
TÓPICOS DE DERECHO UNIVERSITARIO

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Dr. José Narro Robles
Rector

Dr. Sergio M. Alcocer Martínez de Castro
Secretario General

Lic. Enrique Del Val Blanco
Secretario Administrativo

Mtro. Javier de la Fuente Hernández
Secretario de Desarrollo Institucional

M. C. Ramiro Jesús Sandoval
Secretario de Servicios a la Comunidad Universitaria

Lic. Luis Raúl González Pérez
Abogado General

Lic. Ismael Eslava Pérez
Director General de Estudios de Legislación Universitaria

LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ

ENRIQUE GUADARRAMA LÓPEZ

TÓPICOS DE DERECHO UNIVERSITARIO

PRÓLOGO
JORGE CARPIZO



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
MÉXICO, 2010

Primera edición, 10 de diciembre de 2010
D.R. © 2010. Universidad Nacional Autónoma de México
Ciudad Universitaria, 04510, México, D.F.
Oficina del Abogado General
Dirección General de Estudios de Legislación Universitaria
ISBN:978-607-02-2019-7
Impreso y hecho en México

CONTENIDO

PRÓLOGO	5
ABREVIATURAS	13
INTRODUCCIÓN	15

CAPÍTULO PRIMERO

EL ESTADO DE DERECHO UNIVERSITARIO Y EL PAPEL DEL ABOGADO GENERAL DE LA UNIVERSIDAD PÚBLICA	19
» Introducción	21
» I Estado de Derecho Universitario.....	23
1.1 Bases del Estado de Derecho Universitario.....	25
A) Decisiones político-jurídicas fundamentales universitarias.....	25
B) Articulación del sistema legislativo universitario	26
1.2 Notas caracterizadoras del Estado de Derecho Universitario	27
A) Especialidad	27
B) Obligatoriedad	29
C) Territorialidad	29
1.3 Distinción normas jurídicas universitarias sustantivas o fundamentales y normas jurídicas universitarias adjetivas o procedimentales	29
1.4 Relaciones jurídicas universitarias	31
A) Relaciones jurídicas universitarias internas.....	31
B) Relaciones jurídicas mixtas que surgen al interior del <i>campus</i>	33
C) Relaciones jurídicas mixtas que surgen en el exterior del <i>campus</i>	34
» II El Abogado General universitario. Funciones	34
2.1 Facultades generales	35
2.2 Facultades especiales	36
2.3 Facultades expresas y facultades implícitas	37
2.4 Facultad de interpretación de la legislación universitaria	38
» III Desarrollo histórico de la Abogacía General de la UNAM	40
3.1 Funcionamiento como oficina central y única (1945-1982)	41
3.2 Funcionamiento con apoyo de delegados jurídicos en entidades académicas (1982-1994)	42

3.3 Funcionamiento a través de las oficinas jurídicas adscritas a las entidades académicas y dependencias administrativas (1994-a la fecha)	42
3.4 Proyección	43
» Conclusiones	45
» Anexo 1 Dimensión cuantitativa de la UNAM	47
» Anexo 2 La facultad de interpretación legislativa del Abogado General en el ordenamiento jurídico universitario	48
» Anexo 3 Participación del Abogado General en órganos colegiados universitarios	50

CAPÍTULO SEGUNDO

LEY ORGÁNICA Y DECISIONES POLÍTICO-JURÍDICAS FUNDAMENTALES UNIVERSITARIAS.....	61
» Introducción	63
» I Decisiones político-jurídicas fundamentales universitarias. Clasificación	63
» II Características de la Ley Orgánica universitaria.....	66
» III Aspectos generales de un proceso de reforma a una ley orgánica universitaria. Condiciones necesarias	68
» IV Esquema de reforma de leyes orgánicas en las universidades públicas. Cuadro y análisis comparativo	71
» V Aspectos básicos de la autonomía universitaria a observar en un proceso de reforma a una ley orgánica universitaria.	84
» VI Aspectos particulares susceptibles de ser incluidos en un proceso de reforma a una ley orgánica universitaria. Zonas de riesgo	87
» VII Propuesta de alternativa a la reforma a la ley orgánica universitaria.....	91
» Conclusiones	93

CAPÍTULO TERCERO

EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA UNIVERSITARIA COMO GARANTÍA INSTITUCIONAL	95
» Introducción.....	97
» I Iter judicial.....	98
» II Sesión pública de la Primera Sala de la SCJN del 24 de junio de 2009. Integración de tesis de jurisprudencia.....	99
» III Desglose temático de la resolución	103

3.1 Aspecto general de la resolución.....	103
3.2 El carácter de garantía institucional de la autonomía universitaria	106
3.3 Carácter de autoridad para efectos del amparo. Situación del órgano colegiado universitario que designa Rector.....	110
3.4 Competencia y facultades que derivan de la autonomía universitaria.....	112
A) Competencia normativa.....	112
B) Competencia ejecutiva.....	114
C) Competencia de supervisión.....	114
D) Competencia parajudicial.....	116
» IV Desglose temático de las Tesis de jurisprudencia generadas con la resolución del 24 de junio de 2009	119
» V Desglose temático de las Tesis aisladas generadas con la resolución del 24 de junio de 2009.....	122
» VI Carácter de jurisprudencia de la garantía institucional	126
» Conclusiones	128

CAPÍTULO CUARTO

LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN MATERIA LABORAL.	
EL CASO DE LA UNAM	131
» Introducción.....	133
» I Planteamiento.....	134
» II El alcance de la autonomía universitaria en la vertiente de la autodeterminación académica	136
» III Relación universidad pública y autoridades jurisdiccionales en el ámbito académico y en materia laboral. Esquema gráfico.....	146
» IV Distinción entre derechos laborales y derechos académicos. Cuadro comparativo.....	149
4.1 Puntos para superar la confusión entre derechos laborales y derechos académicos.....	151
4.2 Manifestaciones de la facultad de autodeterminación académica.....	157
4.3 Principios fundamentales de la evaluación académica y del concurso de oposición	158
» V Carácter especial del trabajo académico dentro de la Ley Federal del Trabajo.....	159
» VI Distinción entre interinato laboral e interinato académico. Cuadro comparativo.....	160

» VII Consideraciones a la tesis de jurisprudencia derivada de la Contradicción 52/2002	163
» VIII Relevancia para la autodeterminación académica de la reciente Tesis LII/2010, derivada de la resolución de 9 de junio de 2010.....	167
» IX Diferenciación entre contenido académico y Contrato Colectivo de Trabajo.....	173
» Conclusiones.....	175
» Anexo 1 Esquema de ingreso del personal académico a la Universidad Nacional Autónoma de México	176
» Anexo 2 Esquema general de la autodeterminación académica universitaria.....	177

CAPÍTULO QUINTO

ACERCA DE LA CONNOTACIÓN DE UNIVERSIDAD NACIONAL	179
» Introducción	181
» I Planteamiento.....	182
» II Consideraciones conceptuales respecto a “universidad nacional”.....	183
2.1 Acerca de la expresión “universidad”	183
2.2 Acerca de la expresión “nacional”	183
» III Consideraciones generales respecto al carácter nacional de la UNAM.....	185
3.1 Etapas de desarrollo histórico de la institución.....	185
3.2 Relevancia de la Ley de 1910 y de la Ley de 1929.....	187
» IV Consideraciones jurídicas	189
4.1 En lo general.....	189
4.2 Alcance de la exclusividad de la denominación “nacional”.....	189
4.3 Identidad histórica UNAM-carácter nacional	191
4.4 Carácter nacional y carácter federal	192
4.5 Repercusiones jurídicas del carácter nacional.....	195
4.6 Aspectos de improcedencia en una universidad estatal.....	197
» Conclusiones	198
BIBLIOGRAFÍA	199

PRÓLOGO

Con esta segunda obra conjunta que presentan los distinguidos juristas Luis Raúl González Pérez y Enrique Guadarrama López, se confirman como dos férreos defensores de la universidad pública y de la autonomía universitaria. La defensa la realizan en dos trincheras importantes, la académica, en la cual muestran su conocida vocación por la investigación, y ante tribunales, donde demuestran su pericia como abogados. En ambas, su sólida argumentación jurídica refleja el conocimiento técnico-jurídico, la experiencia profesional y su convicción de universitarios en los temas planteados. Los dos autores han ocupado importantes responsabilidades en la UNAM, Institución a la que sirven con devoción desde hace varias décadas.

Como recordará el lector, durante 2009 el tema de la autonomía universitaria estuvo en el centro del debate jurisdiccional. Se discutió y resolvió lo concerniente a la facultad exclusiva de la universidad pública de designar a sus autoridades, en especial al Rector. Antes de que la Primera Sala del Máximo Tribunal del país resolviera el tema, González Pérez y Guadarrama López realizaron un riguroso análisis jurídico de la problemática, que publicaron en el libro *Universidad Pública y Autonomía Universitaria. El Autogobierno Universitario*. La decisión de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación constituyó un gran triunfo para reafirmar la autonomía de las universidades públicas. Es obvio que dicho libro influyó en el criterio de nuestra Suprema Corte. Si el principio de autogobierno, que los dos autores defendieron con gallardía, se hubiera vulnerado, la autonomía universitaria se hubiera lesionado en forma irreparable.

En 2010 el tema de la autonomía universitaria vuelve a estar en entredicho. Así lo muestran los casos recientes ocurridos en la Universidad de Guadalajara y en la Universidad Juárez del Estado de Durango. Coincido con los autores en que “la autonomía universitaria requiere fortalecerse constantemente”. En esta ocasión, de nuevo vuelven a ser oportunas las reflexiones de González Pérez y Guadarrama López en sus *Tópicos de Derecho Universitario*, que al tiempo de esclarecer los puntos de discusión, formulan originales pero sustentadas propuestas y conclusiones jurídicas, que serán de especial utilidad

a todas las universidades públicas y autónomas del país. Es más, estoy seguro de que en toda América Latina se examinarán con cuidado y provecho dichas propuestas y conclusiones.

Los autores refieren que su aportación la hacen al derecho universitario. Considero que también la hacen al derecho constitucional universitario, en virtud de que exponen formulaciones constitucionales para sustentar sus argumentaciones. Es un acierto singular aplicar categorías constitucionales al orden jurídico universitario. Con ello se fortalece ese orden, en el cual la autonomía constituye la estrella polar.

Si bien los autores señalan que cada capítulo tiene un origen particular, sea una conferencia impartida o un asunto de la práctica universitaria, se aprecia en el libro un hilo conductor que le otorga unidad. En efecto, desde el primer capítulo los autores estructuran y delinean el contenido, las características y la naturaleza del orden jurídico universitario, así como de las normas universitarias. Esta base conceptual sirve para el desarrollo que hacen en los subsecuentes capítulos.

El segundo capítulo adquiere relevancia en nuestros días, en los cuales la ley orgánica de alguna universidad fue reformada mediante un acto legislativo excesivo e intromisorio. Para evitar la situación de vulnerabilidad de la universidad pública, los autores enumeran las condiciones que se deben cumplir en un proceso de reforma de la ley orgánica de una universidad. Resultaría interesante que los legisladores, que pretendieran reformar una ley orgánica universitaria, revisaran lo que González Pérez y Guadarrama López exponen a lo largo de este capítulo; les esclarecería muchas dudas y les haría reflexionar antes de formular una reforma legal.

En los capítulos tercero y cuarto se refleja la defensa argumentativa a la autonomía universitaria. En primer lugar se hace un desglose pormenorizado de la resolución de la Suprema Corte de Justicia que delimitó la facultad de autogobierno universitario y que calificó a la autonomía universitaria como una garantía institucional a favor de la universidad pública. A continuación desarrollan los argumentos para defender la facultad exclusiva que tienen los órganos colegiados universitarios en materia de evaluación académica y que no habían comprendido las instancias laborales. Esto fue fundamental en la resolución que emitió la Segunda Sala del Alto Tribunal favorable para la UNAM, al precisar que la autonomía universitaria implica, entre otros aspectos, la exclusividad de la universidad pública para establecer los procedimientos y las facultades de los órganos colegiados de la universidad para determinar y aplicar los criterios

de evaluación académica. Este es uno de los asuntos más importantes de la autonomía, que incide directamente en la calidad de la enseñanza y de la investigación que proporciona la universidad pública y autónoma. Sin este aspecto de la autonomía, la universidad pública estaría condenada a ser una institución de segunda categoría. Los autores de esta obra, como abogados de la UNAM, fueron quienes lograron este criterio jurisprudencial, que es esencial para todas las universidades públicas y autónomas de México.

El último de los capítulos adquiere relevancia en estos momentos en que se está celebrando el centenario del carácter de universidad nacional de la Máxima Casa de Estudios del país. Las reflexiones de González Pérez y Guadarrama López son correctas. Este asunto se planteó al crearse la Universidad Autónoma Metropolitana. Existió una propuesta para también denominarla nacional. Los redactores del proyecto de esa Ley Orgánica llegaron a la conclusión de que ese carácter, en nuestro país, estaba reservado a la UNAM. Mucho menos puede una legislatura de entidad federativa otorgar el carácter de nacional a una institución local. Por desgracia, de esos debates internos de la comisión redactora no se guardaron minutas. Es por ello que ante la creación de la Universidad Nacional Aeronáutica en Querétaro, los argumentos de los autores, en relación con el carácter exclusivo de la UNAM como nacional, son valiosos y esclarecedores, y con los cuales estoy de acuerdo.

Sólo me resta señalar que Luis Raúl González Pérez y Enrique Guadarrama López hacen una auténtica aportación al estudio jurídico de la universidad pública, del orden jurídico universitario y de la autonomía universitaria. Esta obra es el mejor obsequio que los autores podían hacerle a la Casa de Estudios en ocasión de su centenario como nacional, como la Universidad de la Nación mexicana.

JORGE CARPIZO

A la UNAM, por sus primeros
100 años de ser la
Universidad de la Nación

ABREVIATURAS

ANUIES	Asociación Nacional de Instituciones de Educación Superior
CCT	Contrato Colectivo de Trabajo
D. O.	Diario Oficial de la Federación
EG	Estatuto General
EPA	Estatuto del Personal Académico
JCyA	Junta de Conciliación y Arbitraje
JFCyA	Junta Federal de Conciliación y Arbitraje
LFT	Ley Federal del Trabajo
LO	Ley Orgánica
OAG	Oficina del Abogado General
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SJF	Semanario Judicial de la Federación
TCC	Tribunales Colegiados de Circuito
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México

INTRODUCCIÓN

Entre las fórmulas para rendir homenaje a la Máxima Casa de Estudios con motivo de su primer centenario con el carácter nacional, hemos elegido la de reflexionar acerca de temas jurídicos específicos de derecho universitario. El propósito es que se sumen al desarrollo obolidgado que esta disciplina debe tener.

En los últimos dos años y medio ha habido la oportunidad de llevar a cabo ese ejercicio de análisis en diferentes ámbitos del quehacer de la Universidad. El resultado es el presente texto.

Algunas de las reflexiones fueron expuestas en diversos foros académicos. Otras se realizaron a fin de dar respuesta a situaciones prácticas que se han presentado en la Oficina del Abogado General de la UNAM, que ante lo inéditas obligaron a elaborar un análisis jurídico específico.

Dos de los tópicos abordados surgieron a raíz de sendas conferencias que se impartieron en eventos académicos. Se corresponden con los capítulos primero y segundo. Sin duda, un trabajo académico siempre brinda la ocasión de buscar un enfoque doctrinal a los temas abordados, que a su vez pueda servir de sustento para resolver problemas que se presenten en la actividad cotidiana de la Universidad.

En esos capítulos se analizan aspectos constitucionales que se consideran de aplicación al ámbito universitario. El ejercicio de análisis se hace aplicando el principio *mutatis mutandi*. De esa manera hablamos de Estado de Derecho universitario y de decisiones político-jurídicas fundamentales universitarias, los cuales sirven de base para la confección del orden jurídico dentro de la universidad.

En el capítulo tercero se hace un desglose analítico-temático de la resolución de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del 24 de junio de 2009. En esa sentencia, el punto medular de estudio se centró en el autogobierno de la universidad pública como una de las vertientes del principio de la autonomía universitaria.

Lo relevante de la decisión del Alto Tribunal es la caracterización de *garantía institucional* que se hace de la autonomía universitaria, así como

la determinación de no reconocer la calidad de autoridad para efectos del juicio de amparo a los órganos colegiados universitarios facultados para designar al Rector de una universidad pública.

En el mismo capítulo tercero se transcriben y se analizan las tres tesis de jurisprudencia y las dos tesis aisladas que se generaron a partir de los asuntos resueltos en esa fecha. Llama la atención que no se haya incorporado en una tesis lo relativo a la garantía institucional que otorga la Constitución a las universidades públicas, a través de la autonomía universitaria, para cumplir con los fines que el propio Texto Fundamental les impone.

Ante la falta de una tesis de jurisprudencia específica habrá que sustentar la naturaleza jurídica del principio de la autonomía universitaria en el contenido de las resoluciones del 24 de junio de 2009.

La relevancia del tema de la garantía institucional permite válidamente argumentar a favor de la autonomía universitaria, que el contenido de las resoluciones del Máximo Tribunal tiene el carácter de tesis de jurisprudencia, a pesar de no estar reflejada en lo que formalmente se aprueba como tesis de jurisprudencia.

Por otra parte, una problemática que viene presentando la universidad pública en el ámbito contencioso laboral es la “invasión académica” por parte de las instancias encargadas de resolver las controversias laborales entre la universidad y su personal académico, que so pretexto de resolver un asunto laboral pretenden inmiscuirse en la valoración del perfil académico de quienes buscan ingresar o alcanzar definitividad en la institución universitaria. Esa situación se estudia en el capítulo cuarto, en el que se formula un razonamiento teórico-práctico y se plantean propuestas de solución.

En este capítulo incluimos el desglose analítico-temático de la resolución emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el día 9 de junio del 2010, con motivo del recurso de revisión interpuesto por la UNAM. Lo relevante del criterio jurisprudencial es el acotamiento que se hace a la labor de las Juntas de Conciliación y Arbitraje al circunscribir su actuación al ámbito estrictamente laboral y no intervenir en los distintos procesos de evaluación académica, los cuales corresponden de manera exclusiva a los órganos colegiados universitarios.

Por su parte, el quinto y último capítulo se origina con motivo de la creación por parte del poder legislativo de una entidad federativa, de una universidad a la que en su denominación se incluyó la expresión “na-

TÓPICOS DE DERECHO UNIVERSITARIO

cional”. Se hace el análisis respectivo, que concluye en reconocer a la UNAM la exclusividad de la calidad de “universidad nacional”.

Los tópicos incluidos en el trabajo se inscriben fundamentalmente en el ámbito de la Máxima Casa de Estudios. Sin embargo, creemos que las reflexiones son aplicables en lo posible a todas las universidades públicas del país y que pueden ser una aportación al desarrollo del Derecho Universitario.

CIUDAD UNIVERSITARIA,
SEPTIEMBRE DE 2010
LOS AUTORES

CAPÍTULO PRIMERO

EL ESTADO DE DERECHO UNIVERSITARIO Y EL PAPEL DEL ABOGADO GENERAL DE LA UNIVERSIDAD PÚBLICA

INTRODUCCIÓN

Un signo caracterizador dentro de una universidad pública es la complejidad que envuelve el quehacer universitario. Lo complejo de la vida universitaria es resultado del dinamismo propio en el que se mueve la comunidad universitaria.

En el caso específico de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), los factores que envuelven la complejidad universitaria son variados y disímbolos. Esos factores pueden derivar tanto de la propia regulación constitucional y legal, como de la realidad y las circunstancias prácticas que se viven al interior de la Máxima Casa de Estudios del país. Se pueden identificar, entre otros, los siguientes aspectos:

- » La toma de decisiones académicas a cargo de órganos colegiados,
- » La pluralidad de corrientes de pensamiento entre los universitarios,
- » La existencia de diversas entidades y dependencias académicas y administrativas fuera del *campus* de Ciudad Universitaria. Las hay tanto al interior como al exterior de la ciudad de México¹,
- » La presencia de dos sindicatos representativos del personal académico y del personal administrativo, con sus correspondientes contratos colectivos de trabajo,
- » La numerosa población de alumnos en los diversos niveles de enseñanza: iniciación, bachillerato, licenciatura y posgrado. Asimismo, la diferente composición numérica del personal académico,
- » El incremento de vínculos institucionales con universidades nacionales e internacionales,
- » El incremento de relaciones institucionales con sectores de la sociedad mexicana²,
- » Los diversos procesos para el ingreso, promoción y definitividad del per-

-
- 1 La presencia de la Universidad en el país se muestra en los datos del Anexo 1 de este capítulo, en el que se incluye la numeralia de composición poblacional y de entidades académicas (alumnos, académicos, carreras, etc.)
 - 2 Los datos del año 2009 en materia de instrumentos consensuales registrados por la UNAM arrojan lo siguiente:

- sonal académico, así como para la evaluación académica,
- » La depositaría de bienes nacionales, como la Hemeroteca, la Biblioteca, el Observatorio y el Sismológico nacionales,
 - » La recurrente y creciente búsqueda de instancias administrativas y jurisdiccionales por parte de universitarios que alegan afectaciones a sus derechos universitarios,
 - » La multiplicidad y diversidad de procesos administrativos.

Sin duda, la complejidad de la vida universitaria es el nutriente que genera fortaleza a la institución. Sin embargo, esa fortaleza puede tornarse en debilidad si no hay el debido encauzamiento de las inquietudes de la comunidad.

Por eso, la respuesta institucional a lo complejo del entorno universitario debe ser sencilla, clara y con fuerte esencia universitaria.

La **respuesta institucional** es **sencilla** cuando la universidad cuenta con reglas precisas y procedimientos ágiles para todas y cada una de las relaciones jurídicas y académicas que se pueden presentar entre quienes integran la comunidad universitaria (*vid. infra* punto 1.3)

La **respuesta institucional** es **clara** en cuanto a la transparencia que debe privar en el actuar universitario.

La **respuesta institucional** debe incluir la **esencia universitaria**, lo que implica que la solución de cualquier problema en el ámbito universitario requiere tener en cuenta además de las reglas normativas, las circunstancias y el contexto propio de la vida universitaria. Es lo que se identifica como sensibilidad universitaria.

Alcanzar la respuesta institucional con tales características de sencillez,

Convenios Nacionales

Convenios con el Sector Público	896
Convenios con el Sector Privado y Social	371
Convenios con instituciones de Educación Superior	148
Total	1,415

Convenios Internacionales

Convenios con el Sector Público	24
Convenios con el Sector Privado y Social	51
Convenios con instituciones de Educación Superior	172
Total	247

A esta cifra de 3,546 convenios se agregan los 1,100 registrados por la Coordinación de Humanidades (327), la Coordinación de Investigación Científica (427) y la Coordinación de Difusión Cultural (346), las cuales están facultadas para celebrar instrumentos consensuales sin requerir la validación previa de la Dirección General de Estudios de Legislación Universitaria.

claridad y esencia universitaria se consigue con un adecuado *Estado de Derecho Universitario*, en el que se recoja la realidad universitaria, se cuente con fórmulas precisas para resolver los problemas que se van presentando en el día a día y en el que las soluciones se sustenten en las que identificamos como *decisiones político-jurídicas fundamentales universitarias*³ consagradas en el texto constitucional, en la ley orgánica de la universidad y en su normatividad interna.

En ese contexto, a manera de aproximación inicial al papel del Abogado General dentro de la UNAM y, en su caso, en la universidad pública, se puede decir que a la par de la función natural de ser el representante legal en cuestiones judiciales, le toca coadyuvar con las autoridades universitarias a las que se reconoce la facultad legislativa dentro de la Universidad (Rector, Consejo Universitario y órganos colegiados de las entidades y dependencias universitarias) en la construcción de ese *Estado de Derecho Universitario*, pues le corresponde utilizar la técnica y el lenguaje jurídico para plasmar en textos normativos las fórmulas que la comunidad universitaria va exigiendo como respuesta a los requerimientos de la realidad del *campus*.

I ESTADO DE DERECHO UNIVERSITARIO

No es una exageración trasladar al campo de la actividad universitaria una expresión propia de la teoría general del derecho, como lo es la de Estado de Derecho, que denota la sujeción de todo el quehacer de la sociedad a las normas jurídicas, tanto para quienes conforman la estructura de gobierno, la administración pública y los órganos autónomos, como para los particulares en su actuar individual y en lo colectivo.

Para los tres primeros se fijan reglas legales de competencia y de actuación, mientras que para los últimos se reconocen derechos y libertades fundamentales dentro de los textos legislativos.

La utilización de la expresión *Estado de Derecho Universitario* se hace con el afán de denotar la importancia que tiene la norma jurídica en el terreno universitario y

3 El tema de las decisiones político-jurídicas fundamentales universitarias (su relevancia, cuáles son, así como sus características) se analizan en el siguiente capítulo. Vid. capítulo segundo, punto I.

la trascendencia de su respeto para alcanzar armonía dentro de la universidad.

La universidad pública como institución de educación superior dotada de autonomía constitucional tiene un doble condicionamiento jurídico, que se desprende del texto constitucional y de la jurisprudencia de la SCJN:

- » En su carácter de institución de estado y sujeto obligado por el orden jurídico del país, la universidad pública está impelida a respetar el Estado de Derecho del país, y
- » La facultad de autonormación⁴, derivada del principio de la autonomía universitaria, está acotada a que su ordenamiento normativo interno no choque ni contrarie el orden jurídico nacional y a que la regulación interna que se apruebe se corresponda con las funciones de docencia, de investigación y de difusión de la cultura.

En este sentido, al haber una plena correspondencia entre el orden jurídico universitario con el orden jurídico del país, el *Estado de Derecho Uni-*

4 La jurisprudencia de la SCJN ha formulado diversos criterios en torno al alcance de la autonomía universitaria. En ellos, se hace énfasis en que la facultad de la Universidad de autodeterminación legislativa y de autogobierno está sometida al orden jurídico nacional y a los fines y funciones que le impone el artículo 3º constitucional:

AUTONOMÍA UNIVERSITARIA. SU ALCANCE.— El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis P. XXVIII/97, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo V, febrero de 1997, página 119, determinó que conforme al artículo 3º, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las universidades públicas son organismos públicos descentralizados con autonomía especial, que implica *autonormación* y autogobierno, en atención a la necesidad de lograr mayor eficacia en la prestación del servicio que les está atribuido y que se fundamenta en su libertad de enseñanza, sin que ello signifique su disagregación de la estructura estatal, ya que se ejerce en un marco de principios y reglas predeterminadas por el propio Estado, restringida a sus fines. En congruencia con ese criterio, y en virtud de la autonomía que el dispositivo constitucional citado le concede a la Universidad Nacional Autónoma de México, ésta se encuentra facultada para gobernarse a sí misma, a través de sus propios órganos, así como para autonormarse o autoregularse, es decir, aprobar las normas que habrán de regir a su interior, lo que se traduce necesariamente en la aprobación y emisión de su propia legislación, así como en la creación de sus propios órganos de gobierno, entre ellos los encargados de resolver las controversias que se deriven del incumplimiento de su propia normativa.

