid.* Capítulo tercero, punto III, 3.4)

nio de 2009, al tiempo en que se calificó de “competencias parajudiciales” la capacidad de la universidad pública de dirimir conflictos que surjan en su interior, se señaló que dicha competencia se reconoce siempre que, constitucional o legalmente, la solución de tales litigios no esté reservada en un régimen jurídico específico que excluya al universitario. En el siguiente capítulo se hace el análisis de la resolución en cuestión.

Cabe decir que todo el sistema de justicia universitaria, el cual se correspondería con la facultad de autotutela o de competencias parajudiciales, es construido por la universidad pública en base a la facultad de autorregulación, es decir, la facultad de establecer en normas jurídicas todo lo relativo a los cinco puntos centrales del sistema de justicia, esto es:

- » Los órganos e instancias universitarias encargados de investigar, resolver y, en su caso, imponer sanciones, a los universitarios que infrinjan la legislación universitaria.
- » Los sujetos universitarios obligados por la legislación universitaria.
- » La tipología de las conductas que son calificadas de contrarias a la legislación universitaria y las que pueden derivar en responsabilidad universitaria.
- » La tipología de las sanciones que pueden imponerse a los universitarios que infringen la legislación universitaria.
- » Los procedimientos de investigación de las conductas contrarias a la legislación universitaria.

Por supuesto, de adoptarse la decisión de reformar la LO, en lo relativo a decisiones jurídicas fundamentales, se podrían incorporar en el articulado de la ley, los **principios generales del sistema de justicia universitaria**.

Es importante destacar que las vertientes de la autonomía universitaria deben ser escrupulosamente respetadas en todo proceso de reforma de una ley orgánica universitaria. El legislador como creador de normas es el primer obligado a respetar lo que la propia Constitución establece a favor de la universidad pública.

La expresión **autonomía universitaria proyecta la confianza depositada por el constituyente a favor de la universidad pública**, para que ésta decida acerca de los mecanismos a seguir para alcanzar una educación media y superior de calidad, con compromiso social y coadyuvante en la búsqueda de soluciones a los grandes problemas nacionales.

Dentro del sistema autonómico constitucional, incorporado en la Carta Magna, la autonomía universitaria ha sido caracterizada por la SCJN

como “especial”, por su insoslayable vinculación con la cuestión académica. La autonomía universitaria debe ser cuidada por encima de cualquier circunstancia en el proceso de reforma de la ley orgánica.

A pesar de la claridad del texto adicionado al artículo 3º constitucional, se han presentado diversos asuntos ante la SCJN, lo que ha dado pauta a que el Máximo Tribunal vaya delineando los alcances de la autonomía universitaria. En ese sentido, en el proceso de reforma a una ley orgánica universitaria es imprescindible tener presente los criterios jurisprudenciales para traducir en norma legislativa los puntos concretos definidos por el Alto Tribunal.

De esa manera, además de las decisiones jurídicas fundamentales universitarias, que son de observancia obligatoria para el legislador, también lo son los criterios establecidos por el Alto Tribunal.

De las diversas resoluciones de la SCJN destacan de manera particular dos resoluciones: la Contradicción de Tesis 12/2000 y la del 24 de junio de 2009, a cargo de la Primera Sala.

En lo general se pueden destacar los aspectos derivados de ambas resoluciones.

En la Contradicción de Tesis 12/2000 se precisa que:

- » **La capacidad de autodeterminación de la universidad pública**, en sus cuatro vertientes (de gobierno, legislativa, presupuestal y académica) **tiene dos límites constitucionales:**
 - A) El estado de derecho constitucional y orden jurídico nacional, y
 - B) Los fines de docencia, de investigación y de difusión de la cultura.
- » La universidad pública goza de independencia para determinar por sí sola los términos y condiciones en que desarrollarán el servicio educativo (autodeterminación académica). Para tal efecto se les habilita para emitir disposiciones administrativas de observancia obligatoria (facultad de autonormación).