SJF, Novena Época, Primera Sala, Tomo: XVII, mayo de 2003, Página: 239, Tesis: 1a. XI/2003, Amparo en revisión 337/2001. Alejandro Echavarría Zarco. 30 de enero de 2002. Cinco votos.

versitario representa la sujeción de todos los que integran la comunidad universitaria a la legislación universitaria y, por extensión, al orden jurídico nacional⁵. En otras palabras, la UNAM y su comunidad están sujetos al Derecho, tanto el propio generado por sí misma, como el aplicable en el ámbito nacional, sea federal o local.

1.1 BASES DEL ESTADO DE DERECHO UNIVERSITARIO

La consolidación del Estado de Derecho Universitario se sustenta en dos bases imprescindibles:

- A) Decisiones político-jurídicas fundamentales de la universidad pública, y
- B) Articulación del sistema legislativo universitario.

A) Las **decisiones político-jurídicas fundamentales universitarias** se desprenden de la Constitución y de la Ley Orgánica; representan aquellos aspectos que sirven para identificar la esencia de la universidad pública, por lo que prácticamente son inmodificables tanto para la comunidad universitaria como para las autoridades del país. En caso de que tales decisiones fueran jurídicamente modificadas o reformadas, con independencia de que se exigiría un procedimiento extraordinario (reforma constitucional) se estaría transformando la naturaleza de la universidad pública en una mera institución de enseñanza superior a la que se desnaturalizaría su función de buscar ser pivote del desarrollo del país, pues podría quedar sometida a dogmas de pensamiento o a injerencias externas de toda índole.

En el siguiente capítulo abordamos a detalle el tema. Por ahora sólo referiremos tres de las decisiones político-jurídicas fundamentales universitarias:

- » La autonomía universitaria reconocida en el texto constitucional, calificada por la Suprema Corte como una garantía institucional a favor de la universidad pública, para que cumpla con las funciones que le impone la propia Carta Magna,
- » La libertad de cátedra y de investigación, que son la esencia de la actividad académica universitaria, y

5 El doble condicionamiento al que se somete la universidad pública desvirtúa la crítica que en ocasiones suele haber de que la universidad no puede ser una zona de extraterritorialidad jurídica. Ni es ni ha sido la pretensión de la universidad pública asumir ese carácter, ni es factible jurídicamente que lo sea, pues ya quedó claro que se trata de un órgano del Estado, que se encuentra sujeta al orden jurídico nacional.

- » La estructura colegiada para la toma de las grandes decisiones institucionales, sea de política académica como de política jurídica, relativas al rumbo de la Universidad. La estructura colegiada general se replica al interior de cada entidad académica. Por supuesto, la estructura colegiada universitaria tiene debida correspondencia con las autoridades unipersonales y ejecutivas de la Universidad, quienes asumen la representación de ésta (así, el Rector es el jefe nato de la Universidad).
- B) La **articulación del sistema legislativo universitario**, se refiere a la armonización, concordancia y respeto de toda la normatividad vigente en la universidad pública, al contenido y espíritu de la Ley Orgánica correspondiente. En el caso de la UNAM, la armonización legislativa se debe aplicar en relación a la ley de 1945⁶.

En un símil con la Constitución del país, la LO universitaria representa la Carta Magna de toda universidad pública, en la que se sustenta la existencia jurídica de la institución y se establecen las decisiones político-jurídicas fundamentales universitarias. Asimismo, donde se precisa su esquema organizacional y de funcionamiento, así como de protección de su patrimonio.

Las dos bases del Estado de Derecho Universitario llevan a una **primera conclusión:** en la estructura piramidal de la legislación universitaria -en cuya cúspide se encuentra la ley orgánica- se requiere cumplir una doble relación, por un lado, todo ordenamiento jurídico interno debe estar acorde con la ley orgánica y, por otro, la ley orgánica debe respetar el texto constitucional.

En un ámbito general, cualquier inobservancia a esa doble relación, que genere una afectación al interés de un miembro de la comunidad universitaria, puede generar que los tribunales federales califiquen de inconstitucional a la norma universitaria interna o a la ley orgánica.

En el ámbito interno de la universidad pública, en el supuesto de no

6 Publicada en el D. O. del 6 de enero de 1945. Para un análisis de la ley, los antecedentes y la discusión que se dio durante las sesiones del Consejo Constituyente Universitario, *vid.* González Oropeza, Manuel, *Génesis de la Ley Orgánica y del Estatuto General de la Universidad Nacional Autónoma de México*, UNAM, México, 2010, pp. 21-92. Asimismo, Jiménez Rueda, Julio, *Historia Jurídica de la Universidad de México*, Imprenta Universitaria, México, 1955, pp. 247-250 y Valadés, Diego, *El Derecho Académico en México*, UNAM, México, 1987, pp. 181-187.

respetarse la correspondencia entre una norma universitaria con la ley orgánica, se tiene una doble opción de resarcimiento. Sea que el propio órgano legislativo (el general de la universidad o el especial de la entidad académica) enmiende el error a través de la modificación legal respectiva o que el órgano intérprete de la legislación emita el criterio de interpretación que refleje el sentido de correspondencia con la ley orgánica.

De esa manera, la función de interpretación legislativa universitaria -generalmente a cargo del abogado general de la institución- debe partir de la premisa básica de observar las decisiones jurídicas fundamentales de la universidad y de procurar la plena articulación del sistema legislativo universitario.

1.2 NOTAS CARACTERIZADORAS DEL ESTADO DE DERECHO UNIVERSITARIO

Se distinguen tres características del Estado de Derecho Universitario: especialidad, obligatoriedad y territorialidad

A) **Especialidad.** Lo especial deriva de la materia, los destinatarios de la norma universitaria y el esquema generador de la misma.

La **materia** se refiere a los derechos, obligaciones, responsabilidades y prohibiciones de quienes tienen la calidad de universitarios, así como la estructura organizacional y administrativa de entidades académicas y dependencias administrativas, así como de sus órganos colegiados. Todos ellos enmarcados en torno a la docencia, la investigación y la extensión de la cultura.

Los **destinatarios** de la norma universitaria son los universitarios, sean académicos, alumnos o personal administrativo. Cada uno de ellos con diferentes categorías y niveles. Los primeros y los últimos coinciden en ser grupos de universitarios más o menos permanentes, por el vínculo jurídico-académico o jurídico-laboral que mantienen con la Universidad. En cambio, el universo de alumnos es cambiante, ya que año con año se incorporan nuevos alumnos, pero también egresan otros tantos.

Los **generadores** de la norma universitaria son los órganos colegiados o autoridades unipersonales a los que se les reconoce la facultad legislativa. En el caso de la UNAM: a) el Consejo Universitario cuando se apli-

ca a toda la comunidad (estatutos, reglamentos)⁷, b) el Rector (acuerdos rectorales), c) los consejos técnicos, internos y académicos de área (normatividad aplicable a la comunidad de la escuela, instituto o facultad)⁸, d) el Patronato Universitario (algunas disposiciones referidas al patrimonio universitario), y e) las autoridades universitarias facultadas para firmar instrumentos consensuales (obligaciones jurídicas específicas para las partes, sea la Universidad o la entidad académica en particular)⁹, el Abogado General, al fungir como intérprete de la legislación.

En este último caso, cabe aclarar, que el Abogado General al dar respuesta a consultas sobre casos no previstos en la ley o que están regulados de manera incompleta o deficiente, en realidad está generando la extensión de la norma o la previsión de una nueva situación normativa¹⁰.

-
- 7 En este caso, se sigue el esquema de publicación del texto normativo en la *Gaceta UNAM*, así como de incluir expresamente en el articulado transitorio la *vacatio legis* y la fecha de entrada en vigor.
- 8 Hay que señalar que tratándose de la normatividad interna de las entidades académicas, no hay una política legislativa uniforme respecto a cuáles son los **textos legales mínimos** con que debe contar una escuela, instituto o facultad (podría pensarse en reglamentos interiores del Consejo Técnico o del Consejo Interno, de bibliotecas, de laboratorios, de instalaciones deportivas, etc.), ni tampoco del medio de publicitación del texto legal entre la comunidad obligada a observarlos dentro de la entidad o dependencia respectiva. En ese sentido, el programa de trabajo de la OAG incluye el contar con el Acervo de la Legislación Universitaria. Se solicita a todas las entidades académicas que envíen la normatividad vigente y la que en lo sucesivo vayan aprobando internamente. Esto es importante para cumplir adecuadamente la función de interpretar la legislación universitaria, la cual no se reduce a la legislación general aplicable a toda la comunidad universitaria, sino que comprende la legislación especial aprobada al interior de cada entidad o dependencia universitaria.
- 9 Las reglas para la suscripción de instrumentos consensuales se establecen en el *Acuerdo que delega y distribuye competencias para la suscripción de convenios, contratos y demás instrumentos consensuales en que la Universidad sea parte*, publicado en *Gaceta UNAM* del 22 de enero de 2003. Este acuerdo rectoral fue adicionado el 4 de septiembre de 2008, para incluir una autoridad más con facultad para suscribir instrumentos consensuales. Hay que destacar que en diversos ordenamientos legislativos universitarios se establecen las reglas que deben observar las autoridades y los requisitos procedimentales para la firma de tales instrumentos consensuales, *vid.*, la Normatividad de Obras y la de Adquisiciones.
- 10 La facultad de interpretar la Legislación Universitaria del Abogado General se reconoce en el *Acuerdo que establece la estructura y facultades de la Oficina del Abogado General de la Universidad Nacional Autónoma de México*, publicado en *Gaceta UNAM*, el 27 de marzo de 2003 (en lo sucesivo, Acuerdo sobre la Estructura de la Oficina del Abogado General). Cabe decir que diversos ordenamientos legales incorporan expresamente tal facultad interpretadora (anexo 2). Para un análisis de la facultad interpretadora del Abogado General, *vid.*, en este mismo capítulo el punto II, 2.4.

- b) **Obligatoriedad.** Es vinculante, en cuanto a la obligada observancia por parte de todos los universitarios, ya que las normas jurídicas universitarias cumplen con las notas esenciales de una norma jurídica: general, abstracta, heterónoma y coercitiva.
- c) **Territorialidad.** Es territorial, en cuanto a que el ámbito espacial de aplicación de la norma universitaria se circunscribe al *campus* universitario¹¹, entendido tanto el espacio que comprende la Ciudad Universitaria, como todos los *campi* o lugares en el país en los que existen centros de extensión universitaria¹².

Al relacionar la característica territorial con quienes son los destinatarios de la norma, podemos arribar a una **conclusión**: la norma jurídica universitaria se aplica a los universitarios por actos, actividades, omisiones o relaciones jurídicas realizadas o entabladas dentro del espacio universitario.

1.3 DISTINCIÓN NORMAS JURÍDICAS UNIVERSITARIAS SUSTANTIVAS O FUNDAMENTALES Y NORMAS JURÍDICAS UNIVERSITARIAS ADJETIVAS O PROCEDIMENTALES

Al igual que ocurre con las normas jurídicas del orden legislativo nacional, las normas universitarias se distinguen entre sustantivas o fundamentales y adjetivas o procedimentales, en función de que establezcan definiciones, conceptos, reglas, lineamientos, autoridades, derechos y obligaciones de carácter general o que establezcan etapas de un proceso (plazos, competencia, recursos, requisitos de procedibilidad), sea de índole académico, disciplinario, laboral o administrativo.

En un ejercicio de relación de las normas jurídicas universitarias con el principio de la autonomía universitaria es dable extraer **varias conclusiones**:

11 En el desarrollo constante de la Universidad dentro de lo que se conoce como sociedad de la información y del conocimiento, se cuenta con estudios en línea (B@UNAM), es decir, no presenciales, sino virtuales. Esto podría incidir en la idea tradicional de territorialidad de la norma universitaria, aunque no cambia lo relativo a las características de especialidad y de obligatoriedad enunciadas.

12 Hay que destacar que la UNAM cuenta con centros de extensión en el extranjero (EUA y Canadá) los que naturalmente deben ajustar su actuación en el ámbito académico y administrativo a las normas universitarias, haciéndolas compatibles, en su caso, con la legislación del país en donde se ubican, vgr. permiso de trabajo, aspecto fiscal, etc.

- » Las normas sustantivas o fundamentales se corresponden con las decisiones político-jurídicas fundamentales universitarias que, como se analiza en el siguiente capítulo, se extraen del artículo 3º constitucional y de la LO,
- » Tratándose de las normas sustantivas o fundamentales ante la eventual afectación de derechos individuales prevalece el carácter de garantía institucional reconocida por la SCJN, a favor de la universidad pública. Por supuesto, las normas sustantivas o fundamentales deben ser acordes al orden jurídico nacional, de lo contrario serán susceptibles de revisión en lo concerniente a su constitucionalidad,
- » Por el contrario, en caso de las normas adjetivas o procedimentales se puede presentar una violación a derechos de miembros de la comunidad universitaria, pues ciertos actos de las autoridades universitarias son susceptibles de ser calificados como actos de autoridad para efectos de amparo y, por tanto, recurribles ante instancias jurisdiccionales,
- » La premisa para las normas sustantivas o fundamentales es que las autoridades externas a la universidad pública están obligadas a respetar la garantía institucional de la autonomía universitaria, en cualquiera de sus cuatro vertientes. Esto genera la improcedencia de la vía del amparo, y
- » La premisa para las normas adjetivas o procedimentales es que las autoridades universitarias deben respetar el procedimiento establecido en la legislación universitaria, so pena de que la resolución sea impugnada ante los tribunales federales, vía amparo.

Esta relación entre las normas universitarias -sean sustantivas o fundamentales y adjetivas o procedimentales- y el principio de la autonomía universitaria resulta relevante para resolver problemáticas en la que se cuestione la actuación de una universidad pública, en cualquiera de las relaciones jurídicas con algún miembro de la comunidad universitaria.

Así por ejemplo, la fórmula de las normas sustantivas universitarias sirve para resolver el problema de confusión entre derechos laborales y derechos académicos que suelen tener las autoridades jurisdiccionales, lo que ha provocado la “invasión académica” que se viene presentando por parte de instancias administrativas y jurisdiccionales, en asuntos que son de la exclusiva competencia de la universidad pública.

Uno de los elementos argumentativos para impugnar esa invasión es hacer valer el carácter sustantivo o fundamental de las normas de evaluación académica, las cuales por ser parte de la esencia de la autonomía universitaria son de obligada observancia para todas las autoridades (Vid. *infra* capítulo cuarto).

1.4 RELACIONES JURÍDICAS UNIVERSITARIAS

Al interior del *campus* universitario se pueden presentar múltiples y variadas relaciones jurídicas, sea que se establezcan entre universitarios o con universitarios. Todas ellas encuentran sustento en la Legislación Universitaria.

Sin embargo, para la debida aplicación de la norma universitaria, hay que señalar que existen zonas de frontera, que requieren ser determinadas de manera casuística. Esto es importante al aplicar las reglas sancionadoras por incumplimiento o inobservancia de la norma.

Las relaciones jurídicas universitarias se pueden presentar tanto en la institución, como dentro de una entidad académica o dependencia administrativa. Se les califica de **relaciones jurídicas universitarias ad intra**, por presentarse al interior de la universidad pública, entre dos o más universitarios y por estar reguladas por la legislación interna. Igualmente, las relaciones entre dos universitarios cuando es obligada la intervención de una autoridad del gobierno local, *vgr.* alteración del orden, accidente vial en que haya lesionados o decesos, etc.

En ese sentido, se distinguen de las **relaciones jurídicas universitarias ad extra**, que se presentan entre un universitario con una persona que no tiene la calidad de universitario y cuya regulación puede ubicarse en la Legislación Universitaria y en la legislación externa. Asimismo, las relaciones entre dos personas no universitarias celebradas dentro del *campus* de la Universidad.

A) **Relaciones jurídicas universitarias internas.** Las relaciones universitarias *ad intra* se plasman gráficamente de la siguiente manera:



Del anterior gráfico destacan como notas:

- » Las relaciones jurídicas de todos los universitarios se pueden dar dentro de una entidad académica o dependencia administrativa o en el ámbito general de la Universidad,
- » Los universitarios pueden tener al mismo tiempo una o más calidades (alumno, personal académico, miembro de órgano colegiado, personal administrativo, etc.), por lo que pueden tener una relación jurídica en una calidad y no en otra. O mantener una relación jurídica al interior de una entidad académica y otra diferente con la Universidad, y
- » Las relaciones jurídicas internas se entablan por universitarios entre sí y se identifican en función de la calidad del universitario:
 - › **Alumno:** alumno-profesor; alumno-investigador; alumno-autoridad (académica o administrativa); alumno-alumno; alumno-órgano colegiado (de la entidad o de la universidad). En el caso de los órganos colegiados pueden derivar de ser integrante o de no pertenecer al mismo;
 - › **Personal académico:** personal académico-autoridad (académica o administrativa); personal académico-órgano colegiado (de la entidad o de la universidad); personal académico-personal académico;
 - › **Autoridad unipersonal:** autoridad unipersonal-órgano colegiado (de la entidad o de la universidad); autoridad unipersonal-autoridad unipersonal;
 - › **Órgano colegiado:** con los anteriores universitarios; órgano colegiado-órgano colegiado, y
 - › **Egresados:** con los anteriores universitarios, particularmente las autoridades y los órganos colegiados.

En todas las relaciones jurídicas universitarias es obligada la aplicación de la legislación universitaria, ya que se generan dentro de los *campi* y se refieren a cuestiones universitarias.

El **contenido de las relaciones jurídicas** puede ser tan variado como lo son las materias reguladas en el ordenamiento jurídico universitario. En efecto, las relaciones jurídicas pueden ser de diversa naturaleza:

- » Académica: evaluación académica, ejercicio de derechos y obligaciones académicas, exámenes de conocimientos,
- » Laboral: derivan de los CCT,
- » Disciplinaria: aplicación de reglas procesales para determinar la responsabilidad en casos de incumplimiento de la legislación universitaria,
- » Electoral: para designar a los representantes de alumnos, trabajadores y

- académicos ante los órganos colegiados,
- » Contractual: celebración de instrumentos contractuales, sean convenios o contratos, de los que derivan derechos y obligaciones para la universidad pública,
 - » Administrativa: trámites estudiantiles, trámites no académicos de profesores, técnicos académicos e investigadores¹³,
 - » Intelectual: derechos autorales por obra académica, de propiedad industrial y de transferencia de tecnología, y
 - » De protección de derechos universitarios: quejas por presuntas violaciones a derechos universitarios de alumnos y miembros del personal académico.
- b) **Relaciones jurídicas mixtas que surgen al interior del campus, pero salen del ámbito espacial universitario.** Se presentan entre un universitario y alguien no universitario o entre dos universitarios, respecto de aspectos en los que se aplica la legislación federal o local. Estas relaciones pueden tener un **triple origen**:
- » Instrumentos consensuales de los que surgen derechos y obligaciones para entidades académicas o dependencias administrativas y para universitarios en lo personal¹⁴. En este supuesto, en el propio instrumento (convenio o contrato) se fijan las reglas aplicables en casos de incumplimiento por alguna de las partes signantes; tales reglas por lo general no son las de la legislación universitaria, sino las de índole federal, pues se refieren a las cuestiones jurisdiccionales y procesales que se plantean ante tribunales federales¹⁵.
 - » Ilícitos penales o faltas administrativas cometidas en el espacio universitario, por un universitario o una persona no universitaria en contra de

13 En un ejercicio de analogía, se puede incluir dentro de las relaciones universitarias de índole administrativa, las relativas a la materia de consumo. Es claro que la Universidad no tiene la calidad de proveedor en los términos de la Ley Federal de Protección al Consumidor, pero quienes ofrecen servicios (fotocopiado, alimentos, etc.) dentro del campus -sean o no universitarios-, sí tienen esa calidad de proveedor. Sin embargo, la facultad legislativa universitaria comprende las relaciones de consumo que se celebran al interior de la Universidad, por lo cual queda dentro de la competencia exclusiva de la propia Universidad establecer los requisitos que deben cumplir los proveedores de servicios dentro del campus, para obtener la autorización respectiva, así como la facultad de verificación y de sanción en caso de incumplimiento.

14 Es posible que los instrumentos consensuales se firmen fuera de la Universidad, pero igualmente generan derechos y obligaciones para universitarios.

15 A últimas fechas se ha venido incorporando en los instrumentos consensuales un esquema de solución no jurisdiccional de controversias, específicamente el arbitraje, con las reglas y modalidades acordadas por las propias partes.

otro universitario o no universitario, o en contra de la Universidad. Es claro que ese tipo de situaciones no son de la competencia de las autoridades universitarias, sino de las federales o locales, las que aplican la legislación correspondiente y no la universitaria.

» **Conflictos laborales.** Los pueden ser de carácter individual o de carácter colectivo. En cualquier caso, existe una legislación particular a la que se ciñe el conflicto cuando un universitario recurre a la instancia externa. Si bien es indiscutible la aplicación de la legislación laboral para las relaciones laborales, también es incuestionable que el ámbito laboral no incluye la cuestión de valoración académica. Al respecto *vid.* capítulo cuarto.

C) Relaciones jurídicas mixtas que surgen en el exterior del campus, con impacto en el ámbito espacial universitario. Se presentan fundamentalmente entre la Universidad como sujeto obligado por una ley federal o local, con autoridades federales o locales, aunque también se pueden entablar con particulares. El origen puede encontrarse en disposiciones fiscales, hacendarias, ambientales, financieras, presupuestales.

Las relaciones jurídicas mixtas pueden generar situaciones de carácter jurisdiccional a resolverse en tribunales federales o locales.

Un ejemplo se tiene cuando se requiere hacer un trabajo de remodelación o restauración de un recinto histórico universitario. Se precisa contar con licencia de construcción de autoridades administrativas locales y la autorización de autoridades culturales federales.

Una **segunda conclusión** en este capítulo: el Estado de Derecho Universitario tiene un **ámbito de aplicación personal y espacial muy delimitado**, pues sólo es aplicable a quienes tienen la calidad de universitarios, respecto de su actuar dentro del espacio universitario y en relación a materias universitarias. Sin embargo, en un enfoque *lato sensu*, el Estado de Derecho Universitario no es independiente, sino que forma parte del estado de derecho general.

II EL ABOGADO GENERAL UNIVERSITARIO. FUNCIONES

Generalmente las funciones del Abogado General de una universidad pública se identifican con la materia contenciosa, como corresponde a quien es el representante legal de una institución universitaria. Empero, lo complejo del Estado de Derecho Universitario, la diversidad de ma-

terias que comprende y la multiplicidad de relaciones jurídicas internas y externas que se presentan cotidianamente, ha generado que las universidades públicas hayan ampliado las funciones del Abogado General.

En el caso de la UNAM, para mejor comprensión de las tareas del Abogado General es indispensable partir de la conformación del Subsistema Jurídico¹⁶, previsto en el punto Segundo del Acuerdo sobre la Estructura de la Oficina del Abogado General y de las funciones ahí establecidas (*vid. nota 10*).

Es dable hacer una doble clasificación de las facultades del Abogado General de la UNAM, con base en dos criterios:

Funciones	I Por el contenido y la materia
	» Generales
	» Especiales
	II Por su incorporación en un texto normativo
	» Expresas
	» Implícitas

2.1 FACULTADES GENERALES

Las **facultades generales** son aquellas que se identifican con las funciones propias de un abogado general de una universidad pública:

- » Representación legal de carácter contencioso (penal, laboral, civil, amparo) y de carácter administrativa (contraloría, función pública, propiedad industrial e intelectual, telecomunicaciones, etc.)
- » Redactor y revisor de proyectos legislativos. Las razones de un nuevo proyecto normativo pueden ser diversas:
 - › Una nueva circunstancia en la vida nacional a la que la universidad no puede permanecer ajena, ejemplo tema de transparencia y acceso a la información, protección de derechos de personas con capacidades diferentes.

16 La denominación “Subsistema Jurídico” se explica en función de que como tal, el Subsistema Jurídico es uno de los componentes del Sistema Universitario, compuesto por quienes tienen el carácter de autoridades universitarias (artículo 3 de la LO). Se podría considerar que el Subsistema Jurídico se refiere a la estructura que conforma la Oficina del Abogado General (coordinación de asesores, secretaría técnica, secretaría particular, etc). Sin embargo, estas áreas aunque realizan tareas de análisis jurídico, no dejan de ser apoyo administrativo, al no tener facultades jurídicas expresas dentro del Acuerdo sobre la Estructura de la Oficina del Abogado General.

- › Al buscar la adecuación de normas que han sido desfasadas por nuevas condiciones en la vida universitaria, ejemplo esquema de representación de los sectores de la comunidad universitaria en los distintos órganos colegiados.
- › Al detectar a través de la interpretación jurídica aspectos omisos o insuficientes en la legislación vigente.
- » Otorgamiento de poderes. Se entiende que son los relacionados con pleitos y cobranzas y no los generales para actos de administración.
- » Asistencia legal para la realización de gestiones o trámites jurídicos diversos.
- » Asesoría jurídica para analizar documentos o proyectos específicos con repercusión jurídica. Esta labor se ofrece al Rector, a órganos colegiados, a entidades académicas y a dependencias administrativas, así como a las comisiones mixtas previstas en los contratos colectivos de trabajo.
En función de la asesoría solicitada, el resultado se puede plasmar en un documento denominado *Opinión Jurídica* o bien brindarla al participar en los propios órganos colegiados en los que la legislación impone la participación del Abogado General como miembro del mismo¹⁷ y en las comisiones mixtas en materia laboral.
- » Validación y registro de instrumentos consensuales (convenios y contratos). Se analiza que los instrumentos se ajusten a la legislación universitaria y que se salvaguarden los intereses de la universidad evitando que resulten onerosos, inequitativos o desproporcionados para la institución.
- » Coordinación general de las actividades jurídicas de los 44 jefes de oficinas jurídicas adscritas a entidades académicas¹⁸.

2.2 FACULTADES ESPECIALES

Son aquellas que en un esquema tradicional no competen a un abogado general de una universidad pública, pero que en el caso de la UNAM ya sea el Rector o el Consejo Universitario se las ha reconocido para mejor

¹⁷ El Abogado General participa en 19 cuerpos colegiados de muy variada materia y composición, así como con diverso carácter en su participación. Al respecto, *vid.* anexo 3 de este capítulo, en el que se enlistan tales órganos colegiados.

¹⁸ Las oficinas jurídicas se asimilan a delegaciones de la OAG en las diferentes entidades y dependencias universitarias. 16 se ubican en Ciudad Universitaria y 28 se califican de foráneas por estar fuera de la Ciudad Universitaria.

organización y control de la actividad jurídica, en función de la estructura del Sistema Universitario:

- » Intérprete de la legislación universitaria. Por la importancia que en la práctica tiene esta facultad, adelante se hacen reflexiones particulares (*infra* punto 2.4 de este capítulo).
- » Coadyuvante en la aplicación del sistema disciplinario universitario. Se brinda apoyo a directores de entidades académicas, a través del jefe de la oficina jurídica adscrita. Asimismo, fungir como secretario del Tribunal Universitario. Se corresponde con una labor de proyectista judicial, en cuanto le corresponde la parte administrativa del Tribunal (programar audiencias, realizar las notificaciones, conducir las audiencias) y preparar el proyecto de resolución correspondiente. Para llevar a cabo materialmente esa función se designa al Secretario Auxiliar.
- » Resolutor de los recursos interpuestos en materia de transparencia y acceso a la información, sea el de revisión o el de reconsideración.
- » Divulgador del Derecho Universitario y de la legislación universitaria. Editor de textos jurídicos en ambas materias y organizador de cursos de capacitación y de actualización en materia jurídica en general y universitario en particular.
- » Auditor legal de las 44 unidades jurídicas adscritas a entidades académicas. Se realiza a través de visitas técnico jurídicas, encaminadas a revisar *in situ* los expedientes de las diversas materias tramitados o en trámite. El resultado de las visitas pueden derivar en Recomendaciones al titular de la unidad jurídica para mejorar la organización, el control, la identificación de asuntos relevantes, el seguimiento de asuntos y propuestas de criterios jurídicos a esgrimir en lo sucesivo para fortalecer la argumentación de las promociones y resoluciones. Se busca generar lineamientos básicos tanto administrativos como jurídicos, así como mejorar la vía de comunicación de la oficina foránea con la oficina central.

2.3 FACULTADES EXPRESAS Y FACULTADES IMPLÍCITAS

Las facultades expresas son aquellas que se encuentran previstas en el Acuerdo sobre la Estructura de la Oficina del Abogado General y en cualquiera de los textos legislativos. En este rubro encuadran todas las facultades generales y especiales señaladas en el rubro anterior.

En cambio, las **facultades implícitas** se refieren a funciones que sin te-

ner una incorporación expresa en la legislación universitaria se desprende de la propia tarea jurídica de quien tiene la calidad de Abogado General.

Aquí podría entrar la función de consultor jurídico en cuanto elaborar dictámenes jurídicos para buscar la solución de asuntos concretos que no llegan al Tribunal Universitario (una especie de medios alternos de solución de controversias) o para dar respuesta a las solicitudes de viabilidad jurídica de casos o esquemas específicos para determinar si se puede llevar a cabo un acto en particular o es contrario a la legislación universitaria. En este supuesto se hace el estudio a manera de *opinión jurídica*, aunque es diferente a emitir un *criterio de interpretación jurídica*.

2.4 FACULTAD DE INTERPRETACIÓN DE LA LEGISLACIÓN UNIVERSITARIA

Esta función del Abogado General juega un papel trascendente en el ámbito jurídico y de la vida universitaria cotidiana. Por ello, se hacen las siguientes reflexiones:

La función de intérprete a cargo del Abogado General tiene una doble circunstancia:

- 1) A través del criterio de interpretación no se pretende resolver un caso concreto, ya que el carácter del Abogado General no es de un tribunal que siga un proceso y dicte una resolución, y
- 2) El criterio de interpretación que emite el Abogado General tienen carácter general, ya que habrá de servir de precedente para casos o situaciones similares o análogas que se lleguen a presentar en otras entidades académicas.

Se podría pensar en un posible cuestionamiento a la facultad interpretadora del Abogado General, pues la interpretación de la norma legislativa dentro del estado de derecho del país se reconoce a las autoridades jurisdiccionales -lo que dentro de la Universidad correspondería al Tribunal Universitario¹⁹. Además, el sustento de la facultad interpretadora del Abogado General lo es un Acuerdo Rectoral y no un texto normativo expedido por el Consejo Universitario, en su carácter de órgano colegiado

¹⁹ Un análisis de la naturaleza jurídica del Tribunal Universitario lo realiza Madrazo, Jorge, quien concluye que tiene una naturaleza jurídica mixta, *sui generis* e intermedia entre la autodefensa y el proceso jurisdiccional, *El Sistema disciplinario de la Universidad Nacional Autónoma de México*, UNAM, México, 1980, p. 77

legislativo de la Universidad²⁰.

Los anteriores cuestionamientos se revierten con razones técnico-jurídicas y de política jurídica:

A) Aunque ni la LO ni el EG incorporan la facultad interpretadora del Abogado General, diversos reglamentos y estatutos aprobados por el Consejo Universitario sí reconocen esa facultad. En un enfoque porcentual, 11 de los 42 reglamentos vigentes y 1 de los 5 estatutos, representa un 20% de la legislación aprobada por el máximo órgano colegiado universitario²¹.

Es cierto, falta un precepto dentro del Estatuto General que reconozca la facultad general interpretadora respecto a toda la legislación universitaria, pero la función en sí no es extraña ni tiene una incorporación forzada en el Estado de Derecho Universitario. Se trata de una manifestación de la costumbre universitaria, que ha reconocido al Abogado General como el intérprete de la legislación universitaria.

B) La labor del Tribunal Universitario es casuística; resuelve casos particulares. En cambio, las consultas formuladas al Abogado General si bien tiene un origen particular, el criterio emitido puede tener alcance general, en cuanto puede servir para una ulterior modificación legal. De hecho, hay casos en que la consulta la hace un órgano colegiado con facultad legislativa, con la finalidad de hacer ajustes normativos.

Lo anterior no significa desconocer la facultad interpretadora a cargo del Tribunal Universitario²², la cual va ínsita a la labor valorativa y de cotejo a la luz de la normatividad universitaria de la acción u omisión con-

20 Hay que distinguir dos supuestos: una cosa es que un Estatuto o Reglamento asigne al Abogado General la facultad de interpretar al propio Estatuto o Reglamento y otra que haya una disposición en el Estatuto General que asigne esa función de manera general respecto de toda la Legislación Universitaria. Este supuesto es el que requiere ser incorporado de manera expresa en ese ordenamiento jurídico, para dar coherencia normativa.

21 Para identificar los reglamentos y estatutos que reconocen la facultad de interpretación del Abogado General, *vid* anexo 2, en el que se hace un listado de textos legales y se señala el artículo específico en el que se incorpora tal facultad.

22 En esa misma tesitura se encuentra la Defensoría de los Derechos Universitarios, la cual requiere analizar la Legislación Universitaria como condición indispensable para resolver un asunto. No hay contradicción de esa facultad, con lo establecido en el artículo 13 de su Estatuto, que establece que las dudas sobre la interpretación del Estatuto y su Reglamento serán resueltas por el Abogado General. Sería ilógico suponer que cada asunto en el que se requiera interpretar un precepto de la Legislación Universitaria se solicitará al Abogado General formular la interpretación correspondiente. Simplemente se estaría cercenando a tal institución su naturaleza jurídica de Ombudsman, así como su característica esencial de independencia de actuación.

signada en el expediente en cuestión. Aunque esa labor interpretadora se entiende acotada al ámbito disciplinario.

- C) Por política jurídica, el Sistema Universitario ha asignado la función interpretadora al Abogado General, a fin de hacer más expedito el cumplimiento de la norma universitaria, pues ante casos de duda en la aplicación de la misma, pero en donde no hay una controversia, se requiere de una instancia especializada que haga el análisis técnico y determine el sentido y alcance de la norma en cuestión. Además, en el análisis que se realiza es ineludible tener a la mano lo que se señaló al principio de capítulo como “esencia universitaria”, es decir, las circunstancias y el contexto propio de la vida universitaria.
- D) El hecho de que la facultad general del Abogado General derive de un Acuerdo Rectoral no demerita ni la función interpretadora ni su reconocimiento legal, pues dentro del esquema de autonomía universitaria definido por la SCJN en cuanto a la facultad de la Universidad de autonormarse, se ha reconocido al Rector la facultad de emitir Acuerdos de observancia general.
- En ninguna parte del orden jurídico universitario se encuentra una regla de jerarquización entre las normas emitidas por el Consejo Universitario y las contenidas en los acuerdos rectorales. En ese sentido, debe privilegiarse la armonía normativa, por encima de contradicciones o choque de normas. El fin supremo es la conformación y consolidación del Estado de Derecho Universitario, en el cual debe haber plena correspondencia de la facultad legislativa del Rector con la que lleva a cabo el Consejo Universitario.
- E) Hasta ahora el esquema ha coadyuvado a dar estabilidad al Sistema Universitario. Incluso los *criterios de interpretación* del Abogado General se convierten en un elemento para la toma de decisiones, pero sin llegar a implicar una sustitución de los órganos unipersonales ni colegiados universitarios.

III DESARROLLO HISTÓRICO DE LA ABOGACÍA GENERAL DE LA UNAM

Un hecho incuestionable es que la Ley Orgánica de la Universidad data del 6 de enero de 1945 y que el Estatuto General, que es el ordenamiento legal de mayor importancia en el sistema jurídico universitario, entró en

vigor el 12 de marzo del mismo año. En todos estos años la Universidad ha experimentado un crecimiento exponencial en el número de alumnos, el número de su personal académico, el número de dependencias académicas y el número de carreras profesionales.

Esa situación se refleja en dos aspectos: en lo que se denomina el gobierno universitario²³ y en el esquema de justicia universitaria, el cual atraviesa por el Subsistema Jurídico que encabeza el Abogado General.

El primer aspecto no es materia de este trabajo, pero su revisión puede implicar reformas al EG y al EPA.

Por lo que se refiere al segundo aspecto, que sí tiene relación con lo que se viene analizando en cuanto a las funciones del Abogado General, hay que señalar que a lo largo de la historia de la Abogacía General se ha procurado que la actividad jurídica universitaria esté a la par del crecimiento cualitativo y cuantitativo de la Universidad. En ese sentido, se pueden distinguir varias etapas de desarrollo en el devenir histórico de la Oficina.

3.1 FUNCIONAMIENTO COMO OFICINA CENTRAL Y ÚNICA (1945-1982)

Se corresponde con la entrada en vigor de la LO y perdura hasta 1982. Es la etapa de duración más extensa. Se corresponde con el traslado a Ciudad Universitaria de las facultades, institutos y posgrado y la ubicación externa de los nueve planteles preparatorianos.

La centralización de las entidades académicas, a la par de pocas escuelas foráneas explica que una oficina central del Abogado General fuera suficiente para atender los requerimientos de apoyo jurídico de las entidades académicas. La mayoría de las entidades académicas se localizaban en el *campus* de Ciudad Universitaria.

En esta etapa se destaca la creación, por acuerdo del Rector de 1 de febrero de 1973, de la Comisión Técnica de Legislación Universitaria, como primera área de auxilio al Abogado General²⁴.

²³ El impacto del crecimiento poblacional universitario se refleja en la composición del Consejo Universitario: en 1945 eran 98 integrantes (64 propietarios y 34 suplentes); en 2010 son 228 (141 propietarios y 87 suplentes).

²⁴ Esta Comisión actuó como órgano especializado y auxiliar del Abogado General, que intervino en el estudio de diversos dictámenes de la interpretación de la Legislación Universitaria, en la elaboración de proyectos de convenios y en la formulación de anteproyectos y proyectos legislativos, Islas, Jorge (coordinador), *La Oficina del Abogado*

3.2 FUNCIONAMIENTO CON APOYO DE DELEGADOS JURÍDICOS EN ENTIDADES ACADÉMICAS (1982-1994)

A principios de los años setenta se presenta la creación de nuevas entidades académicas a nivel bachillerato y a nivel licenciatura²⁵, lo que trajo como consecuencia natural el inicio de una explosión demográfica de personal académico, de estudiantes y de personal administrativo, con la consecuente exigencia de las nuevas entidades académicas de contar con apoyo jurídico del Abogado General en las diversas tareas, contingencias y problemas que se fueron suscitando.

El 1 de febrero de 1982, mediante Acuerdo Rectoral, se crea la Coordinación de Delegados Jurídicos. Hubo un delegado jurídico por cada entidad académica con la función de atender de manera pronta y efectiva las cuestiones legales que se presentaran al interior de la propia entidad. Se trata de un esquema unimembre, pues sólo había un delegado por escuela, instituto o facultad, sin estructura administrativa de apoyo.

En el esquema hay que señalar que la dependencia funcional, jerárquica y salarial correspondía a la OAG, a través de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, a quien reportaban sus actividades y resultados.

3.3 FUNCIONAMIENTO A TRAVÉS DE LAS OFICINAS JURÍDICAS ADSCRITAS A LAS ENTIDADES ACADÉMICAS Y DEPENDENCIAS ADMINISTRATIVAS (1994-A LA FECHA)

La complejidad de la vida universitaria a la que aludimos en la introducción de este trabajo también llegó a las entidades académicas foráneas, lo que obligó a pensar en un diseño de desconcentración jurídica-administrativa para que la Oficina del Abogado General no fuera rebasada por la problemática cotidiana.

General: *Testimonios institucionales 1973-2007*, UNAM, México, 2007. p. 29

25 Los Colegios de Ciencias y Humanidades se incorporaron al Estatuto General el 2 de marzo de 1971, aunque su Reglamento data del 26 de enero del mismo año. Las entonces Escuelas Nacionales de Estudios Superiores se crearon durante 1974 y 1975. Primero, Cuautitlán luego Acatlán e Iztacala y, finalmente, Aragón y Zaragoza. Las fechas respectivas de reforma al Estatuto General son: 19 de febrero de 1974, 10 de diciembre de 1974 y 22 de septiembre de 1975. Vid. *Compendio de Legislación Universitaria 1910-2001*, T. III, UNAM, México, 2001.

Fue así como durante 4 meses, de marzo a junio de 1994, se publicaron en *Gaceta UNAM*, en diversas fechas²⁶, la creación de las oficinas jurídicas en las entidades académicas. Primero en entidades académicas foráneas y luego en el *campus* de Ciudad Universitaria.

En realidad, la desconcentración diseñada no cumple las condiciones propias de ese esquema organizativo, pues tiene dos características que entre sí corren el riesgo de perder concordancia en la actuación jurídica: el jefe de la unidad jurídica y quienes la integran están vinculados administrativa y contractualmente a la entidad académica respectiva, pero funcionalmente se les impone la obligación de reportar jerárquicamente al Coordinador de Oficinas Jurídicas y al Abogado General. Hay el riesgo propio de descoordinación cuando se reporta a dos superiores jerárquicos.

3.4 PROYECCIÓN

En el programa de trabajo del Rector José Narro de nueva cuenta se planteó la revisión del Subsistema Jurídico²⁷, a fin de hacer un rediseño jurídico de la estructura, funciones y procedimientos que se llevan a cabo por la Oficina del Abogado General.

El eje conductor del rediseño será la desconcentración jurídica-administrativa de las oficinas jurídicas actualmente adscritas a entidades académicas ubicadas fuera de Ciudad Universitaria, lo que implica que tengan poder de decisión en los asuntos de su competencia, aunque continuarán con un nexo obligacional con la OAG, en cuanto cabeza del sector jurídico de la Universidad.

²⁶ Unidades multidisciplinarias: 1 marzo; Coordinación y planteles de Colegios de Ciencias y Humanidades: 10 de marzo; Dirección General de la Escuela Nacional Preparatoria y sus planteles: 18 de marzo; Coordinación de la Investigación Científica, Coordinación de Difusión Cultural y Coordinación de Humanidades: 24 de marzo; Facultades ubicadas en Ciudad Universitaria y Escuelas Nacionales de Trabajo Social, Enfermería y Obstetricia, Música y Artes Plásticas: 7 de junio. Todas en el año 1994.

²⁷ El Plan de Desarrollo Institucional 2007-2011 refleja lo que hoy en día se percibe en la realidad universitaria: lentitud en los procedimientos, distanciamiento de la vida universitaria, centralización de las decisiones. Se requiere una reforma de fondo en el área jurídica. Para ello se han establecido como objetivos: 1) Establecer un nuevo modelo de funcionamiento del Subsistema Jurídico de la Universidad, cuya base sea la desconcentración de gestión y de resolución de las oficinas jurídicas; 2) Hacer una reingeniería de procedimientos del Subsistema Jurídico, tanto los internos como los externos.

La desconcentración jurídica se traduce en el **reconocimiento de facultades a las unidades jurídicas en un triple terreno:**

- A) Para representar a la entidad académica en tribunales, sea en calidad de actor o de demandado, sin requerir de la asistencia o dictamen previo de la Dirección General de Asuntos Jurídicos.
- B) Para revisar, validar y registrar convenios y contratos a celebrar por parte de la propia entidad académica.
- C) Para aplicar el sistema de justicia universitaria en los casos en que se infrinja la Legislación Universitaria e imponer a los miembros de la comunidad de la entidad académica en cuestión sanciones disciplinarias y sanciones académicas.

El esquema de desconcentración se sustentaría en reglas de:

- » Adscripción jerárquica y salarial de los abogados de la unidad jurídica a la entidad académica,
- » Control y seguimiento, por parte de la Oficina del Abogado General, de los asuntos de las unidades jurídicas ante tribunales, a través de una red informática y de una labor permanente de auditoría jurídica,
- » Responsabilidad administrativa-universitaria para los titulares de las unidades jurídicas,
- » Profesionalización y evaluación de desempeño de los responsables de las unidades jurídicas foráneas, lo que implica que cubran un perfil profesional específico para su ingreso (examen de admisión, experiencia) y que deban mantener una adecuada organización de la oficina con estándares óptimos de resultados (medibles en lo cualitativo y en lo cuantitativo),
- » Apoyo tecnológico en las acciones jurídicas (firma electrónica) que se realicen al interior de las unidades jurídicas y de la Universidad,
- » Tipos de instrumentos consensuales en los que continuará la facultad de dictamen, validación y registro, a cargo de la Dirección General de Estudios de Legislación Universitaria para su firma. Esto implicará que haya modalidades en función de algunas variables (montos, convenios específicos y no generales, obras),
- » Facultades revisoras del Tribunal Universitario en los asuntos de disciplina universitaria resueltos en las unidades jurídicas desconcentradas,
- » Identificación de asuntos relevantes y de trascendencia para la Universidad, que serán competencia exclusiva de la OAG,
- » Capacitación intensiva y específica en los tres terrenos en los que se reconoce facultades de decisión a las unidades jurídicas, que incluya

importancia de la sensibilización del responsable de la unidad jurídica para fortalecer la vía conciliatoria en procedimientos contenciosos, y

» En la vía conciliatoria recurrir a figuras jurídicas como la mediación, para resolver asuntos de menor gravedad.

CONCLUSIONES

Primera. La expresión Estado de Derecho Universitario denota la importancia que tiene la norma jurídica en el terreno universitario y la trascendencia de su respeto para alcanzar armonía dentro de la Universidad. En ese sentido, la referencia a Estado de Derecho Universitario representa la sujeción de todos los que integran la comunidad universitaria a la Legislación Universitaria y, por extensión, al orden jurídico nacional.

Segunda. El Estado de Derecho Universitario debe tener en la flexibilidad su característica fundamental, a fin de incorporar en la norma jurídica las nuevas circunstancias que se van presentando en la realidad universitaria.

Tercera. El Estado de Derecho Universitario cuenta con dos bases imprescindibles para su consolidación. Por una lado, las decisiones político-jurídicas fundamentales universitarias, en cuanto representan aquellos aspectos que sirven para identificar la esencia de la universidad pública. Y, por otro lado, la articulación del sistema legislativo universitario, en cuanto refleja la obligada armonización, concordancia y respeto de toda la normatividad vigente de la universidad pública, al contenido y espíritu de la Ley Orgánica.

Cuarta. En la estructura piramidal de la Legislación Universitaria -en cuya cúspide se encuentra la Ley Orgánica- se requiere cumplir una doble relación, por un lado, todo ordenamiento jurídico interno de toda universidad pública debe estar acorde con la Ley Orgánica y, por otro, toda ley orgánica universitaria debe respetar el texto constitucional.

Quinta. El Estado de Derecho Universitario tiene un ámbito de aplicación personal y espacial muy delimitado: sólo es aplicable a quienes tienen la calidad de universitarios, sólo es aplicable a los universitarios en su actuar dentro del espacio universitario y sólo es aplicable en relación a ma-

terias y aspectos jurídicos universitarios.

Sexta. Dentro del orden jurídico universitario se distinguen dos tipos de normas:

- A) las normas sustantivas, que se caracterizan por incorporar aspectos relacionados con las decisiones político-jurídicas fundamentales universitarias y estar amparadas por la *garantía institucional* reconocida por la SCJN a la universidad pública. Estas normas no son susceptibles de ser impugnadas a través de amparo por no involucrar violaciones a derechos individuales de los integrantes de la comunidad universitaria.
- B) las normas adjetivas, que se caracterizan por ser de índole procedimental y, de ser el caso, recurribles ante instancias jurisdiccionales, pues los actos de las autoridades universitarias pueden ser susceptibles de calificarse como actos de autoridad para efectos de amparo.

ANEXO 1

DIMENSIÓN CUANTITATIVA DE LA UNAM

I. POBLACIÓN		385,415
Personal Académico		43,252*
Personal Administrativo		27,616
Alumnos		314,551
*Esta cifra corresponde al total de nombramientos académicos, la que varía -35,057- de acuerdo al total de personas o registros federales o contribuyentes únicos en la UNAM		
II. ENTIDADES ACADÉMICAS		94
Facultades		13
Unidades Multidisciplinarias		5
Escuelas		4
Escuela Nacional Preparatoria (planteles)		9
Colegio de Ciencias y Humanidades (planteles)		5
Institutos, Centros y Programas		53
Escuelas y centros en el extranjero		5
III. DEPENDENCIAS ADMINISTRATIVAS		50
Nivel Secretarías Generales		10
Direcciones Generales		29
Otras (museos, Fundaciones, TU)		11
IV. PERSONAL ACADÉMICO		43,252*
Investigador		2,391
Profesor de Carrera		5,407
Técnico Académico (docencia e investigación)		4,062
Profesor de Asignatura		26,778
Ayudantes (profesor e investigador)		4,305
Otros*		309
V. PERSONAL ADMINISTRATIVO		27,616
Personal administrativo de Base		24,086
Personal administrativo de Confianza		3,530
VI. ALUMNOS		314,557
Posgrado		25,036
Licenciatura		179,052
Bachillerato		108,699
Técnico		1,064
Propedéutico de la ENM		746
VII. PLANES Y PROGRAMAS DE ESTUDIO		346
Programas de posgrado		40
Planes de estudio		83
Programas de especialización		34
Orientaciones		189
VIII. PRESENCIA NACIONAL E INTERNACIONAL		
Entidades Federativas		24
A nivel Internacional		6

Fuente: Portal de Estadística Universitaria. Dirección General de Planeación

LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ

ENRIQUE GUADARRAMA LÓPEZ

ANEXO 2

LA FACULTAD DE INTERPRETACIÓN LEGISLATIVA DEL ABOGADO GENERAL EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO UNIVERSITARIO

ORDENAMIENTO LEGAL	RECONOCIMIENTO DE LA FACULTAD DE INTERPRETACIÓN DEL ABOGADO GENERAL	
	SI	NO
REGLAMENTO		
1. Interior de la Junta de Gobierno		X
2. Del H. Consejo Universitario		X
3. Para la Elección de Consejeros Universitarios y Técnicos Representantes de Profesores, Investigadores y Alumnos	Artículo 31	
4. De la Comisión Especial de Seguridad del Consejo Universitario de la Universidad Nacional Autónoma de México		X
5. Interior del Patronato Universitario		X
6. Interno del Consejo Técnico de la Investigación Científica		X
7. Interior del Consejo Técnico de Humanidades		X
8. Interno de los Consejos Académicos de Área		X
9. Interno del Consejeros Académicos del Bachillerato		X
10. Interno del Consejo de Difusión Cultural		X
11. Del Colegio de Directores de Facultades y Escuelas		X
12. Del Colegio de Directores de Bachillerato de la Universidad Nacional Autónoma de México		X
De Funcionamiento de la Comisión Especial del Consejo Universitario Encargada de la Vigilancia y Dictamen de las Elecciones de los Consejeros Universitarios Representantes del Personal Académico y de los Alumnos	Artículo 17	
13. Para la Elección de Consejeros Académicos de Área y del Bachillerato Representantes de Profesores, Investigadores y Alumnos	Artículo 42	
14. Del Tribunal Universitario y de la Comisión de Honor	Artículo 32	
15. De la Defensoría de los Derechos Universitarios	Artículo 4, segundo párrafo	
16. De las Comisiones Dictaminadoras del Personal Académico		X
17. De Seguridad y Coordinación en Materia de Investigación para la Salud en la UNAM		X
18. De la Toga Universitaria		X
19. General para la Presentación, Aprobación y Modificación de Planes de Estudio		X
20. General de Estudios Técnicos y Profesionales		X
21. De las Licenciaturas en Campí Universitarios Foráneos	Artículo 27	
22. General de Estudios de Posgrado	Artículo 60	
23. Del Estatuto del Sistema Universidad Abierta y Educación a Distancia		X
24. General de los Centros de Extensión Universitaria		X
25. De la Escuela Nacional Preparatoria		X

TÓPICOS DE DERECHO UNIVERSITARIO

CAPÍTULO PRIMERO

ORDENAMIENTO LEGAL	RECONOCIMIENTO DE LA FACULTAD DE INTERPRETACIÓN DEL ABOGADO GENERAL	
	SI	NO
27. De la Escuela Nacional “Colegio de Ciencias y Humanidades”		X
28. Del Reconocimiento al Mérito Universitario		X
29. Del Sistema de Cátedras y Estímulos Especiales de la Universidad Nacional Autónoma de México	Artículo 25	
30. Sobre la Participación y Colaboración de los Egresados con la UNAM		X
31. De Planeación	Artículo 19	
32. Del Escudo y Lema de la UNAM		X
33. General del Sistema Bibliotecario y de Información de la Universidad Nacional Autónoma de México		X
34. General de Inscripciones	Artículo 37	
35. General de Exámenes		X
36. General del Servicio Social de la Universidad Nacional Autónoma de México		X
37. General de Incorporación y Revalidación de Estudios		X
38. De Pagos por Servicios de Incorporación y Revalidación de Estudios		X
39. General de Pagos		X
40. Sobre los Ingresos Extraordinarios de la Universidad Nacional Autónoma de México	Artículo 7	
41. De las Proyecciones Cinematográficas Públicas de la Universidad Nacional Autónoma de México		X
42. De Integración y Funcionamiento del Comité de Licitaciones del Patronato Universitario		X
ESTATUTOS		
1. Estatuto General de la Universidad Nacional Autónoma de México		X
2. Estatuto de la Defensoría de los Derechos Universitario	Artículo 13	
3. Estatuto del Personal Académico		X
4. Estatuto del Sistema Universidad Abierta y Educación a Distancia		X
5. Estatuto del Personal Administrativo		X
OTROS ORDENAMIENTOS LEGALES		
1. Normas de Aplicación y Procedimiento de los reglamentos para la Elección de Consejeros Universitarios y Técnicos, y para la Elección de Consejeros Académicos de Área y del Bachillerato, Representantes de Profesores, Investigadores y Alumnos	Artículo 1°	
2. Bases para el Funcionamiento de las Comisiones del H. Consejo Universitario		X
3. Marco Institucional de Docencia		X

ANEXO 3

PARTICIPACION DEL ABOGADO GENERAL EN ORGÁNOS COLEGIADOS UNIVERSITARIOS*

NOMBRE	OBJETO	INTEGRACIÓN	CARÁCTER CON QUE ASISTE
1. Tribunal Universitario.	Conoce de las faltas a la Legislación Universitaria presuntamente cometidas por los miembros del personal académico y los alumnos.	I. Para todos los casos: a)Por un Presidente, que será el más antiguo de los profesores del Consejo Técnico de la Facultad de Derecho; b)Un Vocal Permanente, que será el investigador de mayor antigüedad del Consejo Interno del Instituto de Investigaciones Jurídicas; c)Un Vocal Académico, que será: 1)Para el caso de bachillerato, licenciatura e investigación, el profesor o investigador más antiguo del Consejo Técnico o Interno de la entidad de que se trate el asunto, 2)Para los programas de posgrado será el académico designado por su Comité Académico, o quien haga sus veces, de entre sus miembros, y d)Un Secretario, que será el Abogado General de la Universidad. II. Para responsabilidades de alumnos, se integrará además: a)Tratándose del bachillerato y licenciatura, con los dos alumnos propietarios elegidos para el Consejo Técnico de la entidad a que pertenezca el presunto infractor, y b)En programas de posgrado, con los dos alumnos elegidos para el Comité Académico respectivo, o para el que haga sus veces.	Secretario. (con derecho a voz sin voto) El Abogado General nombra a un Secretario Técnico.
2. Comisión Especial de Seguridad del Consejo Universitario.	Actuar, a través de la participación organizada de la comunidad universitaria, para el reforzamiento de la seguridad de ésta y la lucha contra la violencia y otros actos ilícitos que ocurran en las instalaciones de la UNAM, y en sus inmediaciones, siempre que en este último caso.	• Veinte consejeros universitarios, de los cuales seis serán directores, cuatro profesores, dos investigadores, siete alumnos, de los cuales uno será representante de los programas de posgrado y un empleado administrativo. • Un profesor emérito. • Secretario Auxiliar (actualmente Secretario de Servicios a la Comunidad). • Abogado General.	Integrante (con derecho a voz y voto).