De la resolución de la Primera Sala, del 24 de junio de 2009, destacan:

- » Reconocer al principio de la autonomía universitaria el **carácter de garantía institucional**, lo que implica el blindaje jurídico constitucional para el cumplimiento de las funciones y responsabilidades asignadas en las materias de docencia, investigación y difusión de la cultura, dentro del fin superior de alcanzar el desarrollo óptimo del derecho a la educación.
- » El órgano colegiado universitario que hace la designación de una autoridad universitaria **no tiene el carácter de autoridad para efectos del amparo**,

pues tal facultad de designación es exclusiva de la universidad y no puede ser revisable por ninguna otra instancia externa a la propia universidad. Es la esencia de lo que se conoce como el autogobierno universitario.

Hay que precisar que esa exclusión como autoridad para efectos del amparo no es extensiva a otros actos de autoridades universitarias, los cuales pueden ser impugnables a través del recurso constitucional del amparo.

Al contar con esos criterios jurisprudenciales -ya se dijo-, se abre la opción para incorporar en una ley orgánica aspectos que ha fijado la Suprema Corte de Justicia, por ejemplo que un precepto establezca que las vertientes de la autonomía universitaria integran la **garantía institucional a favor de la universidad** respectiva, para que cumpla con los fines establecidos en la propia ley orgánica.

VI ASPECTOS PARTICULARES SUSCEPTIBLES DE SER INCLUIDOS EN UN PROCESO DE REFORMA A UNA LEY ORGÁNICA UNIVERSITARIA. ZONAS DE RIESGO

A sí como se señaló que la SCJN ha delineado el alcance de las diversas vertientes de la autonomía universitaria, también es posible identificar **zonas de riesgo** para la propia autonomía universitaria, que no han sido debidamente resueltas. El legislador encargado de la reforma de una ley orgánica universitaria tiene la oportunidad histórica para suprimir o, por lo menos, atenuar el riesgo.

1) El **primer riesgo** se tiene en la materia de **asignación presupuestal anual**. Si bien el subsidio que el Estado otorga a la universidad pública debe ser el suficiente para que la institución cumpla con los fines y responsabilidades que tiene asignados, es una realidad que año con año las universidades públicas sufren el desgaste de la negociación y la incertidumbre del monto de la partida presupuestal que habrá de autorizarse. La situación se agudiza en épocas de dificultades económicas en el país y en el mundo, como las que estamos viviendo³⁹. Sería conveniente que se fijara un porcentaje determi-

39 El Rector José Narro destaca que es difícil concebir una autonomía real mientras las universidades no tengan la seguridad de contar con los recursos necesarios para su adecuado funcionamiento. Cfr. "Perspectivas y retos actuales de la autonomía universitaria", en *Revista de la Educación Superior*, Vol. XXXVIII (4), octubre-diciembre 2009, ANUIES, p. 81.

nado en relación al PIB (Producto Interno Bruto)⁴⁰.

Es claro que el tema es de alcance constitucional, más que de ley orgánica, pero resultaría relevante **materializar** en la ley orgánica la caracterización que hizo la SCJN a la autonomía universitaria de ser una **garantía institucional**. Así, se lograría dar mayor fortaleza al blindaje jurídico-constitucional establecido a favor de la universidad pública.

- 2) En el mismo tema presupuestal, se debe prever legalmente un aspecto que cada día se vuelve más recurrente en el ámbito universitario, el de los proyectos académicos o de investigación a largo plazo, que requieren una previsión presupuestal más allá de un año calendario.

Ante la circunstancia de que el Congreso de la Unión o los Congresos Locales aprueban el monto de la partida presupuestal a las universidades públicas, habrá que pugnar porque a nivel federal se reforme el artículo 74 fracción IV de la Constitución, a efecto de que en los presupuestos plurianuales que se prevén “sólo” para proyectos de inversión en infraestructura del país, se incluya de manera expresa a la educación superior⁴¹.