* Este cuadro fue elaborado en la Dirección General de Estudios de Legislación Universitaria. Sólo se incluyen los órganos colegiados de la Universidad y no los externos a la misma en los que participa el Abogado General, v.gr. INACIPE.

TÓPICOS DE DERECHO UNIVERSITARIO

CAPÍTULO PRIMERO

NOMBRE	OBJETO	INTEGRACIÓN	CARÁCTER CON QUE ASISTE
3. Comisión Especial del Consejo Universitario Encargada de la Vigilancia y Dictamen de las Elecciones de los Consejeros Universitarios Representantes del Personal Académico y de los Alumnos.	Establecer los lineamientos mediante los cuales, la Comisión, ejercerá las atribuciones a que se refieren el artículo 14 y demás relativos del Reglamento para la Elección de Consejeros Universitarios y Técnicos Representantes de Profesores, Investigadores y Alumnos, relativas al dictamen y calificación de elecciones de consejeros universitarios, y declaratoria correspondiente de fórmula ganadora.	<ul style="list-style-type: none">• Doce consejeros universitarios, de los cuales cuatro serán directores de facultades e institutos, tres profesores o investigadores, cuatro alumnos y el consejero representante del personal administrativo.• Tres profesores o investigadores eméritos.• Abogado General.	Coordinador de la Comisión (con derecho a voz y voto).
4. Claustro Académico para la Reforma del Estatuto del Personal Académico.	Organizar las consultas y actividades que considere pertinentes para llevar a cabo la Reforma del Estatuto del Personal Académico.	105 Representantes: <ul style="list-style-type: none">• 28 Profesores de Carrera.• 26 Investigadores.• 28 Profesores de Asignatura.• 18 Técnicos Académicos.• 5 Representantes de la Rectoría: Uno de ellos es el Abogado General.	Representante de la Rectoría (con derecho a voz y voto).
5. Consejo Asesor Jurídico de la UNAM.	Órgano consultivo especializado, que tiene por objeto proponer y analizar estrategias y acciones para la promoción y defensa de los fines y derechos de la Universidad.	<ul style="list-style-type: none">• Abogado General de la Universidad, quien fungirá como su Presidente.• Diez consejeros representantes de las diversas especialidades del Derecho, designados por el Rector a propuesta del Abogado General.• Cuatro consejeros ex-oficio: el Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas, el Director de la Facultad de Derecho, el Presidente del Tribunal Universitario y el Defensor de los Derechos Universitarios.• Un Secretario Técnico, designado por el Abogado General.	Presidente (con derecho a voz y voto).

NOMBRE	OBJETO	INTEGRACIÓN	CARÁCTER CON QUE ASISTE
6. Comité Técnico de la Firma Electrónica Avanzada.	Implementación y desarrollo de la Firma Electrónica Avanzada en la UNAM	<ul style="list-style-type: none">• Secretaría General, quien presidirá el Comité.• Secretaría Administrativa.• Dirección General de Servicios de Cómputo Académico.• Contraloría.• Oficina del Abogado General, quien fungirá como asesor jurídico.• Dos académicos especializados en la materia que serán designados por el Secretario General, a propuesta del titular de la Dirección General de Servicios de Cómputo Académico.	Integrante (con derecho a voz y voto).
7. Comité Asesor de Salud, Protección Civil y Manejo Ambiental de la UNAM.	Establecer y difundir las normas, medidas y condiciones en materia de salud, protección civil y manejo ambiental que deberán observarse en las instalaciones de las entidades y dependencias, así como en los establecimientos expendedores de alimentos y servicios de la UNAM; asimismo, supervisará periódicamente su cumplimiento y observancia.	<ul style="list-style-type: none">• Presidente: Secretario Administrativo, y en caso de ausencia será suplido por el Secretario Técnico.• El Secretario de Servicios a la Comunidad.• Director General de Servicios Médicos, quien fungirá como Secretario Técnico.• Director General de Atención a la Comunidad Universitaria.• Director General de Obras y Conservación.• Director General del Patrimonio Universitario.• Director General de Servicios Generales.• Director General de Presupuesto Universitario.• Coordinador del Programa Universitario de Alimentos.• Coordinador del Programa Universitario de Energía.• Coordinador del Programa Universitario de Investigación en Salud.• Coordinador del Programa Universitario del Medio Ambiente.• Abogado General.	Asesor (con voz sin voto).
8. Comité Asesor de Obras de la UNAM.	Emitir los criterios normativos conforme a los cuales se regularán los procesos de planeación, programación, contratación de obras y servicios relacionados, así como su evaluación.	<ul style="list-style-type: none">• Secretario Administrativo (Presidente)• Tesorero de la UNAM.• Director General de Obras y Conservación (Secretario Técnico).• Secretario Técnico del Consejo de Planeación.• Asesores: Contralor de la UNAM y Abogado General.	Asesor (con derecho a voz sin voto).

TÓPICOS DE DERECHO UNIVERSITARIO

CAPÍTULO PRIMERO

NOMBRE	OBJETO	INTEGRACIÓN	CARÁCTER CON QUE ASISTE
9. Comisión de Alimentos.	Órgano universitario propositivo, consultivo y de vigilancia que tiene por objeto asesorar a las entidades académicas y dependencias universitarias sobre las actividades en materia de higiene, sanidad y seguridad relacionados con los establecimientos expendedores de alimentos en la UNAM.	<ul style="list-style-type: none">• Coordinador: Director General de Servicios Médicos.• Secretario Técnico: Director de Normatividad y Desarrollo Humano de la Dirección General de Servicios Médicos.• Vocales: un representante de la Dirección General del Patrimonio Universitario, de la Dirección General de Servicios Generales y de la Dirección General de Obras y Conservación.• Asesores: un representante de la Oficina del Abogado General; del Programa Universitario de Investigación en Salud y del Programa Universitario de Alimentos.	Asesor. Asiste un representante.
10. Comisión de Protección Civil.	Establecer lineamientos institucionales en materia de protección civil, así como recopilar y promover la difusión de las normas técnicas, medidas y condiciones de seguridad que deben observar los edificios e instalaciones de las dependencias universitarias, para mitigar riesgos en su interior y entorno exterior y prevenir desastres.	<ul style="list-style-type: none">• Coordinador: Director General de Servicios Generales.• Secretario Técnico: Coordinador de Prevención de Riesgos de la Dirección General de Servicios Generales.• Vocales: Un representante de la Dirección General del Patrimonio Universitario, Dirección General de Servicios Médicos, Dirección General de Obras y Conservación y de la Facultad de Química.• Asesor: Representante de la Dirección General de Estudios de Legislación Universitaria.	Asesor. Asiste un representante.

NOMBRE	OBJETO	INTEGRACIÓN	CARÁCTER CON QUE ASISTE
11. Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de la UNAM.	Órgano colegiado dictaminador y normativo que tendrá por objeto promover el cumplimiento de la normatividad por parte de las diferentes dependencias y entidades universitarias.	<ul style="list-style-type: none">• Presidente: Secretario Administrativo.• Secretario Técnico: Director General de Proveeduría.• Vocales: Director General del Patrimonio Universitario, el director de la dependencia solicitante responsable de la adquisición de los bienes muebles o servicio a contratar, el Subdirector de Compras Nacionales cuando se trate de compras para el abastecimiento del Almacén General.• Asesores: el Abogado General y el Contralor.	Asesor (con derecho a voz sin voto).
12. Subcomité de Revisión de Bases de la UNAM.	Aprobar los modelos de convocatorias y bases de licitaciones e invitaciones a cuando menos tres personas para la adquisición, arrendamientos de bienes muebles y servicios relacionados; así como revisar las bases en lo específico que por su importancia y/o naturaleza determine el Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de la UNAM.	<ul style="list-style-type: none">• Presidente: Director General de Proveeduría.• Vocales: Titular de la Dirección General del Patrimonio Universitario, en su caso, el titular de la entidad o dependencia solicitante responsable de la adquisición de bienes muebles o servicios a contratar, y el Subdirector de Compras Nacionales o el Subdirector de Compras al Extranjero, dependiendo de la naturaleza de los asuntos a tratar.• Asesores: el representante de la Oficina del Abogado General y el representante de la Contraloría.• Secretario Técnico: la persona que designe el Presidente.	Asesor (con derecho a voz sin voto). Asiste un representante.

TÓPICOS DE DERECHO UNIVERSITARIO

CAPÍTULO PRIMERO

NOMBRE	OBJETO	INTEGRACIÓN	CARÁCTER CON QUE ASISTE
13. Consejo Asesor del Patrimonio Editorial.	Regular y difundir la actividad editorial universitaria.	<ul style="list-style-type: none">• Rector, quien fungirá como su presidente.• Secretario General, quien asumirá la presidencia en ausencia del Rector.• Coordinador de Humanidades.• Coordinador de la Investigación Científica.• Coordinador de Difusión Cultural.• Director General de Publicaciones y Fomento Editorial, quien fungirá como Secretario Técnico.• Cinco representantes académicos designados uno por cada Consejo Académico de Área y del Bachillerato.• Abogado General, quien fungirá como asesor jurídico.• Secretario de Actas, designado por la Secretaría General.	Asesor (con derecho a voz y voto)
14. Colegio de Administración de la Universidad Nacional Autónoma de México.	Fungir como órgano asesor de la Secretaría Administrativa y tendrá como objeto hacer propuestas para perfeccionar la gestión administrativa dentro de la Institución en un contexto de desconcentración de gestión administrativa dentro del marco de referencia de la legislación universitaria.	<ul style="list-style-type: none">• Presidente: Secretario Administrativo.• Secretario Ejecutivo: Director General de Servicios Institucionales (actualmente Director General de Servicios Administrativos).• Secretario Técnico: Director General de Normatividad y Sistemas Administrativos (actualmente sus funciones fueron distribuidas a la Dirección General de Personal).• Vocales: el Tesorero, los Directores Generales de la Secretaría Administrativa, los Titulares de las dependencias del Patronato Universitario, el Director General de Programación Presupuestal (actualmente Director General de Presupuesto Universitario), el Director General de Asuntos Jurídicos y los Secretarios Administrativos y Jefes de Unidad Administrativa de las dependencias universitarias.	Vocal (con derecho a voz y voto)

LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ

ENRIQUE GUADARRAMA LÓPEZ

NOMBRE	OBJETO	INTEGRACIÓN	CARÁCTER CON QUE ASISTE
15. Subcomités de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de la UNAM.		<ul style="list-style-type: none">• Presidente: Titular de la Entidad o Dependencia.• Secretario Técnico: Secretario Administrativo o Jefe de la Unidad Administrativa de la Entidad o Dependencia.• Vocales: un representante de la Dirección General del Patrimonio Universitario, un representante de la Dirección General de Proveeduría y un funcionario del área requirente, quien deberá contar cuando menos con nivel de Jefe de Departamento.• Asesores: el responsable del área jurídica de la Entidad o Dependencia; de no existir éste fungirá como asesor el representante que designe la Oficina del Abogado General y un representante de la Contraloría.	La obligación por norma es que sólo designa un representante cuando no hay Jefe de Oficina Jurídica en la dependencia o entidad jurídica al que pertenece el Subcomité.
16. Consejo Asesor de Cómputo de la Universidad Nacional Autónoma de México.	Participar en el establecimiento de un plan de desarrollo de la computación, asesorar a las autoridades universitarias en el establecimiento de políticas de adquisición de equipo que permita hacer óptimo el aprovechamiento de los recursos disponibles y promover la búsqueda de recursos especiales para apoyar el desarrollo de la computación.	<ul style="list-style-type: none">• Rector.• Secretario General.• Secretario Administrativo.• Secretario de Planeación.• Coordinador de Humanidades.• Coordinador de la Investigación Científica.• Coordinador de Servicios Académicos.• Director General de Servicios de Cómputo Académico.• Director del Instituto de Investigaciones en Matemáticas Aplicadas y en Sistemas.• Un miembro designado por el Patronato Universitario.• Nueve miembros de la comunidad universitaria que se hayan distinguido en la especialidad de cómputo, los cuales serán designados por el Rector.• Abogado General.	Asesor jurídico (con derecho a voz sin voto).

TÓPICOS DE DERECHO UNIVERSITARIO

CAPÍTULO PRIMERO

NOMBRE	OBJETO	INTEGRACIÓN	CARÁCTER CON QUE ASISTE
17. Comité de Preservación y Desarrollo de Ciudad Universitaria.	Órgano consultivo especializado, que tiene por objeto vigilar, proteger, desarrollar y conservar el patrimonio edificado, artístico y natural del conjunto universitario, así como resguardar y difundir la memoria y sus valores culturales, garantizando a las generaciones presentes y futuras el aprovechamiento y disfrute del patrimonio del campus central universitario.	<ul style="list-style-type: none">• Rector, quien lo presidirá y, en su ausencia, lo hará el Secretario General de la UNAM;• Secretario Ejecutivo, nombrado por el Presidente;• Tesorero de la UNAM;• Directores de las facultades de Arquitectura e Ingeniería, de la Escuela Nacional de Artes Plásticas y del Instituto de Investigaciones Estéticas;• Directores generales de Obras y Conservación, del Patrimonio Universitario, de Servicios Generales, y de Servicios de Cómputo Académico;• Abogado General de la Universidad;• Un representante de la Dirección de Arquitectura del Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, y• Un representante de la Dirección de Patrimonio Mundial del Instituto Nacional de Antropología e Historia.	Integrante (con derecho a voz y voto).

NOMBRE	OBJETO	INTEGRACIÓN	CARÁCTER CON QUE ASISTE
18. Consejo Coordinador de Ciencia e Ingeniería de la Computación de la Universidad Nacional Autónoma de México.	Coordinar la formulación y ejecución de un plan de desarrollo de la Ciencia e Ingeniería de la Computación en la Universidad como disciplina académica de investigación y docencia. Coadyuvar en el establecimiento de políticas de captación y de formación de recursos humanos en Ciencia e Ingeniería de la Computación. Promover la obtención de recursos especiales universitarios y extrauniversitarios para canalizarlos al desarrollo de la Ciencia e Ingeniería de la Computación. Participar en la evaluación de las políticas que se establezcan para consolidar la Ciencia e Ingeniería de la Computación.	<ul style="list-style-type: none">• Secretario General de la UNAM.• Coordinador del Consejo Académico del Área de las Ciencias Físico-Matemáticas y de las Ingenierías.• Director del Instituto de Investigaciones en Matemáticas Aplicadas y en Sistemas.• Director de la Facultad de Ingeniería.• Director de la Facultad de Ciencias.• Director de la Facultad de Contaduría y Administración.• Un investigador o profesor titular del Área de Ciencias e Ingeniería de la Computación por cada una de las entidades académicas mencionadas.• Un representante por las unidades multidisciplinarias los cuales serán designados por el Rector a sugerencia de los directores respectivos.• Asesor jurídico: Abogado General.	Asesor (con derecho a voz sin voto).

TÓPICOS DE DERECHO UNIVERSITARIO

CAPÍTULO PRIMERO

NOMBRE	OBJETO	INTEGRACIÓN	CARÁCTER CON QUE ASISTE
19 Comité de Simplificación Administrativa de la UNAM.	Órgano propositivo para simplificar, desregular y desconcentrar los trámites administrativos y de apoyo al personal académico. Analizar, discutir, aprobar y emitir instrumentos tales como normas operativas, manuales, lineamientos, políticas y circulares para alcanzar los objetivos de reducción y eliminación de trámites; de agilización, armonización y uniformidad de procesos; de aprovechar los avances tecnológicos y organizacionales.	<ul style="list-style-type: none">• Tesorero, quien lo presidirá• Secretario General• Secretario Administrativo• Contralor• Secretario del Patronato Universitario• Abogado General, quien fungirá como asesor jurídico	Asesor

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, estable 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 cuándo 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 autolegalización.

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 legislativas 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 proporcionabilidad 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 políticoy 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 políticos-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 Nacional 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 (UAAAAN)	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 abrogada la Ley Orgánica de la Universidad de Durango, de fecha 10 de diciembre de 1940	artículos 6º 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)

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 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 ABRGADA	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 30. 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, UACHA, 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, IJAT, UAT, UATx, UV, UADY, UAZ.
- » 4 de las LO dieron origen a la universidad pública: UABC, UACM, UAM, UACHA.
- » 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 cumplimentar la reforma al artículo 3º constitucional de reconocer en LO el principio de la autonomía universitaria. Inclusive en 7 de las LO (UABC, UACM, UAEIMOR, 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, UACh, 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 mo-

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 corresponde 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

Así 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 Congreso 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 fijaran los supuestos, las reglas y los requisitos para la aprobación de los proyectos con partida presupuestal multianual *v.gr.* 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 períodos 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, entrevisita, 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

Y a 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 recae 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 orgánica⁴⁴.**

- » 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.

CAPÍTULO TERCERO

EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA UNIVERSITARIA COMO GARANTÍA INSTITUCIONAL

INTRODUCCIÓN

El 24 de junio de 2009, la Primera Sala de la SCJN resolvió cuatro de los asuntos respecto de los cuales el Pleno del propio Máximo Tribunal ejercitó la facultad de atracción de diversos amparos interpuestos con motivo de la designación de Rector en la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (en lo sucesivo Universidad Michoacana). En esa fecha quedó pendiente un asunto similar de impugnación de designación de autoridad en la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca.

En los asuntos resueltos en esa ocasión se volvió a analizar el principio de la autonomía universitaria, en particular lo relativo a la vertiente de lo que se conoce como el autogobierno universitario, es decir, la facultad de la universidad pública de establecer su forma de gobierno y el proceso de designación de sus autoridades.

Cabe destacar que con motivo de la atracción de los asuntos, y antes de que el Máximo Tribunal emitiera su resolución, se hizo un análisis académico del tema en cuestión teniendo en cuenta los aspectos planteados en la *litis*⁴⁵. El estudio académico incluyó los siguientes temas:

- » La naturaleza jurídica de garantía constitucional o institucional que tiene el principio de autonomía universitaria.
- » La delimitación del autogobierno universitario y la no injerencia externa en las designaciones de autoridades universitarias.
- » La falta de interés jurídico en el amparo de quien participa en un proceso de designación de autoridad universitaria, y no resulta designado, por no haber afectación de un derecho.
- » El ejercicio de ponderación de derechos entre el principio de autonomía universitaria y el derecho de un universitario a ser designado autoridad universitaria.
- » El derecho de elegibilidad en términos del artículo 35 constitucional en el proceso de designación de autoridad universitaria.

⁴⁵ El resultado fue la publicación del libro de nuestra autoría *Autonomía Universitaria y Universidad Pública. El Autogobierno Universitario*, UNAM, México, 2009.

Si bien no todos los aspectos antes enumerados fueron considerados en la sentencia del 24 de junio de 2009, sí es de destacar de manera especial el reconocimiento que formularon los ministros del Máximo Tribunal de que la autonomía universitaria es una garantía institucional establecida a favor de la universidad pública⁴⁶.

De la sesión del 24 de junio destaca que los cuatro asuntos hayan sido resueltos por unanimidad, lo que denota la coincidencia general entre los cinco ministros acerca de la relevancia que tiene el principio de la autonomía universitaria para la universidad pública.

I ITER JUDICIAL

Durante el mes de enero de 2007 se interpusieron diversos amparos en los juzgados de distrito en Morelia, Michoacán, en contra de la Comisión de Rectoría de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

El Juez Séptimo de Distrito de esa entidad federativa, el día 11 de septiembre de 2007, dictó sentencia otorgando la protección constitucional al promovente en uno de los amparos.

En diversas fechas de octubre de 2007, la Comisión de Rectoría, la tercera perjudicada y el Agente del Ministerio Público de la Federación interpusieron sendos recursos de revisión, que recayeron en el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Primer Circuito.

El día 6 de noviembre de 2007, el Ministro José Ramón Cossío Díaz solicitó al Máximo Tribunal ejercitar la facultad de atracción respecto de los cuatro recursos de revisión.

Se admitió a trámite la solicitud del Ministro Cossío el día 8 de

⁴⁶ A pesar de que en la sesión pública del 24 de junio de 2009 se caracterizó como garantía institucional al principio de la autonomía universitaria y así lo reflejo la resolución correspondiente, lo cierto es que tal naturaleza jurídica no fue plasmada en una tesis de jurisprudencia. *Vid.* en este capítulo el análisis que se hace de las tres tesis de jurisprudencia y las dos tesis aisladas que se produjeron con motivo de la revisión del principio de la autonomía universitaria en la vertiente del autogobierno universitario, asimismo, las consideraciones para que los aspectos contenidos en tal resolución tengan la calidad de jurisprudencia.

noviembre de 2007 y se asignó el número 27/2007-PL. El turno correspondió a la Primera Sala, la cual con fecha 6 de febrero de 2008 resolvió ejercer la facultad de atracción.

En el acuerdo de atracción 27/2007-PL, de fecha 6 de febrero de 2008 de manera expresa se señaló que:

En el presente asunto se presenta la necesidad de interpretar nuevamente la autonomía universitaria consagrada en el artículo 3º constitucional, pero a partir de una arista jurídica distinta a las abordadas en los temas inmediatamente relatados, que es la consistente en elucidar cuál es el límite y alcance que constitucionalmente corresponden a las atribuciones de autogobierno que derivan de la autonomía universitaria para efecto de la designación de sus órganos de gobierno, en particular, del Rector de la Universidad... el presente asunto sí satisface los requisitos de "interés" y "trascendencia" que para el ejercicio de la facultad de atracción exige el artículo 107, fracción VIII, inciso b), párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...

Mediante acuerdo del 12 de junio de 2008 se ordenó la radicación del asunto en el Pleno. Sin embargo, al considerarse que no resultaba necesaria la intervención plenaria del Máximo Tribunal, mediante acuerdo del 1 de junio de 2009 se radicó el asunto en la Primera Sala, misma que dictó la resolución definitiva en la fecha señalada del 24 de junio de 2009.

II SESIÓN PÚBLICA DE LA PRIMERA SALA DE LA SCJN DEL 24 DE JUNIO DE 2009. INTEGRACIÓN DE TESIS DE JURISPRUDENCIA

En esa fecha se resolvieron los cuatro amparos en revisión 153/2008, 155/2008, 633/2008 y 212/2009 que se interpusieron con motivo de la designación de Rector en la Universidad Michoacana.

El ponente del primero de los amparos fue el ministro José de Jesús Guidiño Pelayo, quien señaló que luego de depurar la materia de la *litis*, la de-

signación de Rector no puede considerarse proveniente de una autoridad para efectos del juicio de amparo, pues no encaja en la construcción que durante la novena época ha hecho la SCJN acerca del concepto de autoridad para efectos del amparo, en el cual se reconoce a las autoridades de hecho y se considera la función pública como elemento característico del acto de autoridad.

En esa medida, el ministro ponente concluyó que la designación de Rector constituye “una manifestación del ejercicio de la autonomía universitaria”, dotada a las universidades públicas y que esa manifestación implica la facultad de autogobierno de la universidad pública como prerrogativa de elegir y remover libremente a sus autoridades.

Sin embargo, agregó que al haber un procedimiento para realizar la designación, el ejercicio de la autonomía no impide que el órgano que designa Rector pueda desplegar actos susceptibles de calificarse provenientes de autoridad, como lo puede ser la negativa a recibir propuestas de la comunidad universitaria, a favor de determinadas personas.

En su intervención, el ministro José Ramón Cossío Díaz formuló varias consideraciones:

- » La SCJN ha determinado que ciertas instituciones -como los municipios-, previstas en la Constitución tienen lo que en otros ordenamientos de derecho comparado se conoce como garantías institucionales; que implica “un diseño básico hecho por el constituyente, que no puede ser vaciado ni por el legislador ordinario ni por las autoridades administrativas”⁴⁷;
- » Esa **garantía institucional** la tienen las universidades públicas, bajo dos condiciones constitucionales, una facultad y una responsabilidad de gobernarse internamente;
- » Las personas que tienen una conexión o vínculo con la universidad pública tienen reconocidos derechos fundamentales;
- » En la relación de la garantía institucional de la autonomía universitaria

47 El propio Ministro señaló que lo más importante de la resolución de junio de 2009 radica en que ni el legislador ni las autoridades administrativas pueden actuar frente al titular de esa garantía institucional (la universidad pública), porque implicaría degradar lo que el propio constituyente quiso poner y garantizar en la Constitución. Asimismo, agregó, es importante determinar cuáles son los elementos de esa garantía institucional, para definir aquello que no es disponible o administrable por las autoridades públicas. “*La autonomía universitaria como garantía institucional*”, Cossío Díaz, José Ramón, en prensa.

frente al derecho fundamental de una persona hay que considerar que si bien las universidades autónomas tienen el carácter de autoridad, ese carácter no lo tienen para todos los actos que ejercen o que realizan⁴⁸;

- » La doctrina distingue entre actos *ad intra* y actos *ad extra* para determinar si hay afectación de derechos fundamentales y, consecuentemente, establecer el carácter de autoridad de las instituciones universitarias;
- » Los procedimientos de designación de autoridades universitarias no son actos de autoridad porque “aceptar esta condición llevaría a debilitar o a erosionar esta garantía institucional”.

Por su parte, el ministro Juan Silva Meza apoyó el planteamiento de que la autonomía universitaria es una garantía institucional. Agregó que en el caso del autogobierno universitario debe considerarse que así como ni los conceptos, ni los derechos fundamentales son absolutos, el control constitucional de los actos de autoridad tampoco es absoluto, pues hay actos que quedan fuera de dicho control, como en el caso concreto, lo es la designación de autoridad universitaria.

El ministro Silva Meza destacó que el procedimiento de designación de autoridad está muy acotado para una revisión constitucional, pues no puede implicar una sustitución o suplantación del órgano universitario que tiene esa atribución derivada de la garantía institucional en relación al autogobierno de la universidad. La única posibilidad de escrutinio de constitucionalidad podría presentarse en la revisión de la razonabilidad de un procedimiento en atención a normas constitucionales.

En su intervención, la ministra Olga Sánchez Cordero se adhirió al proyecto y a las consideraciones expuestas por los demás ministros, aunque reconoció haber tenido duda acerca del alcance del autogobierno universitario.

Finalmente, el presidente de la Sala, el ministro Sergio Valls Hernández, concluyó que los actos del órgano universitario que designa Rector “no ejerce un poder público que afecte de manera unilateral a la esfera jurídica de los promoventes, sino que lo que está haciendo es una manifestación del ejercicio de la autonomía universitaria que consagra la Constitución”. Además, “la posición de los quejosos frente a la autoridad universitaria no

⁴⁸ En la resolución de julio de 2009 no se realizó el ejercicio de ponderación de derechos, pues si bien la universidad pública tiene reconocida la garantía institucional, la Constitución no consigna ningún derecho de la misma jerarquía a favor de las personas que pretendan ocupar cargos dentro de la universidad de adscripción. Cossío Díaz, José Ramón, *op cit*.

es la de un gobernado para efectos del juicio de amparo, ya que se trata de una decisión derivada de la autonomía de que se encuentran investidos dichos órganos de educación superior”.

Por otra parte, en relación al amparo en revisión 5/2009, que se inicio con motivo de actos de la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca y que quedó pendiente en la sesión de la Primera Sala, del 24 de junio de 2009, el ministro ponente Juan Silva Meza solicitó aplazar el asunto, a fin de hacer algunos ajustes al proyecto, sin que ello implicara alterar el criterio que fue aprobado en los restantes cuatro amparos.

Ese amparo en revisión, 5/2009, fue resuelto por unanimidad de los cinco ministros el 8 de julio de 2009. El sentido de la resolución fue coincidente con lo resuelto en los anteriores asuntos.

De esa manera, al tener los cinco asuntos resueltos por unanimidad en el mismo sentido, se produjeron tres tesis de jurisprudencia de la Primera Sala, así como dos tesis aisladas. Se esperaba que las tesis destacaran por igual los dos criterios fundamentales que habrán de servir en el futuro para el fortalecimiento de la universidad pública: el dar el calificativo de garantía institucional al principio de la autonomía universitaria y el negar el carácter de autoridad para efectos del amparo al órgano colegiado universitario que hace la designación del Rector.

Sin embargo, de manera inexplicable no se aprobó una tesis de jurisprudencia en la que se detallara el alcance de lo que en el cuerpo de la resolución se desarrolló bajo el rubro de garantía institucional, que implica la salvaguarda o protección especial establecida en la Constitución federal, a favor de determinadas instituciones, entre ellas las universidades autónomas, para que tengan las condiciones mínimas, inmodificables e intemporales, para el debido cumplimiento de sus fines, funciones y responsabilidades constitucionalmente asignadas⁴⁹.

A pesar de la no inclusión del concepto de garantía institucional en una tesis de jurisprudencia, se puede aseverar que tiene el carácter de jurisprudencia, tal como lo desarrollamos en el punto VI de este capítulo.

Lo que sí incluyó la tesis de jurisprudencia fue la negativa a calificar de autoridad para efectos del amparo a los órganos colegiados que designan al Rector. Es claro que por mayoría de razón, esa negativa se hace extensiva a todos los órganos colegiados universitarios que realizan la designación de toda autoridad universitaria en cualquier universidad pública.

49 Cfr. González Pérez, Luis Raúl y Guadarrama López, Enrique, *op cit.* pp. 34-36

III DESGLOSE TEMÁTICO DE LA RESOLUCIÓN

3.1 ASPECTO GENERAL DE LA RESOLUCIÓN

Tal como viene siendo la práctica judicial, en el primero de los considerandos se fija la competencia de la Primera Sala para resolver el asunto en particular. En el segundo considerando se revisan los plazos en los cuales se interpusieron los recursos procesales.

En el tercero de los considerandos se hace una enumeración de los antecedentes del asunto. Ahí se resumen los aspectos jurídicos argumentados por el Juez de Distrito para conceder la protección constitucional, mismos que fueron controvertidos por la resolución de la Primera Sala. Según el Juez de Distrito la designación de Rector constituye un acto de autoridad para efectos del amparo, sin que ello implique que se viole la autonomía universitaria; asimismo, que el derecho de elegibilidad previsto en el artículo 35, fracción II de la Constitución sí es motivo de tutela mediante el juicio de garantías; igualmente que la no expedición del Reglamento de la Comisión de Rectoría deja en estado de indefensión al quejoso.

En el considerando cuarto se hace una precisión de los actos reclamados, a fin de corroborar su certeza o su inexistencia. Ahí se señala que en virtud de que el tribunal revisor atiende preferentemente el pensamiento y la intencionalidad del promovente, resulta necesario analizar la totalidad de los datos contenidos en la demanda, para determinar si existe una incongruencia, una omisión o el estudio indebido en torno a los actos reclamados.

Del resultado de ese ejercicio de análisis que hace la Sala de todos los argumentos, la propia Sala encontró afirmaciones que no tienen el carácter de actos reclamados. Entre los aspectos alegados que no pueden ser calificados de actos reclamados se encuentra la supuesta “ilegal integración y funcionamiento de la Comisión de Rectoría”.

En el considerando quinto, la Sala procede a corroborar la existencia de los actos reclamados. Primeramente plantea como supuesto interrogativo si la autoridad señalada como responsable tiene la obligación de actuar en el sentido indicado por el peticionario. Para resolver tal cuestión se precisa que si la omisión que se imputa no se encuentra dentro del campo de atribuciones, será jurídicamente inexistente⁵⁰.

50 En la parte conducente de un criterio de jurisprudencia se establece “... para estar en aptitud de precisar la certeza o falsedad de un acto de naturaleza omisiva cuando se le

En el caso concreto, toda vez que no hay la obligación derivada de la norma legislativa, de expedir una convocatoria para el proceso de designación de autoridad, ni de notificar el inicio del procedimiento a cada uno de los aspirantes, tampoco de citarlos o emplazarlos, la Sala consideró como **inexistente** la supuesta omisión de **no emitir la convocatoria**.

Ese señalamiento de la Sala es fundamental para la defensa de la autonomía universitaria, pues está reconociendo que en los procesos de designación de autoridades universitarias se deben observar las disposiciones previstas en la legislación universitaria. No se pueden exigir a los órganos facultados para hacer la designación que lleven a cabo acciones o cumplan etapas no incluidas en el procedimiento legal, *v.gr.* no resulta exigible que deba llamar a comparecer a los aspirantes, si la legislación universitaria no lo contempla. De esta manera, resulta **improcedente la pretensión de hacer valer una supuesta garantía de audiencia** de quienes participan en el proceso de designación.

Se puede colegir que así como no es dable reconocer como válida por parte de un juez, la pretensión de que una autoridad universitaria deba realizar algo no previsto en su normatividad, por mayoría de razón, ninguna resolución de juez ni de tribunal puede imponer a la universidad pública el regular un procedimiento con determinadas características o etapas. La tarea judicial se constriñe a analizar que se cumpla con lo previsto en la legislación universitaria, salvo que se trate de determinar la constitucionalidad de un precepto o de un ordenamiento universitario, lo cual no corresponde a cualquier juez, sino a los constitucionalmente facultados para hacerlo.

En el considerando sexto se enumeran los agravios expresados por la Universidad Michoacana en su carácter de recurrente. Entre otros, se señala que el acto de nombrar Rector no genera un vínculo entre la Comisión de Rectografía y el quejoso, por lo que éste carece de legitimación activa e interés jurídico para combatir el acto de nombramiento, ni se genera un perjuicio inmediato y directo a su interés jurídico; que se respetó la garantía de audiencia del quejoso al permitirle ser parte del proceso de designación de Rector; que el de-

imputa a determinada autoridad, debe acudirse en principio a las normas legales que prevén su competencia para verificar si en realidad está obligada a realizar esa conducta, es decir, antes de pronunciarse sobre una posible omisión es necesario identificar si existe obligación jurídica de actuar en la forma que la quejosa indica, porque de no ser así se llegaría a la conclusión errónea de que cualquier omisión reclamada fuera cierta soslayando la exigencia objetiva de que se debe obrar en determinado sentido, que después de todo puede servir como referencia para iniciar el análisis de certeza de actos". SJF, 9^a Época, Primera Sala, T. VII, junio 1998, Tesis 1^a. XXIV/98, amparo en revisión 1241/97, p. 53.

recho de todo ciudadano de ser nombrado y elegido para ocupar un cargo o comisión tiene sus límites y que el hecho de que el quejoso fuese aspirante a ocupar el cargo de Rector no implica que la Comisión de Rectoría tuviera la obligación de designarlo a él como Rector.

De esa forma, en los considerandos cuarto y quinto, la Sala delimita la materia a resolver, y decide no entrar al análisis de diversos tópicos relacionados con la autonomía universitaria en la vertiente del autogobierno y sólo hacerlo en tres de ellos.

En el propio considerando séptimo de la resolución se reiteran aspectos plasmados en tesis de jurisprudencia previas:

- » La autonomía universitaria es especial, con rasgos propios y específicos como la autonormación y el autogobierno, que son distintos a las facultades reconocidas a los órganos constitucionales autónomos.
- » La facultad de autogobierno implica que la universidad pública pueda gobernarse a sí misma. Tal facultad tiene un doble acotamiento constitucional: que se respete el orden jurídico nacional y que se cumpla con las finalidades y responsabilidades de educación, investigación y difusión de la cultura, respetando la libertad de cátedra e investigación y la libre discusión y examen de las ideas.
- » Las universidades públicas son órganos del Estado, a las que se les dota de autonomía para lograr mayor eficacia en la función educativa que tienen asignada, sin que ello implique su disgregación de la estructura estatal, ya que la autonomía se ejerce en un marco de principios y reglas predeterminadas por el propio Estado.

Igualmente, se transcriben tesis y criterios de jurisprudencia relacionados con la autonomía universitaria. Sólo mencionaremos los rubros de tales tesis para su pronta referencia:

- » “Autoridad para efectos del juicio de amparo. No lo son los funcionarios de una universidad cuando el acto que se les atribuye deriva de una relación laboral”⁵¹.
- » “Autonomía universitaria. Su alcance”⁵². Se destaca el carácter de especial de la autonomía de la universidad pública sin que la facultad de autonormación y autogobierno implique su disgregación de la estructu-

51 Vid. nota 8 en González Pérez, Luis Raúl y Guadarrama López, Enrique, *op cit.* pp. 21-24, en donde se transcribe la tesis y se hace un análisis de la expresión “autoridad” desde un triple enfoque: político, jurisdiccional y académico.

52 SJF, 9^a Época, T. XVII, mayo 2003, Tesis aislada 1^a. XI/2003, p. 239.

ra estatal, pero sí la aprobación y emisión de su propia legislación, así como la creación de sus propios órganos de gobierno.

Finalmente, en el propio considerando séptimo se analizan los tres tópicos de la autonomía universitaria que fueron estudiados por la Sala y el sentido de la resolución respectiva.

A continuación se analiza cada uno de esos tres rubros que fueron resueltos por la Sala.

3.2 EL CARÁCTER DE GARANTÍA INSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

En la resolución del 24 de junio de 2009 se transcribe parte de la ejecutoria que se originó con el amparo en revisión 1195/92, resuelto por el pleno del Máximo Tribunal el 14 de noviembre de 1996, en la que el Ministro ponente Juventino V. Castro en su razonamiento calificó a la autonomía universitaria como una garantía institucional.

Para llegar a tal conclusión, el Ministro ponente expone que la autonomía de las universidades presenta orígenes, evolución y rasgos muy específicos y representa una fórmula para conseguir el funcionamiento más eficaz de las universidades para la prestación del servicio público educativo.

A nivel internacional se conocen dos modelos universitarios autonómicos:

A) El modelo anglosajón. Las universidades surgen de la iniciativa privada por lo que son independientes del estado y se desarrollan al margen de la actividad de éste. Los particulares aportan el patrimonio inicial y establecen sus estatutos. Con ese esquema, su funcionamiento se liga a las reglas del mercado. Al no tener un vínculo de compromiso con el estado, las universidades no deben su autonomía a una concesión de los poderes públicos.

B) El modelo francés. Las universidades se consideran una función del Estado, por lo que los servicios de educación superior se integran en la estructura de organización administrativa. De esa suerte el financiamiento y las autoridades son de índole públicos. El Estado tiene la facultad de designar a las autoridades universitarias.

El Ministro ponente agrega que con el tiempo, en los inicios del siglo XX surge el movimiento de reivindicación de autonomía para las universida-

des públicas, que buscaba terminar con la autoridad del Estado en la dirección universitaria y lograr la autodeterminación en los ámbitos académico y administrativo. Se sigue un modelo de autogestión en el que hay financiamiento con los fondos públicos, pero el Estado se excluye del gobierno universitario y de las reglas funcionales. En esa medida, la universidad pública no es una entidad ajena al Estado, ni su autonomía las excluye del aparato estatal en forma absoluta ni es ilimitada.

En ese desarrollo histórico -señala el Ministro ponente- al momento en que se alcanza el reconocimiento constitucional a la autonomía universitaria, se le configura como garantía institucional en cuanto una protección constitucional a las características esenciales de la universidad pública, a fin de que pueda cumplir con su función de impartir enseñanza de nivel superior.

Las características esenciales de la universidad pública se reflejan en la capacidad de decisión respecto a la normatividad reguladora de su organización interna y de funcionamiento; de la designación de sus órganos de gobierno; de selección de profesores y personal no docente; de admisión de estudiantes; de fijación de programas de estudios y de disposición de su patrimonio e ingresos.

En la resolución en comento se establece que **la garantía institucional** reconocida a la universidad pública **tiene un doble acotamiento**:

- » El propio texto constitucional, en donde se establece que el otorgamiento de la autonomía será por ley, es decir, la fuente de la autonomía se encuentra en la voluntad del Estado, que es el creador de las universidades públicas.
- » El ejercicio de la autonomía se supedita a los principios constitucionales que establecen para la universidad pública la función de educación superior, de investigación y de difusión de la cultura con pleno respeto al derecho de libertad académica.

Asimismo, la garantía institucional trae consigo la responsabilidad social de la universidad pública de cumplir con sus planes, programas, métodos de trabajo y de que los recursos públicos que le son asignados por el Estado sean destinados exclusivamente a los fines que tiene asignada de impartir docencia a nivel superior, de realizar investigación y de difundir cultura.

Otro aspecto transscrito de aquella resolución de 1996, del Ministro Juventino V. Castro, se refiere a los razonamientos incorporados en la iniciativa de reforma constitucional al artículo 3º constitucional, que elevó en

1980 a rango constitucional el principio de la autonomía universitaria.

Ahí se señaló que “Es compromiso permanente del Estado respetar irrestrictamente la autonomía para que las instituciones de cultura superior se organicen, administren y funcionen libremente, y sean sustento de las libertades, jamás como fórmula de enfeudamiento que implique un derecho territorial por encima de las facultades primigenias del Estado”.

También se estableció: “Mediante el ejercicio y observancia de la autonomía universitaria, se hace responsable a las universidades autónomas, de cumplir con su natural función de impartir educación superior, ante sus comunidades, ante el Estado y ante sí mismas, dejando a éstas la facultad de formular sus planes, proponer sus programas y ejecutar sus métodos de trabajo, a través de una libre organización e independiente administración de sus recursos, declarando el compromiso del Estado de respetar irrestrictamente la autonomía de las instituciones de cultura superior”.

Finalmente, después de hacer la transcripción de los aspectos señalados, en la resolución de junio de 2009 se concluye que “la autonomía es una garantía institucional con la que cuentan las universidades públicas que se proyecta por medio de principios que salvaguardan la función de educar, investigar y difundir la cultura. Dentro de estos principios encontramos el de autogobierno”.

Para dar **contenido al carácter de garantía institucional**, en la resolución del Máximo Tribunal se destacan los siguientes argumentos:

» Las universidades públicas cumplen con una función que implica una doble relevancia, dado que no sólo prestan el servicio educativo, la promoción de la investigación y la cultura, sino que también son constituidas para garantizar el derecho fundamental relativo a la impartición de la educación, la promoción de la investigación y la cultura⁵³.

Este aspecto fundamental se explica por una doble subida de nivel de las figuras y conceptos jurídicos analizados por la SCJN. Por una parte, se fortalece el principio de la autonomía universitaria, al reconocer el carácter de garantía institucional, con lo cual el Máximo Tribunal otorga un blindaje constitucional a la universidad pública, empero, por otra parte eleva la responsabilidad que tiene la universidad pública al imponerle la función de garantizar el derecho fundamental a la educación superior.

53 En el fondo de la garantía institucional de la autonomía universitaria subyace el derecho a la educación como una garantía fundamental de alto contenido social e interés público. Cfr. González Pérez, Luis Raúl y Guadarrama López, *op cit.* p. 64

- » Al tiempo en que se establece a la universidad pública la función de ser garante de la educación superior, se le proporciona un sistema que esté aislado de influjo de intereses ajenos a los que tiene la universidad pública. El sistema se sustenta en la libre determinación para tomar decisiones definitivas al interior de la universidad, con independencia de cualquier órgano exterior.
 - » La garantía institucional dota a la universidad pública de una neutralidad que le permite prestar el servicio educativo y, a la par, garantizar el goce de ese derecho fundamental, al margen de interferencias e intereses ajenos a esos fines. Por el contrario, su actividad se ve orientada por los principios de imparcialidad y especialidad técnica.
 - » La imparcialidad y el desempeño de las funciones de la universidad pública se sustenta en una especialidad técnica que le permiten desarrollar sus funciones con un conocimiento amplio, permanente y continuado, lo cual redunda en el aseguramiento del constante perfeccionamiento de esos centros de estudio y de la educación, la investigación y la cultura que imparten y promueven.
 - » Para cumplir las funciones asignadas, la universidad pública debe contar con un cúmulo de competencias que el legislador -por reenvío expreso del artículo tercero constitucional- establece en las leyes de creación de la propia universidad pública, sin que sea constitucional ni legalmente posible que reciban órdenes o instrucciones de ningún órgano exterior en la toma de decisiones.
 - » El cúmulo de competencias se clasifican en cuatro: normativas, ejecutivas, de supervisión y parajudiciales. El uso de la atribución de autogobierno por parte de los órganos colegiados universitarios se hace mediante el ejercicio de las competencias normativas y ejecutivas -las cuales se detallan en el punto 3.4 de este capítulo-. En la resolución se agrega: “sin que jurídicamente sea aceptable que ningún órgano exterior a la universidad pueda tener injerencia en esas decisiones”.
 - » La garantía institucional de la autonomía universitaria impide que “ningún órgano del Estado pueda vaciar la esfera de competencias de las autoridades de las universidades públicas”, como lo sería en el caso de la designación de Rector a través de una sustitución o suplantación si se determinará quien debe ser designado Rector. Además, el acto de designación de una autoridad universitaria constituye un acto *ad-intra*, que es de la competencia exclusiva de la universidad pública.
- Este último argumento es fundamental en el fortalecimiento de la au-

tonomía universitaria, pues de manera enfática el Máximo Tribunal determina que las competencias reconocidas a la universidad pública no pueden ser “vaciadas”, desconocidas, sustituidas o suplantadas por ninguna instancia externa. Nosotros agregamos que tampoco pueden ser renunciadas por la universidad pública, pues ahí radica la esencia universitaria.

3.3 CARÁCTER DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL AMPARO. SITUACIÓN DEL ÓRGANO COLEGIADO UNIVERSITARIO QUE DESIGNA RECTOR

A diferencia de los razonamientos generales esgrimidos por la Primera Sala respecto a la garantía institucional, lo relativo al carácter de autoridad para efectos del amparo, se analiza a la luz del caso concreto de la Universidad Michoacana.

Primeramente, en la sentencia de junio de 2009 se transcribe la resolución dictada en la Contradicción de Tesis 71/98, “Autoridad para los efectos del amparo. Tiene ese carácter un órgano del Estado que afecta la esfera jurídica del gobernado en relaciones jurídicas que no se entablan entre particulares”. Los puntos centrales de la tesis son los siguientes:

- » Se supera el criterio tradicional de calificar el carácter de autoridad con base a la disponibilidad de la fuerza pública como elemento distintivo.
- » Ahora, el carácter de autoridad lo tiene quien ejerce facultades decisorias que le están atribuidas en la ley y que, por ende, constituyen una potestad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable.
- » En la clasificación de las relaciones jurídicas las hay de coordinación, de supra a subordinación y de supraordinación. Las de coordinación se caracterizan por ser bilaterales y entablarse entre particulares, en un plano de igualdad. Las relaciones de supra a subordinación, se caracterizan por ser unilaterales y entablarse entre gobernantes y gobernados, en las que la Constitución establece una serie de garantías individuales como limitaciones al actuar del gobernante. Las relaciones de supraordinación se establecen entre los órganos del Estado.
- » Al analizar un caso concreto, de no encontrar un procedimiento dentro del derecho privado, se debe concluir que se trata de una relación de supra a subordinación y, por tanto, se identifica a una autoridad responsable.
- » El carácter de autoridad no lo puede tener un particular, sino un órgano del Estado que unilateralmente impone su voluntad en relaciones de supra a

subordinación, regidas por el derecho público, con afectación a la esfera jurídica del gobernado.

Por otra parte, la Primera Sala también transcribe la Contradicción de Tesis 76/99-SS “Autoridad para los efectos del amparo. Notas distintivas”. El punto central de la tesis consiste en enumerar las notas que identifican a una autoridad para efectos del amparo:

- » La existencia de un ente de hecho o de derecho que establece una relación de supra a subordinación con un particular.
- » Que esa relación tenga su nacimiento en la ley, lo que dota al ente de una facultad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable, al ser de naturaleza pública la fuente de esa potestad.
- » Que con motivo de esa relación emita actos unilaterales a través de los cuales cree, modifique o extinga por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal del particular.
- » Que para emitir esos actos no requiera de acudir a los órganos judiciales ni precise del consenso de la voluntad del afectado.

Al cotejar las notas calificadoras de una autoridad para efectos del amparo, con el acto de designación del Rector de la Universidad Michoacana, la Primera Sala concluye que no se actualiza la primera de las notas establecidas en la tesis de jurisprudencia (la de haber una relación de supra a subordinación con un particular), por las siguientes razones:

- » El nombramiento de Rector se hace en ejercicio de la competencia ejecutiva universitaria -que se explica en el punto 3.4, B) siguiente-, basado en un procedimiento interno que deriva de la facultad de autogobierno de la autonomía universitaria.
- » Si bien existen ciertos supuestos en los que la autoridad universitaria puede ser considerada como responsable para efectos del amparo, en el caso de la designación de Rector no se ejerce un poder público basado en una relación de supra a subordinación, que afecte de manera unilateral la esfera jurídica del quejoso.
- » La posición del peticionario del amparo frente al órgano universitario que designa al Rector no es la de un gobernado para efectos del amparo, ya que el nombramiento de tal autoridad constituye una facultad inmersa en el ámbito de decisión autónoma de la que dicho órgano universitario se encuentra investido.
- » La designación de Rector no constituye un acto de autoridad para efec-

tos del amparo, pues no se ejerce el poder público frente a los candidatos a ocupar el cargo de Rector, por lo que **durante el proceso de designación no se afecta ningún derecho fundamental**, máxime que los participantes sólo tiene una expectativa a ser nombrados Rector, pero no un derecho a ser elegido precisamente de entre todos los aspirantes.

- » No todos los actos de los órganos del Estado, como lo es la universidad pública, pueden ser calificados como de autoridad, en particular aquellos que solamente se refieren a asuntos internos de la propia universidad (*actos ad intra*), en los que no hay una afectación directa a los universitarios y, por ende, no vulneran su esfera de derechos fundamentales; además de que en esa relación no opera una supra-subordinación jerárquica.
- » La elección de Rector constituye un acto que únicamente tiene consecuencias jurídicas al interior de la Universidad, donde sus autoridades actúan bajo un esquema de discrecionalidad para la determinación de sus procesos de selección y para la calificación de sus elecciones internas; por ello no se está en presencia de un acto de autoridad.

Al no acreditarse la primera de las notas que determina quién tiene el carácter de autoridad para efectos del amparo (la de haber una relación de supra a subordinación con un particular), la Primera Sala decidió no entrar al análisis de las restantes tres notas, porque consideró que un acto “debe reunir en conjunto y no alternativamente las cuatro características”.

3.4 COMPETENCIA Y FACULTADES QUE DERIVAN DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

La resolución de junio de 2009 es enfática en establecer que para cumplir con las funciones impuestas constitucionalmente a la universidad pública se les debe dotar de una serie de competencias exclusivas de actuación, las cuales se aglutan en torno a las vertientes del autogobierno, de la autonormación, la autodeterminación académica y la autogestión administrativa.

En la propia resolución se distinguen cuatro categorías de competencias de la universidad pública, a las que denomina como normativa, ejecutiva, de supervisión y parajudicial.