De nuevo, se asume que es un tema de alcance constitucional. Sin embargo, ante el impacto directo que el tema tiene en la universidad pública, resulta obligado que, en lo posible, las leyes orgánicas universitarias vayan incorporando ese supuesto como un rubro imprescindible para el cumplimiento de los fines de la universidad.

En la ley orgánica se deberá establecer que corre a cargo de la universidad pública el establecer las condiciones y requisitos para que un proyecto de investigación pudiera ser considerado y aprobado como plurianual para efectos de la asignación presupuestal a la entidad o entidades académicas responsables del proyecto de investigación correspondiente.

Esto daría pauta a que en las disposiciones internas universitarias, que apruebe el órgano legislativo de la universidad, se fijarán los supuestos, las reglas y los requisitos para la aprobación de los proyectos con partida presupuestal multianual *vgr.* que participaran varias entidades académicas nacionales o extranjeras; que las etapas de la investigación

40 El Rector José Narro señala que el fenómeno de la globalización económica del mundo actual conlleva un riesgo para la autonomía universitaria en cuanto surgen tendencias a la privatización de la educación superior, impulsadas por los organismos económicos internacionales. La educación superior como bien público social se enfrenta a corrientes que promueven su mercantilización y privatización, así como a la reducción del apoyo y financiamiento del Estado, *op cit.* pp. 78-81.

41 *Idem.*

comprendieran periodos que rebasen el año natural, entre otros⁴².

- 3) El **segundo riesgo** para la autonomía universitaria radica en la **confusión de lo que es el ámbito laboral y lo que es el ámbito académico**. La confusión la tienen los TCC y la JCyA, al no distinguir con claridad la vinculación jurídica de reciprocidad obligacional existente entre la universidad y la autoridad jurisdiccional teniendo como nexo al personal académico:
- » En un extremo se encuentra la **obligación de la universidad pública de respetar los derechos laborales de su personal académico**,
 - » En el otro extremo está la obligación de **las autoridades jurisdiccionales de respetar la facultad de autodeterminación académica** que la Constitución reconoce a la universidad pública.

Esa confusión se presenta a pesar de que la jurisprudencia ha sido clara y enfática en establecer que las autoridades laborales deben tener presente y aplicar al momento de resolver una controversia entre una universidad y un miembro de su personal académico, tanto las normas constitucionales y las normas especiales de la LFT, en particular las normas de la legislación universitaria en materia de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico⁴³. Asimismo, esta materia conforma la facultad exclusiva de autodeterminación universitaria, que es una de las vertientes de la autonomía universitaria. Este tema lo abordamos a detalle en el capítulo cuarto.

- 4) Para materializar adecuadamente el reciente criterio de la SCJN de que no hay posibilidad para ninguna autoridad externa a la universidad -incluyendo a los tribunales-, de que puedan cuestionar la designación de una autoridad universitaria cuando en el proceso de designación se han observado las disposiciones legales universitarias, resulta muy conveniente que en la ley orgánica se delineen los principios generales de la designación de autoridades universitarias y que se detallen reglamentariamente.

Al respecto, se pueden enumerar los **principios generales de la designación de autoridades universitarias**:

- » Definir las características del proceso: transparente, público, abierto y de poca duración.

42 En el seno de la ANUIES se han analizado diversas opciones, que van de la reforma constitucional a la reforma legislativa secundaria sin alcanzar, la Constitución, aunque también un esquema de compromiso institucional para ser reconocidos en la asignación presupuestal.

43 Para el análisis de diversos criterios jurisprudenciales referidos al tema de las relaciones académicas y laborales *vid.* Capítulo cuarto, apartado IV, 4.1.

- » Contar con un reglamento especial en el que se establezcan y se regulen las etapas procedimentales, cualquiera que éstas sean, aprobadas por cada universidad pública y que, lógicamente, cambian de una universidad a otra: convocatoria, plazos, auscultación, entrevista, evaluación de candidaturas y designación colegiada.
 - » En el reglamento incluir las reglas de funcionamiento del órgano colegiado facultado para hacer la designación: periodicidad de reuniones, integración, quórum de asistencia y de votación, requisitos de sus integrantes y mecanismo de su designación como miembro del órgano colegiado.
 - » Requisitos formales de los candidatos a ser designados autoridad universitaria: edad, grado académico, méritos académicos y profesionales, pertenencia y trayectoria universitaria, presentación de plan de desarrollo institucional y de programa de trabajo.
 - » Perfil del cargo de autoridad universitaria: capacidad para el cargo, liderazgo, conocimiento de la problemática del cargo, capacidad administrativa, iniciativa, creatividad, estabilidad emocional, madurez, personalidad, honestidad, etcétera.
- 5) En la parte del patrimonio universitario podría caber la posibilidad de incorporar en la ley orgánica menciones específicas sobre temas o fórmulas que se vienen presentando con motivo de la vinculación de la universidad con los sectores productivos del país o con universidades extranjeras. Son los casos de transferencia de tecnología, de las incubadoras de empresas, de los parques tecnológicos, de las empresas de base tecnológica. En suma, lo que se viene identificando como empresas universitarias.

Bastaría con una mención en la LO de que la universidad determinará en su legislación interna los mecanismos de vinculación de la actividad docente y de investigación con los diversos sectores del país, encaminados a la solución de problemas del país. La única condición es que sea coadyuvante con los fines de la universidad.

VII PROPUESTA DE ALTERNATIVA A LA REFORMA A LA LEY ORGÁNICA UNIVERSITARIA

Ya señalamos que en la búsqueda de actualizar el orden jurídico universitario hay una disyuntiva para toda universidad pública o institución pública de educación superior: o se asume el riesgo de reformar la LO o se buscan los mecanismos jurídicos que coadyuven en la actualización de la legislación universitaria interna sin incluir a la LO.

Luego de haber analizado la alternativa de reformar la LO, que condicionamos a que involucre decisiones político-jurídicas fundamentales universitarias, ahora se formulan algunas reflexiones respecto a la segunda de las alternativas, la cual tiene como atractivo que se trata de una vía que recaerá únicamente en las manos de los universitarios.

Con un ejercicio de interpretación jurídica se puede construir el mecanismo jurídico que permita a la universidad pública actualizar su legislación interna sin involucrar a la ley orgánica.

El punto de partida es resolver una primera y gran interrogante: **¿la universidad pública puede, en base a su facultad de autonormación regular aspectos no previstos en la ley orgánica o hacerlo de manera diferente a como están regulados?**

De entrada la respuesta parece obvia: no. Sin embargo, para tener una respuesta motivada, resulta necesario hacer algunas consideraciones:

» La facultad de autorregulación de la universidad pública no es suficiente para aprobar normas legales que sean contrarias a la ley orgánica. En un símil con la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo, la norma reglamentaria universitaria no puede ir en contra de lo previsto en la ley orgánica.

Situación distinta es que pueda complementar lo previsto en la ley orgánica, en cuyo caso se trata de ahondar la regulación de aspectos de ésta.

» Si la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que los límites a la autonomía universitaria son dos: por un lado, el orden jurídico nacional y, por otro, los fines de la universidad y si dentro del orden jurídico nacional se ubica la ley orgánica universitaria, podría pensarse que ésta es un límite adicional a las facultades derivadas de la autonomía universitaria (autogobierno, autodeterminación académica, autogestión administrativa y autonormación).

» Si conocemos los principios que se desprenden del artículo 3º constitucional en materia de educación -que deben observarse por la universidad pública-, así como las decisiones político-jurídicas fundamentales

universitarias que se desprenden de la ley orgánica, y unos y otras son respetados por la universidad pública al momento de regular aspectos no incluidos o hacerlo de manera distinta a la ley, no hay razón que impida la labor de legislar al interior de la universidad en esos términos.