A) Competencia normativa

En concordancia con el reconocimiento que hace la propia SCJN de que

la autonomía universitaria es especial respecto a la autonomía reconocida a los diversos órganos constitucionales autónomos, en la resolución de junio de 2009 se reitera que la universidad pública tiene competencia legislativa, es decir, tiene la facultad de emitir los ordenamientos legislativos que habrán de regir las relaciones jurídicas intrauniversitarias.

Esto significa que la universidad pública está facultada para dictar normas generales, abstractas, heterónomas y coercibles, que le permitan regular todas las actividades relacionadas con la impartición educativa, y la promoción de la investigación y la cultura.

A pesar de que la resolución no entra al detalle del alcance de esa competencia es dable formular las siguientes reflexiones:

La **competencia legislativa**, que deviene del artículo 3º constitucional y que la SCJN ha venido desglosando en diversas tesis de jurisprudencia, tiene la **característica de ser exclusiva, amplia e irrestricta**.

Al decir que la facultad legislativa universitaria es **exclusiva** significa que ni el legislador local o federal, ni cualquier otra autoridad de cualquier índole pueden fijar a la universidad pública los términos para ejercer esa facultad, ni las materias a regular, ni cómo o cuándo hacerlo, ni siquiera qué órgano universitario debe hacerlo⁵⁴.

La facultad legislativa universitaria es **amplia** en cuanto la universidad pública puede regular la totalidad de las relaciones jurídicas que se presentan dentro de su *campus*, siempre que las normas aprobadas no contraríen el orden jurídico nacional, se ajusten a los fines establecidos en el artículo 3º constitucional y no choquen con el contenido ni el espíritu de la LO⁵⁵.

La facultad legislativa universitaria es **irrestricta** debido a que no puede ser condicionada, ni coartada, ni limitada. La universidad pública tiene plena libertad de legislar cuando la comunidad universitaria lo considere necesario.

La caracterización de la competencia legislativa universitaria de ser exclusiva, amplia e irrestricta se hace sobre la base de que el legislador local

54 Aunque relacionado con el autogobierno universitario, hemos sostenido que sería delicado que el Poder Judicial pudiera cuestionar la falta de un reglamento o de un procedimiento especial para designar a una autoridad universitaria. Corresponde a la universidad pública, con base a su autonomía constitucional resolver las carencias, las deficiencias y las omisiones legales. En esa virtud, ninguna autoridad puede señalar, sugerir o imponer a la universidad pública lo que debe legislar, ni cómo hacerlo, ni cuándo hacerlo, ni mucho menos su contenido. González Pérez, Luis Raúl y Guadarrama López, Enrique, *op cit.* pp. 45-46.

55 Lo relativo a las relaciones jurídicas universitarias internas se analiza en el capítulo primero, punto 1.4

o federal ya estableció a la universidad pública los parámetros que debe observar al legislar hacia su interior.

B) Competencia ejecutiva

En la resolución de junio de 2009 se establece que la universidad pública es titular de todas las competencias ejecutivas que correspondan al desarrollo y ejecución tanto de los principios constitucionales consagrados en el artículo 3º constitucional o en cualquier otro precepto del Texto Fundamental, como de las LO y de la legislación expedida por los cuerpos legislativos universitarios. Entre ellas encontramos lo relativo a la designación de funcionarios de la universidad.

Hay un reconocimiento jurisprudencial explícito a una doble vertiente de la autonomía universitaria, por un lado, la denominada facultad de autogestión administrativa universitaria, y por el otro, la facultad de autogobierno.

En ambas vertientes, la SCJN reitera que a la universidad pública le competen en exclusiva todas las facultades inherentes al rumbo institucional fijado por las propias autoridades universitarias, tanto la máxima autoridad unipersonal (Rector), como los órganos colegiados (Consejo Universitario). En ese sentido, se ubican los directores de las entidades académicas y los cuerpos colegiados de las mismas.

En cuanto al autogobierno, a pesar de que la resolución de junio de 2009 no hace ninguna referencia específica, se puede considerar que la facultad de autogobierno comprende tanto la designación de las autoridades universitarias en términos de la legislación universitaria, como la facultad de la universidad pública de crear nuevos esquemas de gobierno universitario y nuevas autoridades universitarias.⁵⁶

C) Competencia de supervisión

En este rubro, la resolución de 2009 es altamente reveladora del alcance que tiene la autonomía universitaria para la universidad pública y el blindaje jurisprudencial que le otorga la SCJN. La resolución expresamente establece que:

⁵⁶ Ya señalamos que los límites a esa facultad de la universidad pública lo es el orden constitucional mexicano, los fines y responsabilidades específicos establecidos para la universidad pública en el artículo 3º de la Carta Magna y el espíritu –que no el texto mismo– de la LO respectiva. Cfr. González Pérez, Luis Raúl y Guadarrama López, Enrique, *op. cit.* pp. 46-48.

“Las universidades públicas cuentan con las facultades de inspección y control con el fin de supervisar la actividad que desarrollan por sí, o por conducto de facultades, colegios, bachilleres o cualquier otro órgano adscrito a la casa de estudios.

Para desplegar esta competencia las universidades pueden realizar inspecciones y evaluaciones de tipo administrativo, académico, científico, técnico, operativo, etcétera, a fin de comprobar que se estén respetando los principios constitucionales, legales y universitarios que rigen a todo el sector”.

En un primer aspecto, la competencia de supervisión universitaria encaja con la vertiente de autodeterminación académica. Esa facultad reconocida por la SCJN es fundamental para garantizar que una vez aprobado los planes y programas académicos, sólo las instancias universitarias tengan la facultad de verificar e inspeccionar que los mismos se cumplan en los términos aprobados y que se determinen las responsabilidades académicas en caso de no cumplirlos. No hay posibilidad de intervención de una autoridad externa, ni siquiera las educativas, sean federales o locales.

Como segundo aspecto se reconoce la facultad exclusiva para la universidad pública de que sean sólo las instancias universitarias las que evalúen académicamente a quienes pretenden ingresar a la universidad o a quienes ya forman parte de la universidad y concursan para adquirir definitividad o para ser promovidos de categoría o nivel académico, acorde a lo establecido en el artículo 3º constitucional y en la legislación universitaria.

Este reconocimiento expreso del Máximo Tribunal abona a la argumentación que se desarrolla en el siguiente capítulo para revertir la invasión académica que se viene presentando en asuntos laborales.

Dentro de esa competencia de supervisión se incluye la facultad de verificar que los procedimientos de ingreso, promoción y permanencia del personal académico cumplan con los propósitos de reconocer como vencedor en los concursos de oposición a quien tenga mejor perfil y mayores méritos académicos en los ámbitos de la docencia, la investigación y la difusión de la cultura, por ser los fines institucionales y para lo cual es contratado todo el personal académico.

En ese sentido, la legislación universitaria prevé los mecanismos de impugnación para los supuestos en los que no haya conformidad con el resultado del concurso, aunque en todo caso corresponde a instancias aca-

démicas las que resuelven en definitiva.

En un tercer aspecto, en la resolución se agrega la facultad de inspección y control en todos los procedimientos universitarios que no tengan contenido académico, entre ellos podemos identificar los de índole administrativo y los disciplinarios⁵⁷.

Entre los procedimientos administrativos se incluyen todos aquellos relacionados con la tramitología y los requisitos exigidos a quienes entablan relaciones jurídicas universitarias (supra capítulo primero, punto 1.4)⁵⁸.

D) Competencia parajudicial

Este rubro competencial incluido en la resolución de junio de 2009 también es altamente relevante para el fortalecimiento de la autonomía universitaria. La resolución expresamente establece que:

“Otra de las competencias que las universidades públicas poseen para llevar a cabo su autogobierno, es la atinente a la capacidad de dirimir conflictos que surjan al interior de la universidad, de cualquier naturaleza, siempre que constitucional o legalmente la solución de tales litigios no esté reservada a un régimen jurídico específico que excluya al universitario.”

La competencia parajudicial universitaria se corresponde con el autogobierno universitario, al reconocer que la universidad pública tiene la facultad exclusiva de establecer quiénes son las autoridades universitarias competentes para resolver las controversias surgidas entre universitarios,

57 En materia de disciplina universitaria corresponde en exclusiva a la universidad pública determinar el contenido de los cinco rubros básicos: sujetos universitarios obligados; órganos e instancias universitarias con facultad para imponer sanciones; procedimientos de investigación y de sanción; tipología de conductas calificadas de infractoras de la legislación universitaria y tipología de sanciones y responsabilidades universitarias. En todo el esquema disciplinario universitario se debe respetar el orden jurídico y constitucional nacional, esto es, se deben respetar los derechos procesales de aquellos miembros de la universidad presuntamente responsables de conductas contrarias a la legislación universitaria.

58 Un ejemplo de cómo se hace valer la facultad de inspección a que alude expresamente la resolución de junio de 2009, se tiene en materia de relaciones de consumo, en las que sólo compete a la Universidad establecer los requisitos para otorgar autorizaciones a quienes prestan servicios (alimentos, fotocopiado, etcétera), así como realizar las inspecciones respectivas para verificar el cumplimiento de la normatividad universitaria.

en el seno del *campus* de la Universidad y que implique el quebranto de la norma universitaria.

Igualmente, se corresponde con la autonomía universitaria en cuanto a la facultad de aprobar las normas legislativas en las que se precise la competencia de las autoridades universitarias, los derechos, obligaciones y responsabilidades de los universitarios, los procedimientos para dirimir las controversias y el esquema de sanciones para los infractores de la norma universitaria.

Lo relevante de la resolución radica en la referencia genérica a los conflictos “de cualquier naturaleza”, es decir, que no los constriñe a los estrictamente disciplinarios, en los cuales se pueden imponer sanciones, sino a los de cualquier otro tipo.

El sentido de la resolución da pauta para incluir entre los conflictos a dirimir exclusivamente por la Universidad aquellos que puedan surgir de cualquiera de las relaciones jurídicas universitarias a las que hicimos referencia con anterioridad (*supra* capítulo primero, punto 1.4).

De esta manera, se reconoce expresamente a la universidad pública la facultad de establecer los mecanismos de solución de cualquier controversia surgida en su seno. La única condicionante impuesta por la jurisprudencia de la SCJN es que “constitucional o legalmente la solución de tales litigios no esté reservada a un régimen jurídico específico que excluya al universitario”; esto es, que corresponda a otra autoridad no universitaria, sea federal o local la solución de la controversia en cuestión, en cuyo caso para evitar conflictos competenciales entre la universidad y alguna autoridad externa, así como el choque entre la legislación universitaria y alguna ley federal o local, la SCJN inclinó la competencia a favor de la autoridad externa a la universidad.

Ante la fórmula aprobada por la SCJN resulta imprescindible la revisión casuística de los conflictos derivados de las relaciones universitarias.

Un primer ejercicio lo podemos hacer en tres materias, la laboral, la académica, y la de consumo.

Tratándose de las relaciones estrictamente laborales no hay duda que compete a las autoridades federales y locales conocer y resolver de todas las demandas interpuestas por un trabajador universitario en contra de la universidad por el no respeto a sus derechos de naturaleza laboral. Así lo prevé el texto constitucional y la LFT.

En cambio, por lo que se refiere a las relaciones académicas, el artículo 3º constitucional, la propia LFT y las tesis reiteradas de jurisprudencia establecen que es una facultad exclusiva de los órganos colegiados universitarios conocer

y resolver de las inconformidades académicas. Este último pronunciamiento de la SCJN es fundamental para resolver la confusión existente entre algunas autoridades laborales respecto a que el aspecto académico va aparejado con lo laboral. Este punto se desarrolla en el siguiente capítulo.

En cuanto a la materia de consumo, en la que puede haber duda respecto a la aplicación de la legislación protectora de los consumidores dentro del *campus* universitario, lo que implicaría la actuación de la Procuraduría Federal del Consumidor en la universidad pública, si bien el artículo 1º de la Ley de ese organismo descentralizado establece que ésta es de “orden público e interés social y de observancia en toda la República”, se debe analizar el alcance de dicha disposición tratándose de órganos con autonomía constitucional, como lo es la universidad pública, con base en el criterio de excepcionalidad de la legislación universitaria y en el criterio fijado por la SCJN.

Por un lado, se debe plantear que la autonomía universitaria lleva aparejada la exclusividad de ejercer la facultad legislativa dentro de la Universidad en todas las materias en las que se presenten relaciones jurídicas universitarias, entre ellas, las de consumo, lo que implicaría que deba aplicarse la legislación especial emitida por la universidad, a través de sus órganos colegiados competentes.

Por otra parte, al analizar el precepto en cuestión se aprecia que no se cumple con la condicionante establecida por la SCJN de que la solución de las controversias sea competencia de una autoridad -en este caso la Profeco- y que en la legislación específica de ésta se excluyan las relaciones de consumo universitarias.

En efecto, dentro de la Ley Federal de Protección al Consumidor no existe ningún precepto que haga referencia expresa a los órganos autónomos, como sujetos obligados a cumplir dicha ley. De hecho, el artículo 6 de la Ley Federal de Protección al Consumidor al enumerar a los obligados por la ley no incluye a los órganos del Estado a los que se les otorga autonomía de actuación.

Al no haber sujeción legal de las universidades autónomas y al contar ésta con la facultad de autonormación, se debe aplicar la legislación especial universitaria, tratándose de relaciones de consumo celebradas al interior de la Universidad.

Igualmente, es preciso tener en cuenta la facultad de supervisión universitaria referida en la resolución de junio de 2009, que se desarrolló en el rubro anterior, para reconocer a la Universidad la facultad exclusiva de inspección de quienes prestan servicios dentro del *campus* y generan relaciones de consumo.

IV DESGLOSE TEMÁTICO DE LAS TESIS DE JURISPRUDENCIA GENERADAS CON LA RESOLUCIÓN DEL 24 DE JUNIO DE 2009

En virtud de que a lo largo de este capítulo ya se analizó a detalle el contenido de la resolución de junio de 2009, en este apartado después de la transcripción respectiva, se hace un mero desglose temático del contenido de las tres tesis de jurisprudencia y las dos tesis aisladas que se generaron con dicha resolución y solamente se enlistan los tópicos jurídicos incluidos en cada tesis.

Tesis 1^a./J. 18/2010

UNIVERSIDADES PÚBLICAS. LA AUTONOMÍA DE LA QUE LEGALMENTE PUEDEN SER DOTADAS LES CONFIERESA LA FACULTAD DE AUTOGOBIERNO.

Del artículo 3º., fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que las universidades públicas son organismos públicos descentralizados con autonomía especial, la cual implica que cuentan con facultades de autonormación y autogobierno para lograr mayor eficacia en la prestación del servicio que tienen atribuido, fundado en la libertad de enseñanza, sin que ello conlleve a su disgregación en la estructura estatal en virtud de que se ejerce en un marco de principios y reglas predeterminadas por el propio Estado. Por tanto, la autonomía de la que legalmente pueden ser dotadas las universidades públicas confiere a éstas la facultad de autogobierno acotada constitucionalmente, cuyo ejercicio está condicionado a lo establecido en las leyes para desarrollar bases que les permita cumplir con los fines que tienen encomendados, determinar sus planes y programas de estudio, y fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico, así como la forma en que administrarán su patrimonio.

SJF, 9^a Época, Vol. XXXI, marzo 2010, Primera Sala, p. 919.

Los tópicos que se desprenden de la anterior tesis son los siguientes:

» Las universidades públicas tienen reconocida autonomía especial por

LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ

ENRIQUE GUADARRAMA LÓPEZ

- las facultades de autonormación y de autogobierno⁵⁹.
- » La autonomía especial no conlleva la disgregación de la universidad pública de la estructura del Estado, ni menos del orden jurídico nacional.
 - » El autogobierno universitario tiene un doble acotamiento: el respeto al orden constitucional y a los fines, funciones y responsabilidades asignados a la universidad pública⁶⁰.

Tesis: 1^a.J. 19/2010

UNIVERSIDADES PÚBLICAS. ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO CONTRA EL ACTO DERIVADO DEL EJERCICIO DE SU AUTONOMÍA, CONSISTENTE EN EL NOMBRAMIENTO DE RECTOR.

Del artículo 3o., fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que la autonomía de las universidades públicas confiere a éstas la facultad de autoformación y autogobierno acotada constitucionalmente para determinar sus planes y programas de estudio, y fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico, así como la forma en que administrarán su patrimonio. En ese sentido, el amparo es improcedente contra el acto derivado del ejercicio de la autonomía universitaria, consistente en el nombramiento del Rector de la universidad, por lo que debe sobreseerse en el juicio al no estar sustentado en una relación de supra a subordinación respecto de los gobernados, ni apoyado en una facultad de imperio susceptible de causar perjuicio en la esfera jurídica de éstos.

SJF. 9^a Época, Vol. XXXI, marzo 2010, Primera Sala, p. 918.

Los tópicos que se desprenden de la anterior tesis son los siguientes:

- » El proceso de designación de Rector de una universidad pública no es

59 Esta característica ya fue explicitada por la SCJN. Vid. González Pérez, Luis Raúl y Guadarrama López, Enrique, *op cit.* pp. 23-25.

60 Esta característica también ya había sido delineada por el Máximo Tribunal, *ibídem*, pp. 40-42.

susceptible de revisión jurisdiccional, por implicar el ejercicio de la autonomía universitaria.

- » La designación de Rector no deriva de una relación jurídica de supra a subordinación, por lo que el órgano universitario que hace la designación no asume el carácter de autoridad para efectos del amparo.
- » La designación de Rector no se sustenta en el *imperium* que caracteriza y ejercen las autoridades, por lo que no se causa perjuicio en la esfera jurídica de los participantes en el proceso de designación. En ese sentido resulta improcedente el amparo.

Tesis: 1^a.J. 20/2010

UNIVERSIDADES PÚBLICAS. COMPETENCIAS QUE DERIVAN DE SU FACULTAD DE AUTOGOBIERNO.

Las competencias que derivan de la facultad de autogobierno de las universidades públicas son las siguientes: a) Normativas, que se traducen en la aptitud de expedir normas generales que permitan regular todas las actividades relacionadas con el servicio educativo y la promoción de la investigación y la cultura; b) Ejecutivas, referidas al desarrollo y ejecución de los principios constitucionales, de las leyes expedidas por los órganos legislativos y las normas que las universidades emiten; c) Supervisión, que implican la facultad de inspección y control para supervisar la actividad que desarrollan por sí, o por conducto de cualquier órgano adscrito a la casa de estudios, esto es, pueden realizar inspecciones y evaluaciones de tipo administrativo, académico, científico, técnico y operativo, a fin de comprobar que se respeten los principios constitucionales, legales y universitarios, y d) Parajudiciales, que se refieren a la capacidad de dirimir conflictos que surjan al interior de la universidad, siempre que constitucional o legalmente su solución no esté reservada a un régimen jurídico específico que excluya al universitario.

SJF. 9^a Época, Vol. XXXI, marzo 2010, Primera Sala, p. 877.

Los tópicos que se desprenden de la anterior tesis son los siguientes:

- » El autogobierno universitario se reviste por cuatro categorías de competencias reconocidas a la universidad pública:
 - › La competencia normativa se corresponde con la facultad de autonormación de la universidad, consistente en la expedición de todo el cuerpo legislativo universitario.
 - › La competencia ejecutiva se refiere a la facultad de llevar a la práctica los fines, funciones y responsabilidades asignados en la Constitución a la universidad pública, así como las tareas, políticas y programas previstos en la legislación universitaria o aprobados por los órganos universitarios correspondientes.
 - › La competencia de supervisión involucra la facultad de inspección, de evaluación y de control de las actividades realizadas por los universitarios en los ámbitos académico, científico, técnico, administrativo y operativo, para comprobar el respeto a los principios constitucionales, legales y universitarios.
 - › La competencia parajudicial referida a la facultad de resolver las controversias y los conflictos surgidos en el seno universitario siempre que su solución no esté reservada a un régimen jurídico específico que excluya al universitario.

V DESGLOSE TEMÁTICO DE LAS TESIS AISLADAS DE JURISPRUDENCIA GENERADAS CON LA RESOLUCIÓN DEL 24 DE JUNIO DE 2009

Tesis Aislada 1^a.XXX/2010

AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. NO LO ES LA COMISIÓN DE RECTORÍA DE LA UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO CUANDO NOMBRA AL RECTOR.

Si se tiene en cuenta que de la normativa que regula la organización de esa Universidad, se advierte que el mecanis-

mo conforme al cual su Comisión de Rectoría lleva a cabo el nombramiento del rector constituye un procedimiento interno que deriva de la facultad de autogobierno y autonomía de la que goza la mencionada Universidad, es indudable que tal Comisión, a través de dicho acto, no ejerce un poder público que afecte de manera unilateral la esfera jurídica de los gobernados y, por ende, no puede tenerse como autoridad responsable para efectos del juicio de amparo, máxime que la posición del aspirante al cargo de rector no es la de gobernado para efectos del juicio de garantías, ya que se trata de una decisión derivada precisamente de la autonomía de que se encuentra investida la señalada Universidad.

SJF. 9^a Época, Vol. XXXI, febrero 2010, Primera Sala, p. 111.

Los tópicos que se desprenden de la anterior tesis son los siguientes:

- » El procedimiento de designación de Rector de la Universidad Michoacana, previsto en su Ley Orgánica, es de carácter interno y deriva de la facultad de autogobierno.
- » El órgano colegiado de la Universidad que tiene la facultad de designar al Rector no tiene el carácter de autoridad para efectos del juicio de amparo, ya que no ejerce un poder público que afecte de manera unilateral la esfera jurídica de los participantes en el proceso de designación.
- » La posición jurídica de los participantes en el proceso de designación de Rector no es la de un gobernado para efectos del juicio de amparo, por lo que no se viola ninguno de sus derechos fundamentales, además de que sólo tiene la expectativa de ser designado, pero no el derecho a tal.

Tesis Aislada 2^a. CXIII/2009

UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO. SU COMISIÓN DE RECTORÍA NO TIENE EL CARÁCTER DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO, AL NOMBRAR A SU RECTOR.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado en diversos precedentes que para esti-

mar que se ha realizado un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo, es necesaria la existencia de un órgano del Estado que establece una relación de supra a subordinación con un particular; que esa relación tenga su nacimiento en la ley, que dote al órgano del Estado de una facultad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable, al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad; que con motivo de esa relación emita actos unilaterales a través de los cuales crea, modifica o extingue por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afectan la esfera legal del particular y que para emitir esos actos no requiere de acudir a órganos judiciales ni precisa del consenso de la voluntad del afectado. Asimismo, el Pleno de este Alto Tribunal, al interpretar la fracción VII del artículo 3º. de la Constitución Federal, precisó que las universidades públicas son organismos públicos descentralizados con autonomía especial, que implica autonormación y autogobierno, atendiendo a la necesidad de lograr mayor eficacia en la prestación del servicio que les está atribuido y que se funda en la libertad de enseñanza, sin que ello implique, de manera alguna, su disgregación de la estructura estatal, ya que se ejerce en un marco de principios y reglas predeterminadas por el propio Estado, restringida a sus fines; de tal manera que la autonomía universitaria, manifestada en su facultad de autogobierno, dota a las universidades de capacidad para, entre otras cosas, tomar decisiones definitivas al interior del cuerpo universitario, con independencia de cualquier órgano interior. En este orden, el examen de los artículos 10., 20., 80., 90. y 12 de la Ley Orgánica de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo permite sostener que la Comisión de Rectoría de dicha Universidad es una de sus autoridades administrativas y, por ende, depositaria de su gobierno, por lo cual en ejercicio de la competencia ejecutiva de esa casa de estudios derivada de la autonomía que la Constitución General de la República le confiere, posee la atribución de designar al Rector; luego, el mecanismo conforme al cual la Comisión de Rectoría lleva a cabo el nombramiento de Rector constituye un procedimiento interno que deriva de la facultad de autogobierno y autonomía de la

que goza la citada universidad. Por lo tanto, no puede tenerse como autoridad responsable para efectos del juicio de amparo a la señalada Comisión de Rectoría de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, pues atendiendo a la naturaleza jurídica del nombramiento del Rector de la citada Universidad, se llega a la conclusión de que aquella autoridad, a través de tales actos, no ejerce un poder público que afecte de manera unilateral la esfera jurídica del quejoso, máxime que la posición del aspirante a ese encargo no es la de gobernado para efectos del juicio de garantías, ya que se trata de una decisión derivada precisamente de la autonomía de que se encuentra investido dicho órgano.

SJF. 9^a Época, Vol. XXX, octubre 2009, Segunda Sala, p. 135.

Los tópicos que se desprenden de la anterior tesis son los siguientes:

- » Las condiciones para calificar al acto de autoridad para efectos del juicio de amparo, las cuales ya fueron explicadas en las tesis anteriores.
- » Las universidades públicas tienen reconocida autonomía especial por las facultades de autonormación y de autogobierno.
- » La autonomía especial no conlleva la disgregación de la universidad pública de la estructura del Estado, ni menos del orden jurídico nacional.
- » El autogobierno universitario dota a la universidad pública de capacidad para tomar decisiones definitivas al interior del *campus* universitario.
- » La Comisión de Rectoría de la Universidad Michoacana es depositaria de su gobierno, por lo cual en ejercicio de la competencia ejecutiva universitaria posee la atribución de designar al Rector.
- » El procedimiento de designación de Rector de la Universidad Michoacana, previsto en su Ley Orgánica, es de carácter interno y deriva de la facultad de autogobierno.
- » La Comisión de Rectoría de la Universidad Michoacana no tiene el carácter de autoridad para efectos del juicio de amparo, ya que no ejerce un poder público que afecte de manera unilateral la esfera jurídica de los participantes en el proceso de designación.
- » La posición jurídica de los participantes en el proceso de designación de Rector no es la de un gobernado para efectos del juicio de amparo, por lo que no se viola ninguno de sus derechos fundamentales, además de que sólo tiene la expectativa de ser designado, pero no el derecho a tal.

VI CARÁCTER DE JURISPRUDENCIA DE LA GARANTÍA INSTITUCIONAL

A pesar de que no se cuenta con una tesis de jurisprudencia en los términos de los artículos 195 de la Ley de Amparo y 178 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en la que se incorporen diversos aspectos de la resolución de junio de 2009 no incluidos en ninguna de las tesis de jurisprudencia aprobadas, no hay impedimento legal para reconocer a los aspectos omitidos la calificación de criterios de jurisprudencia y, por tanto, con la nota de obligatoriedad.

Entre los rubros que se encuentran en esa hipótesis de omisión figura el desarrollo argumentativo para calificar la naturaleza jurídica de la autonomía universitaria como una garantía institucional establecida en la Constitución para fortalecer a la universidad pública en el cumplimiento de los fines, las funciones y las responsabilidades que tiene asignadas. También figura la precisión que se hace entre la mera expectativa de quienes participan en el proceso de designación de Rector sin configurar un derecho a ser designado de entre todos los aspirantes.

Para sustentar que la omisión de aspectos no incluidos en la tesis de jurisprudencia no les resta la calidad de criterio jurisprudencial se puede argumentar lo siguiente:

- 1) La Ley de Amparo en su artículo 192 refiere que “las resoluciones constituirán jurisprudencia”, lo que implica que se trata de las sentencias como tal y no de los resúmenes aprobados para elaborar las tesis de jurisprudencia, a que alude el artículo 195 del mismo ordenamiento cuando establece que deberán “aprobar el texto y rubro de la tesis de jurisprudencia”.
- 2) En las tesis de jurisprudencia en las que desarrollan los métodos para su integración (método por reiteración y método por unificación o contradicción), la SCJN se refiere a resoluciones y a ejecutorias⁶¹.

⁶¹ CONTRADICCIÓN DE TESIS. LA JURISPRUDENCIA DEFINIDA AL RESOLVERLA NO ESTÁ SUJETA A LOS MISMOS REQUISITOS QUE LA JURISPRUDENCIA POR REITERACIÓN.

En los términos de lo establecido por los artículos 192 y 193, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se integra por reiteración a la cual la doctrina ha denominado método tradicional, y por contradicción, que también se le ha denominado método de unificación, ya que tiene por objeto unificar la tesis o criterios en pugna. Dichas formas de creación de jurisprudencia, aun cuando coinciden en sus efectos no se les puede equiparar porque:

- 3) Se puede decir que las tesis de jurisprudencia son una guía temática de los asuntos resueltos por la SCJN y los TCC, pero ello no impide que se pueda hacer valer el contenido literal de la resolución, para efectos doctrinales o de litigio.
- 4) La elaboración de las tesis de jurisprudencia es un fórmula de sistematización, compilación y publicación prevista en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, a cargo de la instancia interna del Máximo Tribunal⁶².
- 5) A pesar de estar previsto legalmente la elaboración de un resumen y que éste sea aprobado por los propios ministros es factible que se presenten omisiones respecto a un aspecto incluido en la resolución. Lo que no afecta a las tesis publicadas, pero no impide que pueda hacerse valer con el carácter de jurisprudencia ese aspecto omitido de la resolución.
- 6) En el caso de las ejecutorias de la SCJN que han resuelto casos relativos a la autonomía universitaria, ya se tenía un precedente desde 1996 de incorporar dentro de una resolución el calificativo de *garantía institucional* al principio de la autonomía universitaria.
- 7) La importancia del aspecto de la resolución de junio de 2009 no plasmado en una tesis es de tal magnitud que impacta en el sistema constitucional universitario, pues se trata de la naturaleza jurídica de la autonomía universitaria, la cual se traduce en el blindaje jurídico-constitucional a favor de las universidades públicas del país.

1º.- El proceso de formación no es el mismo, pues la primera es el resultado natural de cinco **ejecutorias** consecutivas y uniformes, no interrumpidas por otra en contrario, que deben ser aprobadas por lo menos por catorce Ministros si se trata de jurisprudencia de Pleno, por cuatro Ministros en los casos de jurisprudencias de las Salas y por unanimidad de votos de los Magistrados tratándose de jurisprudencia sustentada por los Tribunales Colegiados; en cambio, la jurisprudencia por contradicción o unificadora, de una sola **resolución** sin que sea necesario requisito de votación mínima, pues basta que con que dicha resolución se emita por mayoría. 2ª.- En la jurisprudencia por reiteración, el órgano que dicta las cinco **ejecutorias** es el mismo; en el sistema de contradicción, es una autoridad distinta a aquellas que emitieron las tesis opuestas la que toma la **resolución** que resuelve la contradicción o conflicto de tesis. 3ª.- Esta última, tiene naturaleza peculiar, diferente a la que se realiza por reiteración o método tradicional, por cuanto a que no pone fin a un litigio sino que sólo decide un conflicto de interpretación y declara un punto de Derecho.

SJF, 8ª Época, Contradicción de tesis 4/91, Tercera Sala, T. VII, junio 1991, p. 92.

- 62 El artículo 178 de la Ley de Amparo establece que la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis será el órgano competente para compilar, sistematizar y publicar las tesis y jurisprudencias.

- 8) Resulta necesario buscar mecanismos de fortalecimiento del principio de la autonomía universitaria, por la relevancia de los fines, las funciones y responsabilidades de la universidad pública. En ese sentido se debe asumir como criterio jurisprudencial obligatorio el carácter de garantía institucional que en más de 5 ejecutorias se ha establecido para la autonomía universitaria.

CONCLUSIONES

Primera. La importancia de la resolución de 24 de junio de 2009 de la Primera Sala de la SCJN radica en la definición de la naturaleza jurídica de la autonomía universitaria. Se le califica de garantía institucional, lo que conlleva un blindaje jurídico constitucional a favor de la universidad pública, para que cumpla con los fines, funciones y responsabilidades establecidos en la Constitución.

La garantía institucional tiene un doble acotamiento: el orden constitucional y los principios de docencia, investigación y difusión de la cultura. Además conlleva una responsabilidad social de cumplir con lo exigido por la Constitución en materia de educación superior y de realizar investigación científica, humanística y artística para coadyuvar en la solución de los grandes problemas nacionales.

Segunda. El no plasmar en una tesis de jurisprudencia la calidad de garantía institucional de la autonomía universitaria no impide que se le reconozca obligatoriedad en términos de un criterio jurisprudencial, puesto que la definición jurídica es desarrollada en una resolución aprobada en los términos exigidos por la Ley de Amparo.

Tercera. Al precisar los cuatro ámbitos de competencia de la universidad pública (normativo, ejecutivo, de supervisión y parajudicial), la resolución de junio de 2009 viene a fortalecer el principio de la autonomía universitaria al delinear con mayor precisión los contornos de las cuatro vertientes que le dan contenido. En particular, se precisa la exclusividad de la universidad pública para resolver las controversias que surjan al interior de su *campus*, en cualquiera de las relaciones jurídicas universitarias, así como para hacer la evaluación académica de quienes pretender ingresar con la calidad de personal académico y de quienes ya siendo universi-

tarios pretenden adquirir definitividad académica o tener una promoción en esa calidad.

Cuarta. El órgano colegiado universitario que hace la designación de una autoridad universitaria no ejerce un poder público que afecte de manera unilateral la esfera jurídica de quienes no resultaron designados; lo que hace es una manifestación del ejercicio de la autonomía universitaria que consagra la Constitución. Por tanto, no tiene carácter de autoridad para efectos del juicio de amparo.

Quinta. La posición de quienes participan en un proceso de designación de una autoridad universitaria no es la de un gobernado para efectos del juicio de amparo, por tanto, no se violenta ningún derecho fundamental, entre ellos la garantía de audiencia. Además, los participantes sólo tienen una expectativa de ser designados, pero no el derecho a ser elegidos.

CAPÍTULO CUARTO

LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN MATERIA LABORAL. EL CASO DE LA UNAM

INTRODUCCIÓN

En la enumeración de las decisiones político-jurídicas fundamentales universitarias se incluye la distinción entre derechos académicos y derechos laborales (*supra* capítulo segundo, punto I). Ese carácter deriva del propio texto constitucional, que reconoce a la universidad pública la facultad de autodeterminación académica. En el caso de la UNAM, su legislación interna establece como requisito para el ingreso a la institución y para la obtención de definitividad como personal académico, el participar y resultar ganador en un concurso de oposición⁶³.

Sin embargo, la misma legislación (artículo 51 EPA) establece un mecanismo extraordinario para ingresar a la universidad, consistente en la firma de un contrato para casos excepcionales o para la realización de una obra determinada, sin que previamente haya participación en un concurso de oposición⁶⁴. Igualmente el artículo 46 del EPA prevé que se contrate a un profesor de asignatura interino sin que medie un concurso de oposición⁶⁵.

63 El artículo 45 del EPA establece: “... la definitividad en el cargo de profesor o de investigador, así como sus promociones, sólo se podrán obtener mediante los procedimientos establecidos en el presente Estatuto”. Por otra parte, en el artículo 66, segundo párrafo se precisa: “El concurso de oposición para promoción o concurso cerrado es el procedimiento de evaluación mediante el cual los profesores o investigadores de carrera, interinos o a contrato, pueden ser promovidos de categoría o de nivel o adquirir la definitividad; y los definitivos de carrera y asignatura ser promovidos de categoría o de nivel”.

64 Para pronta referencia, se transcribe el artículo 51 del EPA: “En la contratación del personal académico, se deberá seguir el procedimiento que se señala en este Estatuto para el concurso de oposición o concurso abierto para ingreso, salvo en casos excepcionales o para la realización de una obra determinada. En estos dos últimos casos los términos de la contratación deberán ser previamente aprobados por el consejo técnico, interno o asesor, oyendo la opinión de la comisión dictaminadora respectiva. El personal así contratado sólo podrá adquirir la definitividad a través de un concurso de oposición para ingreso”.

65 El artículo 46 del EPA establece “Cuando no exista profesor definitivo para impartir una materia, el director de la dependencia podrá nombrar un interino que deberá satisfacer los requisitos establecidos en el presente Estatuto, por un plazo no mayor de un periodo lectivo, prorrogable por dos más si se ha demostrado capacidad para la do-

Para estos casos de excepción, la propia legislación precisa que quienes ingresen como personal académico por la vía del artículo 51 ó del artículo 46 del EPA no adquieren definitividad, ya que no quedan exentos de cumplir con el requisito de resultar ganador de un concurso de oposición. El artículo 45 del EPA establece que “la definitividad en el cargo de profesor o de investigador, así como sus promociones, sólo se podrán obtener mediante los procedimientos establecidos en el presente Estatuto”.

Asimismo, el artículo 48 del EPA señala que los profesores de asignatura interinos “deberán presentarse a los concursos de oposición para ingreso que se convoquen en la materia que imparten...”.

En suma, mientras se establecen dos vías para ingresar como personal académico a la institución (una ordinaria y otra de excepción o extraordinaria), sólo hay una vía para adquirir definitividad académica, la del concurso de oposición⁶⁶.

I PLANTEAMIENTO

A pesar de ese panorama legislativo claro e inobjetable, en el que hay una regla general y una regla de excepción, pero que en ambos casos se establece la condición de participar en un concurso de oposición para adquirir la definitividad académica, la realidad presenta casos de personas que no han resultado ganadores en un concurso de oposición –por tanto no les surge el derecho de ingresar a la institución, ni tampoco para adquirir definitividad académica– o que no son recontratados al vencimiento del contrato firmado por la vía excepcional del artículo 51 del EPA, quienes recurren a una doble vía jurídica para demandar a la Universidad por un supuesto despido injustificado o para alegar supuestas violaciones laborales:

cencia. La persona así designada empezará a laborar de inmediato y su nombramiento será sometido a la ratificación del consejo técnico respectivo.

66 El propio CCT establece en la cláusula 13 relativa al ingreso y estabilidad laboral: El ingreso a la UNAM como miembro del personal académico, se obtendrá a través de concurso de oposición abierto, según se establece en el EPA. Las formas excepcionales de contratación (por obra o tiempo determinado y por contrato) se llevarán a cabo en los términos de la legislación universitaria, y en función de los acuerdos que al respecto tomen los órganos colegiados competentes...”.

- A) La vía jurisdiccional-administrativa, mediante la interposición de demanda laboral ante las juntas de conciliación y arbitraje, y
- B) La vía jurisdiccional, mediante la promoción de amparo.

De primera impresión, lo que se aprecia como constitucionalmente improcedente en esos casos, no lo ha sido así para las instancias laborales y para algunos tribunales colegiados de circuito. Se han venido dictando laudos en contra de la Universidad, por parte de la JFCyA sobre la base de calificar de despido injustificado, la desvinculación de los demandantes con la institución, sin tener en cuenta que las razones de separación del demandante son de índole académico, derivadas de una evaluación académica.

Otra pretensión infundada que ha recibido acogida de la autoridad laboral es que alguien que ha sido contratado vía artículo 51 del EPA, pretenda se le otorgue definitividad por el simple transcurso del tiempo o que se le vuelva a contratar mientras haya materia de trabajo o que al transcurso de tres o más años en una misma categoría académica se le reconozca un supuesto derecho a que se aperture un concurso de oposición cerrado en términos del artículo 78 del EPA sin haber cumplido con la condición de haber ganado previamente un concurso abierto como lo exige la legislación universitaria.

Todas estas pretensiones y otras más, se formulan bajo el esquema de supuesta afectación de derechos laborales, cuando en realidad lo que está en juego son **derechos académicos, que no son de la competencia de las instancias laborales**, sino una facultad exclusiva de los órganos colegiados académicos universitarios.

Las resoluciones de las autoridades laborales para reconocer como legales esas pretensiones infundadas de quienes no recibieron una evaluación académica favorable, se sustenta en argumentos jurídicos falsos e insostenibles, que no resisten el análisis constitucional, jurisprudencial y de autonomía académica de la universidad, como se precisará en este capítulo.

El eco que ha tenido entre las autoridades laborales esa anómala e inconstitucional situación, bien recibe el calificativo de “invasión” de la instancia jurisdiccional a la facultad exclusiva que tiene la universidad para determinar la situación académica de su personal académico. Resulta necesario sensibilizar a las autoridades jurisdiccionales y a las autoridades jurisdiccionales-administrativas, que la valoración académica es algo ínsito a la autonomía universitaria, a la que están obligadas a respetar.

En la búsqueda de fórmulas que hagan entender la problemática acadé-

mica que se genera con las resoluciones de dichas autoridades, resulta fundamental precisar diversos aspectos:

- » El alcance de la autonomía universitaria en términos del artículo 3º constitucional, en la vertiente de la autodeterminación académica.
- » La adecuada aplicación e interpretación de las normas sustantivas universitarias, las cuales tienen prevalencia sobre las normas adjetivas o procedimentales universitarias (*supra* capítulo primero, punto I,1.3).
- » La distinción entre relación laboral y relación académica, así como el carácter especial del trabajo académico.
- » La distinción entre derechos laborales y derechos académicos, así como la incompetencia de la autoridad jurisdiccional en asuntos de valoración académica.
- » La distinción entre definitividad académica y definitividad laboral.
- » La relación entre la LO de la UNAM y la LFT, así como el esquema de prevalencia de normas.
- » La relación entre el EPA y el CCT, para determinar si éste puede establecer disposiciones académicas que van más allá de lo laboral y, en su caso, si tal situación es violatoria de la autonomía universitaria.
- » La distinción del alcance y repercusión jurídica de la calidad de “interior” en una relación laboral y en una relación académica universitaria.
- » Los efectos de la valoración académica de no renovación del contrato celebrado en los términos de excepción de los artículos 51 y 46 del EPA.

II EL ALCANCE DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN LA VERTIENTE DE LA AUTODETERMINACIÓN ACADÉMICA

La autonomía universitaria plasmada en el artículo 3º constitucional tiene 4 vertientes o manifestaciones: facultad de autogobierno; facultad de autorregulación; facultad de autogestión administrativa y facultad de autodeterminación académica. Esta última implica que la universidad pública tiene libertad de fijar sus planes y programas de docencia, de investigación y de difusión de la cultura; asimismo, tiene libertad para establecer los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico.

Para delimitar el alcance de la facultad de autodeterminación académi-

ca de una universidad pública autónoma se formulan las siguientes consideraciones:

- » En la resolución dictada por la Primera Sala de la SCJN, en su sesión del 24 de junio de 2009, que se analizó en el capítulo anterior, se calificó al principio de la autonomía universitaria como una **garantía institucional** establecida en el texto fundamental para otorgar una protección especial a la universidad pública, a fin de que cumpla con las funciones y responsabilidades que la propia Constitución le fija.

En esa resolución se precisaron las cuatro categorías competenciales exclusivas de la universidad pública autónoma (normativa, ejecutiva, de supervisión y parajudicial). De manera particular resultan aplicables al tema de valoración académica la primera y las dos últimas categorías competenciales: el Máximo Tribunal resolvió que la universidad pública tiene la facultad exclusiva para resolver las controversias que surjan al interior de su *campus*, en cualquiera de las relaciones jurídicas universitarias –entre ellas, por supuesto, las relaciones académicas–, así como para hacer la evaluación académica de quienes pretenden ingresar con la calidad de personal académico y de quienes ya siendo universitarios pretenden adquirir definitividad académica o tener una promoción en esa calidad. Asimismo, se reconoce a la universidad pública la facultad exclusiva de aprobar las normas procedimentales y reguladoras de la actuación de los órganos colegiados encargados de realizar la valoración académica.

La única condicionante impuesta por la jurisprudencia de la SCJN a la competencia de supervisión universitaria es que “constitucional o legalmente la solución de tales litigios no esté reservada a un régimen jurídico específico que excluya al universitario”, esto es, que corresponda a otra autoridad no universitaria, sea federal o local, la solución de la controversia en cuestión.

Es claro que por lo que se refiere a las relaciones académicas, el artículo 3º constitucional, la propia LFT y las tesis reiteradas de jurisprudencia establecen que es una facultad exclusiva de los órganos colegiados universitarios conocer y resolver de las inconformidades académicas.

Por otra parte, en esa sentencia del Máximo Tribunal se reiteró que el carácter de garantía institucional de la autonomía universitaria conlleva constitucionalmente a que en el ámbito académico, la universidad pública goce de “independencia” para determinar por sí sola los requisitos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico, lo que equivale a **definir y aplicar en exclusiva los**

criterios de valoración académica de las personas que formaran parte de su personal académico.

En ese esquema fijado por la jurisprudencia, no habría “independencia” de la universidad pública si la resolución académica final en un proceso de valoración académica no recayera en la propia institución y fuera una instancia externa la que decidiera en definitiva, alegando supuestas afectaciones de carácter laboral. No hay duda, **una resolución de naturaleza académica disfrazada de resolución laboral es violatoria de la autonomía universitaria.**

Con anterioridad, la SCJN en diversos criterios jurisprudenciales había establecido que los límites a la autonomía universitaria sólo son dos:

- › Respetar el orden jurídico constitucional y nacional, y
- › Respetar los fines de docencia, investigación y difusión de la cultura.

Fuera de esos límites la universidad pública tiene libre determinación sobre su destino institucional en los diversos ámbitos: académico, presupuestal, administrativo, normativo y gubernativo.

» Se ha dicho que entre los obligados a respetar la autonomía universitaria en esos ámbitos, se encuentran las autoridades gubernamentales de la administración pública centralizada y descentralizada; el legislador ordinario (federal y local); los tribunales jurisdiccionales y administrativos y los órganos constitucionales autónomos⁶⁷.

Tratándose de los tribunales jurisdiccionales y administrativos, los responsables de administrar justicia deben tener cuidado y analizar las circunstancias hechas valer en las demandas para determinar la improcedencia de las mismas, en aquellos casos en que subyace el cuestionamiento o la revisión de alguno o varios de los ámbitos o vertientes de la autonomía universitaria, como lo es en el caso que se analiza, la autodeterminación académica. No es dable alegar cuestiones laborales para no respetar la facultad exclusiva reconocida a la universidad pública de resolver en definitiva los procesos de evaluación académica.

» La facultad de autodeterminación académica incluye no sólo que la universidad establezca los contenidos de sus planes y programas de estudio, sino también la **facultad de determinar el contenido y el proceso** a seguir en los **concursos de oposición**. En ese sentido, corresponde en exclusiva a la

⁶⁷ Para un análisis de los sujetos obligados a respetar la autonomía universitaria, *vid* González Pérez, Luis Raúl y Guadarrama López, Enrique, *op cit.* pp. 27-31.

universidad pública examinar académicamente a quienes habrán de formar parte de su personal académico, así como resolver en definitiva toda impugnación que se presente con motivo de un proceso de valoración académica. Para ello se estableció que la evaluación la realicen pares académicos actuando de manera colegiada.

El alcance de la facultad de autodeterminación académica ya ha sido precisado en algún criterio jurisprudencial:

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, POTESTAD PARA DETERMINAR LOS CRITERIOS DE ELECCIÓN DE SU PERSONAL ACADÉMICO.

En virtud de su autonomía, la Universidad Nacional Autónoma de México, en términos de los artículos 3o., fracción VIII constitucional y 353, de la Ley Federal del Trabajo, tiene la potestad para fijar, no sólo las condiciones de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico, mediante las disposiciones de su Ley Orgánica, los estatutos y reglamentos que de aquélla emanen, sino también el arbitrio para determinar los criterios de valoración establecidos en el artículo 68 del Estatuto del Personal Académico, cuál o cuáles tomarán en cuenta al formular sus dictámenes las diversas comisiones encargadas de seleccionar al ganador del concurso de oposición correspondiente, de acuerdo con sus necesidades de institución dedicada a la enseñanza.

SJF, 8a Época, TCC, T. II, 2^a parte, julio-diciembre 1988, p. 612.

El concurso de oposición es la vía que decidió la propia universidad pública con base a su libre determinación constitucional, para llevar a cabo la **valoración académica**, y ser el único mecanismo para determinar el ingreso, la promoción y la definitividad de su per-

sonal académico⁶⁸.

» En el artículo 3º constitucional se otorga la calidad de trabajo especial al realizado por el personal académico de las universidades e impone como obligatorio un esquema de coordinación de las relaciones laborales universitarias.

En efecto, se establece que tales relaciones laborales deben ajustarse a lo previsto para los trabajos especiales en la LFT y deben concordar con la autonomía universitaria.

Esto implica que el propio **texto fundamental no estableció una prevalencia de la ley laboral sobre la ley universitaria**. Por el contrario, impuso la condición de que las normas universitarias que se aprueben para las relaciones laborales universitarias deben estar acorde a la LFT siempre que no sean contrarias a la autonomía universitaria. Así lo confirmó el legislador federal al establecer en el artículo 181 de la LFT que: “Los trabajos especiales se rigen por las normas de este Título y por las generales de esta ley en cuanto no las contraríen”.

Esto significa que todo lo relativo a la relación laboral de la universidad pública con su personal académico debe respetar los derechos laborales. Así lo ha determinado el Máximo Tribunal⁶⁹.

⁶⁸ Carrillo Prieto, Ignacio, señala que pudiera objetarse que los mecanismos relativos al ingreso, promoción y permanencia no constituyen aspectos académicos y que por éstos deben entenderse los contenidos de las actividades de docencia e investigación y no las formas y modalidades que asumen tales actividades, concebidas como prestación de servicios. Sin embargo, hay una consideración insoslayable ante esa objeción y que mira a despolitizar los procedimientos de reclutamiento, promoción y estabilidad evitando que composiciones temporales de autoridad o de influencia, burocrática o sindical, puedan beneficiar unilateralmente a sus propias clientelas, cancelando así, no sólo otro ingrediente de la autonomía universitaria, sino la base misma de todo el sistema, a saber, el libre examen y discusión de las ideas. “La disputa por la regulación de la carrera académica”, p. 42.

⁶⁹ **UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, NO TIENE MAYOR JERARQUÍA QUE LA LEY ORGÁNICA DE LA.**

Conforme a nuestra técnica jurídica, sólo la Constitución Federal tiene prelación respecto a cualquier otra disposición legal que necesariamente, resulta proveniente de las normas constitucionales. Así, el Congreso de la Unión, en uso de las facultades que le confieren los artículos 71, 72 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el único órgano que puede promulgar leyes de observancia general en el país. En consecuencia, no discutiéndose la inconstitucionalidad de una ley, ésta tiene igual valor jurídico que otra emanada del Cuerpo Legislativo y por ello, la estimación de una Junta en el sentido de que la Ley Federal del Trabajo tiene respecto de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, mayor jerarquía,

- » A contrario sensu, el precepto constitucional al establecer como condición que las normas universitarias no sean contrarias a la autonomía universitaria, lo que hace es exigir que **todas las relaciones no laborales de la universidad con su personal -sea académico o administrativo- se ajusten al principio de autonomía universitaria**. Dentro de esas **relaciones no laborales se inserta lo estrictamente académico**, al igual que se encuentran otro tipo de relaciones, como las electorales, las disciplinarias, las administrativas, las contractuales, las de propiedad intelectual, las de consumo, entre otras⁷⁰.
- » En ese tenor, de la lectura de la fracción VII del artículo 3º constitucional, así como de los debates que se suscitaron durante el proceso de aprobación de la inserción constitucional de la autonomía universitaria, se aprecia el propósito del órgano revisor de la constitución de distinguir con claridad **un aspecto general y un aspecto específico** en esa fracción del precepto constitucional.

En lo general, el precepto constitucional define el contenido, el alcance y los beneficiarios de la autonomía universitaria. En lo específico, la disposición constitucional impone a las universidades públicas a las que se otorgue autonomía universitaria la obligación de normar las relaciones laborales universitarias dentro del apartado A del artículo 123

es contraria a los principios constitucionales que la rigen. De ahí que esta última ley prevenga en la parte final de sus artículos 13 y 14, que en ningún caso los derechos del personal de la Universidad serán inferiores a los que concede la Ley Federal del Trabajo, con lo cual el Congreso de la Unión previó cualquier oposición legislativa y toda posible consideración constreñida a la prelación de una ley con respecto de otra, pues ambas tienen la misma fuerza obligatoria, por cuanto han sido discutidas y aprobadas siguiendo idénticas formalidades. Estimando que es facultad exclusiva del Congreso, de conformidad con lo previsto en la fracción XXV del artículo 73 constitucional, establecer, organizar y sostener en toda la República “escuelas profesionales, de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica ...”, por este motivo la creación de la Universidad Nacional Autónoma de México ha obedecido a los principios que señala el artículo 1º de su Ley Orgánica, conservando asimismo los derechos que consagra el artículo segundo y los contenidos en los artículos 13 y 14 ya citados, para su mejor organización interna y funcionamiento.

SJF, 6a. Época, Cuarta Sala, Vol. LXX, 5ª. Parte, p. 40, Amparo directo 4958/61, 1o. de abril de 1963.

70 Para el análisis de la diversidad de relaciones jurídicas que se presentan al interior de la universidad pública, tanto por la calidad del sujeto universitario (alumno, profesor, investigador, autoridad universitaria, etcétera), como de la materia de la relación (disciplinaria, electoral, académica, administrativa, de propiedad intelectual, etcétera), *vid. supra* capítulo primero, apartado I, 1.4.

de la Constitución⁷¹.

» En efecto, la línea de separación entre esos dos aspectos del precepto constitucional se encuentra en el punto y seguido que se inserta a la mitad de la fracción VII.

Resulta ilógico suponer y pretender que las relaciones jurídicas de índole académica que surgen al interior de la universidad pública, así como los derechos y obligaciones que de ellas emergen queden comprendidas en las de naturaleza laboral. Sería tanto como pretender que tuvieran un alcance laboral todas las relaciones jurídicas universitarias (disciplinaria, administrativa, electoral, etcétera), que derivan de la primera parte de la fracción VII. Entre ellas se ubican las relaciones académicas.