Si a esto sumamos el que se busque cumplir con los fines y las funciones de la universidad, es clara la **viabilidad de recurrir a la legislación universitaria, sin reformar la ley orgánica**⁴⁴.

- » En la labor interpretativa para llegar a la anterior conclusión, se deben conjugar como factores de análisis:
 - › La necesidad de armonizar los principios establecidos en la LO y la modernidad universitaria,
 - › La responsabilidad social de la universidad pública de adaptarse a los nuevos requerimientos de la sociedad,
 - › La obligación de cumplir con los fines establecidos en la Constitución, y
 - › El carácter de garantía constitucional o institucional de la autonomía universitaria.
- » Se adicionaría a la limitante natural que tiene la universidad pública, de observar plenamente el orden jurídico nacional, el no contrariar el espíritu y las finalidades de la ley orgánica, ni las decisiones político-jurídicas fundamentales universitarias.
- » Resulta más conveniente que sea la propia Universidad la que decida como encarar los nuevos retos, a través de sus mecanismos de legislación interna. Por supuesto, se trataría de fortalecer el alcance de la ley orgánica y no de contrariarla u omitir sus postulados.
- » En el caso concreto de la forma de gobierno universitario, ese esquema interpretativo que sugerimos permite romper el círculo vicioso que impide a algunas universidades públicas adecuar su esquema de gobierno a los requerimientos que van emergiendo en los últimos tiempos. Ese círculo vicioso muestra por un lado, al Poder Legislativo impedido para regular la forma de gobierno de la universidad pública y, por otra par-

44 Un ejemplo de reformar la legislación universitaria sin “tocar” la LO se tiene en las funciones que cumple el Abogado General. Si bien el artículo 9º, párrafo IV de la LO sólo establece que “En asuntos judiciales, la representación de la Universidad corresponderá al Abogado General”, lo cierto es que se han venido reconociendo diversas facultades al Abogado General, *supra* capítulo primero, punto II. El que se reconozcan facultades adicionales a las contenciosas no es violatoria de la LO, sino el reflejo del ejercicio de la autonomía universitaria, en la vertiente de la autonormación.

te, a algunas universidades públicas impedidas, en la práctica, para actualizar su ley orgánica ante el riesgo que el tinte político que se puede presentar en el proceso de modificación legislativa desvirtúe la finalidad académica-institucional.

- » Los argumentos anteriores se compaginan con lo establecido en el artículo 8 de la LO de la UNAM, que establece como facultad del Consejo Universitario el expedir todas las normas y disposiciones generales encaminadas a la mejor organización y funcionamiento técnico, docente, administrativo, de investigación y de difusión de la cultura.

CONCLUSIONES

Primera. En un símil con el orden constitucional mexicano, las decisiones político-jurídicas fundamentales universitarias son los principios rectores del orden jurídico de la universidad pública. Reflejan la esencia universitaria y se relacionan de manera indisoluble con los fines y las funciones de la universidad. Representan el elemento que brinda solidez al sistema constitucional universitario.

Segunda. La LO universitaria es el texto legal que materializa el reconocimiento de la autonomía universitaria, al fijar los fines y funciones de la universidad. Se trata del único texto legal cuya aprobación no corresponde a la universidad pública, sino al Congreso de la Unión o las legislaturas de las entidades federativas.

Tercera. Para las universidades públicas que decidan recorrer el camino de la reforma de su ley orgánica o la aprobación de una nueva, resulta imprescindible observar una doble premisa: **Siempre** se debe buscar la defensa y fortalecimiento de la garantía institucional de la autonomía universitaria. **Nunca** su demérito.

Cuarta. Una fórmula para que una universidad pública no recurra al proceso de reforma de la ley orgánica universitaria, cuando desea ajustar su texto fundamental a nuevas circunstancias que se vayan presentando, es recurrir a la alternativa de hacer las modificaciones que considere pertinente de su legislación interna. Nada impide que la propia universidad realice modificaciones a su legislación sobre aspectos no previstos en la LO.