⁷¹ Como ejemplo sintomático de la confusión existente en los tribunales respecto a las cuestiones académicas y laborales universitarias, se tiene la resolución dictada el 9 de mayo de 2007, por la Segunda Sala de la SCJN, en el recurso de revisión del amparo directo en revisión 299/2007, interpuesto por la UNAM, en la que se desechó el recurso en contra de la resolución del Segundo TCC en Materia de Trabajo argumentando que toda vez que corresponde a las JCyA resolver las controversias laborales de la universidad pública con su personal académico no se actualizan los presupuestos de procedencia del recurso, pues no refleja la interpretación directa de un precepto constitucional. Lo contradictorio de tal resolución es que definiendo lo que es la interpretación de un precepto, no se haga el ejercicio interpretativo del artículo 3º constitucional, para hacer la distinción entre el aspecto general de la autonomía universitaria y el aspecto especial de los derechos laborales; asimismo, tampoco realicen el análisis de la relación entre la propia autonomía universitaria y los derechos laborales universitarios, así como la diferenciación entre relación académica y relación laboral, y entre los derechos académicos derivados de la autodeterminación universitaria en el ámbito académico y los derechos laborales. Todos estos aspectos tienen cabida en la definición de interpretación de un precepto constitucional que hace la propia Segunda Sala de la SCJN en esa resolución: “implica un análisis gramatical, histórico, lógico o sistemático del contenido del mismo, para determinar su sentido y alcance, esto es, en términos generales, interpretar significa explicar, esclarecer y, por ende, desentrañar el sentido de alguna cosa o de una expresión para descubrir lo que significa. Por tanto, interpretar la ley es revelar el sentido que ésta encierra, ya sea atendiendo a la voluntad del legislador, al sentido lingüístico de las palabras que utiliza o bien al sentido lógico objetivo de la ley como expresión del derecho cuando se considera que el texto legal tiene una significación propia e independiente de la voluntad real o presunta de sus autores”. Esta resolución la conectaremos con la contradicción de tesis 52/2002 que analizamos en este mismo capítulo (*infra* apartado VII). Sin embargo, hay que destacar que derivado del amparo directo en revisión 34/2010, que interpuso la UNAM, se supera la confusión existente y se precisa que la valoración académica realizada por los órganos colegiados universitarios no son revisables por las JCyA. Esta resolución se analiza de manera pormenorizada (*infra* punto VIII).

- » La confusión que se llega a presentar entre las autoridades jurisdiccionales al resolver asuntos de valoración académica surge de no distinguir al inicio de sus consideraciones jurídicas, esos dos aspectos del precepto constitucional. Esto provoca que pretendan hacer extensivo, de manera incorrecta y, por ende, inconstitucional la cuestión laboral a todo el contenido de la fracción VII del artículo 3º constitucional.

Ya se dijo que en la primera parte de la fracción VII se describe el alcance y el contenido del principio de la autonomía universitaria, entre lo que destaca la autodeterminación académica de la universidad pública para regular normativamente todo lo relativo al ingreso, promoción y permanencia del personal académico.

De esa primera parte de dicha fracción del precepto constitucional se desprende el reconocimiento a la universidad pública a su facultad de autonormación en lo relativo a todas las relaciones jurídicas universitarias, a excepción de las laborales. Es decir, a la universidad pública corresponde en exclusiva regular las cuestiones académicas, electorales, disciplinarias, administrativas, contractuales, de propiedad intelectual, de consumo, entre otras, sin más límite que respetar el orden jurídico nacional, tal como lo precisó jurisprudencialmente la SCJN.

En cambio, la segunda parte de la fracción se refiere de manera específica a las relaciones laborales de las universidades con el personal académico y el personal administrativo. De esa segunda parte se desprende el acotamiento en el ámbito laboral, a la facultad de autonormación de la universidad pública, a fin de que las relaciones laborales universitarias se ajusten a lo establecido en el apartado A del artículo 123 de la Constitución. En este ámbito sería inconstitucional que la universidad pública, so pretexto de su facultad de autonormación estableciera normas contrarias al precepto laboral constitucional o al capítulo XVII del título sexto de la LFT, que regula el trabajo en las universidades e instituciones de educación superior autónomas por ley (artículos 353-J al 353-U).

- » En la distinción que hicimos de las normas universitarias, entre normas sustantivas y normas adjetivas o procedimentales (*supra* capítulo primero, apartado I,1.3), para efectos de determinar la competencia de los tribunales, concluimos que las primeras derivan de la Constitución y de la LO y que corresponde a la universidad pública con base a la autonomía

universitaria establecer en su ordenamiento interno las reglas que den contenido a las cuatro vertientes que se desprenden de ese principio constitucional. De esa manera compete a la universidad pública establecer la normatividad en materia de: a) ingreso, promoción y definitividad de su personal académico, b) la forma de gobierno, c) el esquema administrativo y manejo presupuestal, y d) la creación y modificación de la normatividad interna en todas las materias.

Las únicas limitantes a esas facultades reconocidas a la universidad pública, como se ha señalado, es que se respete la Constitución y el propio ordenamiento universitario. De esa manera, los actos y resoluciones universitarias en esos rubros, no son revisables por ninguna autoridad. La única salvedad será la revisión jurisdiccional en los casos en que no se respete la norma universitaria (exceso de facultades de una autoridad universitaria, no respeto a los derechos universitarios establecidos en la normatividad) o se violenten las reglas procedimentales establecidas en la propia legislación universitaria.

En este punto, de nuevo hay que hacer referencia a la resolución del 24 de junio de 2009, que reconoce la exclusividad de la competencia legislativa universitaria, la cual deviene del artículo 3º constitucional y ha sido desglosada por la SCJN en diversas tesis de jurisprudencia. Ya explicamos en el capítulo anterior que la facultad legislativa de la universidad pública tiene la característica de ser exclusiva, amplia e irrestricta (*supra* capítulo tercero, punto III, 3.4, A).

- » En el caso de la **cuestión académica**, se trata de **una norma sustantiva que deriva del texto constitucional**, por lo que al cumplirse la condición jurisprudencial de observar y respetar las normas universitarias internas, no ha lugar a admitir la revisión de una instancia ajena a la universidad pública. Lo académico no admite confusión con la materia laboral, ya que si bien ésta también es una norma sustantiva universitaria, la misma está acotada a lo establecido en la LFT. Esto implica que tales reglas no pueden ser extensivas a todas las relaciones universitarias no laborales, de manera particular a las relaciones académicas.
- » En ese orden de ideas, es muy claro que la autoridad jurisdiccional laboral tiene vedado conocer de asuntos que involucren la materia académica ni de las relaciones académicas universitarias. El hacerlo torna en inconstitucional su actuación por violentar la autonomía universitaria.

El espíritu de la autodeterminación académica que deriva de la autonomía universitaria trae como conclusión que tratándose del ingreso, promoción y definitividad del personal académico, el criterio académico -del que tiene la exclusividad la universidad pública- tiene naturaleza diferente al criterio laboral -del que es competente la autoridad jurisdiccional-.

- » La obligada adecuación que se hizo a la LFT con motivo de la reforma constitucional del 9 de junio de 1980 al artículo 3º constitucional, condujo a adicionar dicho ordenamiento laboral, el 20 de octubre del mismo año, con el capítulo XVII del título sexto, para regular el trabajo en las universidades e instituciones de educación superior autónomas por ley (artículos 353-J al 353-U).

En el primero de los preceptos de ese capítulo (artículo 353-J) se reitera lo establecido en el artículo 3º constitucional de que las relaciones laborales de los trabajadores universitarios deben estar en concordancia con la autonomía universitaria.

De manera expresa, en la exposición de motivos de la reforma de 1980 a la LFT, se estableció que:

“... la autonomía y los derechos laborales deben ser aspectos complementarios en la vida de las comunidades universitarias. Entre ellos no debe haber oposición ni tampoco primacía de uno sobre otro...”

Tanto el órgano revisor de la Constitución, como el legislador federal, coinciden en que los derechos laborales y la autonomía universitaria tienen la misma jerarquía constitucional, por lo que en caso de supuestas diferencias entre ambos, debe buscarse su armonización. No puede haber choque o contradicción entre dos preceptos constitucionales.

En el caso de la materia laboral y la materia académica no hay ninguna contradicción ni incongruencia legal ni constitucional. Lo que hay es una falta de entendimiento por parte de las instancias jurisdiccionales y administrativas de lo que comprende tanto la **zona académica universitaria**, como la **zona laboral universitaria**.

Ambas zonas tienen un alcance diferente, comprenden relaciones jurídicas diferentes, incluyen una estructura competencial diferente y salvaguardan derechos universitarios diferentes.

El único nexo de coincidencia entre las dos zonas universitarias se encuentra en el carácter de la norma reguladora: la norma académica uni-

LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ

ENRIQUE GUADARRAMA LÓPEZ

versitaria y la norma laboral universitaria son normas sustantivas, por provenir de la Carta Fundamental y de la LO universitaria.

Del cuadro anterior se desprende lo siguiente:

- » Hay una relación jurídica entre la universidad pública y los TCC y las JCyA, respecto al personal académico universitario.
- » De esa relación jurídica se desprenden **competencias exclusivas**: la universidad tiene en exclusividad la competencia académica para hacer la valoración de quienes ingresen a la institución y, en su caso, para determinar a quienes decide aprobar su promoción y su definitividad. En cambio, la universidad no puede resolver diferendos de carácter laboral, que es competencia exclusiva de las instancias laborales y jurisdiccionales⁷².

La exclusividad en los ámbitos competenciales genera el impedimento jurídico para las autoridades jurisdiccionales laborales de conocer y resolver sobre aspectos para los que no tienen facultades legales. Es lo que se conoce como incompetencia constitucional de origen⁷³. Ahí se incluye a los tribunales, los cuales no pueden pretextar que en base a su facultad de interpretación de la norma jurídica pueden fijar nuevas reglas en un ordenamiento legislativo universitario, o suplantar las facultades de los órganos colegiados universitarios que hacen la valoración académica.

- » La exclusividad competencial a favor de la universidad pública en el ámbito de las relaciones académicas, de los derechos académicos y de la valoración académica deviene de la garantía institucional que deriva de la autonomía universitaria, de la que se desprende tanto la facultad de regular normativamente esas materias como de resolver todo lo concerniente a las mismas. La legislación universitaria es aprobada al amparo de la facultad de autorregulación de la universidad pública.
- » La valoración académica implica hacer una evaluación para acreditar conocimientos en una disciplina científica, en técnicas pedagógicas y

⁷² Hay que destacar que en la cláusula 119 del CCT se prevé que la Comisión Mixta de Vigilancia, integrada por representantes sindicales y de la institución, supervisará la correcta aplicación de los procedimientos académicos, particularmente los de selección, promoción y adscripción. Esto es, se refiere a la cuestión procedural laboral, pero no a la valoración académica. Es una situación previa que internamente busca resolver el diferendo laboral antes de recurrir a las instancias laborales y jurisdiccionales.

⁷³ El concepto de incompetencia de origen se funda en el requerimiento de que toda autoridad sea competente objetiva y subjetivamente. La competencia objetiva radica en la esfera de atribuciones que la ley delimita a cada autoridad. Las autoridades no pueden conocer ni menos resolver de asuntos que les corresponde conocer y resolver a otras autoridades o instituciones. Cfr. González Oropeza, Manuel, “Incompetencia de origen”, en *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, T. IV, México 2002, pp. 474-477.

en técnicas de investigación científica, humanística o cultural⁷⁴. Esa evaluación la hacen órganos colegiados integrados por personas con conocimientos, experiencia y autoridad en la materia objeto de evaluación. Se trata de un ejercicio académico entre pares académicos. El sentido común indica que esa valoración no le compete a las instancias laborales, las que no tienen capacidad cognoscitiva para hacerlo.

- » En el caso concreto que se analiza, de acuerdo a la facultad de autodeterminación académica, las personas que no resultan ganadores de un concurso de oposición o que al vencimiento del contrato que firmaron de manera excepcional, vía artículo 51 o artículo 46 del EPA, no son recontratados, o que pretenden la apertura de un concurso cerrado sin haber ganado un concurso abierto, no sufren afectación de derechos laborales -entendidos éstos como los que se establecen en el texto constitucional y se recogen en la LFT-, pues lo que entra en juego en tales supuestos son derechos de índole académico, cuya característica fundamental es que son determinados por la legislación universitaria y tienen una vinculación ineludible con el ejercicio de evaluación académica.

IV DISTINCIÓN ENTRE DERECHOS LABORALES Y DERECHOS ACADÉMICOS. CUADRO COMPARATIVO

Para dar respuesta a la interrogante de cómo se distinguen los derechos académicos de los derechos laborales y cuál es la relación que guardan entre sí, se hace un comparativo de diferencias:

DERECHOS LABORALES	DERECHOS ACADÉMICOS
Son fundamentales e irrenunciables para el trabajador e indisponibles para los patrones	Son de naturaleza sustantiva, en cuanto la universidad pública puede determinar los requisitos para su ejercicio y disfrute

⁷⁴ Carrillo Prieto, Ignacio señala que la definición de la naturaleza del trabajo intelectual presenta dificultad: se sostiene que para suministrar trabajo intelectual es preciso ejercer capacidades mentales, adquiridas mediante largos estudios con miras al manejo de abstracciones ... Los trabajadores intelectuales enriquecen el conocimiento como creadores e investigadores; lo difunden como profesores y lo ponen a disposición de terceros como expertos", *El personal académico en la Legislación Universitaria*, UNAM, 1976, pp. 133-134.

DERECHOS LABORALES	DERECHOS ACADÉMICOS
Ámbito personal de aplicación: Su reconocimiento es constitucional y se establecen en una legislación federal, por lo que es aplicable a todos los trabajadores sin distinción	Ámbito personal de aplicación: Su reconocimiento y enumeración se encuentra en la legislación universitaria, que sólo es aplicable a miembros de la comunidad universitaria y a quienes pretenden ingresar o permanecer en la universidad pública
No entran en el espectro de la autonomía universitaria, ya que la universidad pública debe observar lo previsto en el artículo 123 constitucional y en la LFT	Son materia de la vertiente de autorregulación de la autonomía universitaria, en cuanto la universidad pública determina en exclusiva su contenido
Pueden ser de carácter individual y de carácter colectivo	Son de naturaleza individual
Derivan de una relación de trabajo general y, por excepción, de una relación de trabajo especial	La relación de trabajo especial surge del reconocimiento del derecho a una persona con calidad académica
Son el género, aunque por ser fundamentales son de observancia obligatoria en la relación de trabajo universitario	Son la especie, empero por ser sustantivos, sólo son exigibles en la relación de trabajo universitario
Ámbito espacial de aplicación: Son de aplicación general	Ámbito espacial de aplicación: Son de aplicación especial, en cuanto se construye al ámbito de la universidad pública

Al catalogar a los derechos laborales como el género y a los derechos académicos como la especie, es dable concluir que **mientras los derechos laborales están inmersos de manera ineludible en los derechos académicos, éstos no están inmersos en los derechos laborales**, pues se trata de un trabajo calificado por la LFT como especial, cuyo contenido lo determina en exclusiva la universidad pública.

En esa relación género-especie que se presenta entre los derechos laborales y los derechos académicos se presenta una doble consecuencia:

- » Durante el tiempo en que existe el vínculo jurídico entre la universidad pública y una persona académica-universitaria, se deben respetar en su totalidad los derechos laborales. Esto es, hasta antes de la resolución del órgano colegiado que conoce del concurso de oposición o previo a la terminación de plazo de duración del contrato celebrado vía artículo 51 o artículo 46 del EPA, la universidad pública está obligada a respetar todos los derechos laborales (constitucionales, legales y contractuales colectivos) de quien está participando en un concurso o de quien está próximo al vencimiento del plazo de duración de un contrato, *vgr.* salario, días de descanso obligatorio, vacaciones, etcétera. La única salvedad será en los supuestos de rescisión en que pueda incurrir el académico, en los cuales no tiene esa salvaguarda protectora de sus derechos laborales.

» Lo que no es viable jurídicamente es que alguien que no cumple la condición *sine qua non* de acreditar la evaluación académica, pretenda que le reconozcan **derechos académicos que no han surgido a su favor**, y que lo haga tratando de asimilarlos con derechos laborales, pues ya quedo claro que se trata de categorías de derechos diferentes entre sí. Esto significaría que la evaluación académica negativa y la resolución de no aptitud académica para el desempeño de actividades académicas se tradujera en permanencia laboral, trayendo consecuencias de índole social, al condenar a generaciones de alumnos a la baja calidad de su enseñanza y a la falta de producción de conocimientos y, por ende, de difusión de la cultura, a que está obligada la universidad frente a la sociedad.

De esa manera no resulta procedente la pretensión de una persona de adquirir definitividad académica por la vía laboral, sin haber participado ni resultar ganador de un concurso de oposición.

Tampoco es procedente recurrir a esa vía laboral para impugnar una resolución académica, la cual tiene que ser resuelta de manera definitiva en los términos previstos en la legislación universitaria.

4.1 PUNTOS PARA SUPERAR LA CONFUSIÓN ENTRE DERECHOS LABORALES Y DERECHOS ACADÉMICOS

La confusión que se ha generado entre los administradores de justicia laboral se puede resolver de una manera lógica, en los siguientes términos:

Primero. Precisar que la autonomía universitaria se traduce en la facultad de la universidad pública de determinar libremente los requisitos de ingreso, permanencia y promoción de su personal académico. En ese sentido, el artículo 14 de la Ley Orgánica⁷⁵ y el EPA definieron como condición *sine qua non* que quien pretenda ingresar a la universidad lo deba hacer previo concurso de oposición en el que acredite los conocimientos exigidos por la entidad académica universitaria.

⁷⁵ El artículo 14 de la LO establece: “Las designaciones definitivas de profesores e investigadores, deberán hacerse mediante oposición o por procedimientos igualmente idóneos para comprobar la capacidad de los candidatos y se atenderá a la mayor brevedad posible, a la creación del cuerpo de profesores e investigadores de carrera. Para los nombramientos, no se establecerán limitaciones derivadas de posición ideológica de los candidatos, ni ésta será causa que motive la remoción.

Segundo. Recurrir a la propia LFT, cuyo artículo 353-L de manera expresa y clara establece que:

“Corresponde exclusivamente a las universidades o instituciones autónomas por ley regular los aspectos académicos. Para que un trabajador académico pueda considerarse sujeto a una relación laboral por tiempo indeterminado, además de que la tarea que realice tenga ese carácter, es necesario que sea aprobado en la evaluación académica que efectúe el órgano competente conforme a los requisitos y procedimientos que las propias universidades o instituciones establezcan”⁷⁶

Este precepto de la LFT está acompañado con el EPA, el cual fue expedido antes de la reforma de 1980, al artículo 3º constitucional y a la reforma a la propia LFT, de ese mismo año. El EPA se aprobó en el tiempo en que la LO de la UNAM, que data de 1945, reconocía autonomía plena a la universidad. Es decir, bajo un enfoque histórico, la atribución de exclusividad de la UNAM en el ámbito académico fue reconocida a nivel constitucional con posterioridad a lo que ya establecía la universidad en su legislación interna, con base a lo que el legislador federal le facultó en la ley orgánica.

Tercero. Al elevar a rango constitucional el principio de autonomía universitaria y reconocerle el carácter de garantía institucional por parte de la SCJN, lo que se hizo fue fortalecer la facultad de autodeterminación académica, es decir, de establecer en su legislación interna, los términos y condiciones para ingresar con la calidad de académico a la universidad, así como para permanecer en ella y obtener definitividad.

En las tres opciones subyace la evaluación académica, como elemento

⁷⁶ Un análisis del precepto lo hace Carrillo Prieto, Ignacio, quien señala que el deslinde inicial del precepto va dirigido a sustraer del régimen de negociación o convención colectiva los aspectos académicos. En el segundo párrafo se incluye una doble condición: a) que la tarea académica que realice el trabajador intelectual suponga la satisfacción de una necesidad institucional permanente y no sólo ocasional o contingente, lo que implica que de los planes y programas de la institución se derive un requerimiento continuo de la actividad, b) que el trabajador intelectual sea aprobado en la evaluación académica que efectúe el órgano competente, conforme a los requisitos y procedimientos que las propias universidades o instituciones establezcan, *op cit.* pp. 42-43.

imprescindible de valoración para determinar el resultado en cada caso particular. La **evaluación académica debe entenderse** como el ejercicio de revisión de conocimientos en una materia de las áreas científica, humanística o cultural, a cargo de un órgano colegiado universitario, para resolver si una persona determinada tiene la capacidad de prestar servicios de carácter académico a nombre y por cuenta de la universidad.

Corresponde en exclusiva al órgano colegiado establecer el tipo de exámenes a acreditar, sean oral, escrito, de elaboración de proyecto de investigación, de exposición frente a grupo, de análisis de casos, de práctica de laboratorio, etcétera. La única limitante que tiene el órgano colegiado es que tales exámenes se correspondan con la materia objeto de la convocatoria y con el perfil académico de los participantes.

En la autodeterminación académica se incluyen las reglas de apertura de los concursos de oposición y las reglas para calificar a éste como “cosa juzgada”, es decir, que luego de resolverse los recursos académicos correspondientes, se dicte la **resolución académica definitiva**, que no admitirá revisión alguna de parte de ninguna instancia interna ni externa a la universidad pública.

Cuarto. Si bien el EG es el ordenamiento jurídico más importante para la UNAM, el EPA es el ordenamiento especial universitario que prevé las condiciones académicas de su personal, incluye los procedimientos, los requisitos, los términos, los órganos competentes, los recursos de revisión e impugnación de las resoluciones. Es decir, el EPA incluye todo el andamiaje jurídico para dar seguridad jurídica a los participantes en los concursos de oposición; es una evidencia de que la legislación universitaria observa los principios generales del derecho.

La regulación del EPA en materia de concursos de oposición se puede calificar de **sistema jurídico de ingreso, permanencia y promoción académica en la UNAM**, pues incluye el perfil de quiénes pueden ingresar,

cómo ingresar, cuándo ingresar, quiénes determinan el ingreso, así como los mecanismos de defensa académica para quienes no se sienten conformes con el resultado del concurso de oposición.

Quinto. En la cláusula 1 del CCT de la UNAM con su personal académico se establece expresamente que “Los aspectos de carácter exclusivamente académico quedan reservados a la UNAM, en los términos del artículo 3º fracción VII, constitucional, así como la legislación universitaria y la laboral aplicables”. Es decir, hay un reconocimiento a la facultad exclusiva de la universidad de determinar todo lo relativo a las cuestiones académicas. No hay excepción alguna⁷⁷.

La simple lectura de esta cláusula haría nugatoria cualquier pretensión de hacer valer derechos laborales en terrenos estrictamente académicos. Sin embargo, las instancias laborales, entre otras cosas, no ven con claridad esa cláusula y admiten demandas de personas que pretextan despidos injustificados en casos en los que la evaluación académica les resulta desfavorable, sea en un concurso de oposición o para la continuación de un contrato académico.

Sexto. Para el caso concreto de la vía de excepción para ingresar a la universidad, establecida en los artículos 51 y 46 del EPA, es preciso destacar que quien es contratado en esos términos conlleva el consentimiento sobre los términos y condiciones académicas de ingreso a la universidad. Es decir, acepta que sólo a través de un concurso de oposición puede adquirir definitividad académica y no a través de un supuesta vía laboral. Se puede calificar esa aceptación de quien firma el contrato como un **acto consentido**, que hace improcedente cualquier pretensión jurídica de ingresar a la universidad por una vía diferente a la establecida en la legislación universitaria.

En el mismo tenor, se encuentra quien se presenta a un concurso de oposición. Al conocer la convocatoria pública y hacer los trámites para participar en el concurso está manifestando su consentimiento de someterse a una eva-

77 “La contratación colectiva se caracteriza por excluir del alcance de la negociación colectiva las cuestiones académicas. Su justificación estriba en la necesidad de que este tipo de cuestiones sean resueltas por órganos técnicos idóneos, libres de toda presión o restricción política, económica, social o jurídica, para que las universidades puedan cumplir eficientemente sus fines de educación, investigación y, en su caso, de difusión de la cultura”. Orozco Henríquez, Jesús, “La contratación colectiva y la selección, promoción y definitividad del personal académico en las universidades de México y los Estados Unidos”, en *La contratación colectiva del personal académico en el Derecho Comparado*, México, UNAM, 1982, p. 164.

lución académica en la cual la última decisión queda en manos de una ins-tancia universitaria. De nuevo se trata de un **acto consentido**.

Séptimo. Desde una perspectiva educativa, el que la valoración académica quede en manos del juzgador laboral atenta en contra de uno de los fines de la universidad pública, la de ofrecer a la sociedad mexicana una educación superior de calidad. Es evidente que las “resoluciones académicas” de las instancias laborales provocan un resquebrajamiento en el rigor de la evaluación académica, ya que vienen a sustituir -sin tener los conocimientos académicos necesarios-, a los órganos colegiados universitarios que son integrados en función de su perfil, experiencia y conocimientos en la materia objeto de la evaluación académica.

Hay una incidencia negativa en el proceso enseñanza-aprendizaje cuando una de las partes de la relación educativa, a pesar de no acreditar la valoración académica, permanece en dicha relación como resultado de un criterio no académico. Ya se señalaron las graves consecuencias sociales que esto acarrea: la pésima educación, la deficiente investigación y el consecuente atraso para el país.

Octavo. Hay que hacer valer la tesis de jurisprudencia de la Cuarta Sala de la SCJN en la que se reconoce como ineludible la obligación para quien pretenda ingresar a la universidad de someterse a examen de oposición. Se transcribe el criterio jurisprudencial:

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, NOMBRAMIENTOS Y CONTRATOS DEL PERSONAL DOCENTE DE LA. SE RIGEN POR LA LEY ORGÁNICA, ESTATUTOS Y REGLAMENTOS DE LA PROPIA INSTITUCIÓN.

Las características de los nombramiento y contratos que rigen la situación jurídica del personal docente en la Universidad Nacional Autónoma de México, se encuentran reguladas por las disposiciones de la ley orgánica de dicha institución y de los estatutos y reglamentos que de la propia ley emanen, los cuales, en la parte conducente, indican los procedimientos internos para que las designaciones de profesores e investigadores adquieran el carácter de definitividad, **exigiéndose en todo caso el cumplimiento de los requisitos de prueba de oposi-**

ción o procedimientos igualmente idóneos para comprobar la capacidad de los contratados.

SJF, 7^a Época, Vols. 133-138, Quinta Parte, Cuarta Sala, p. 121. Apéndice 1917-1985, Quinta Parte, Cuarta Sala, tesis 331, p. 299.

De la tesis anterior se desprenden dos aspectos fundamentales:

- » La regulación de todo lo relativo a la cuestión académica en la universidad se encuentra en la legislación universitaria. En ésta se incluyen los métodos, los órganos y los mecanismos para que alguien adquiera definitividad académica.
- » Se entiende que la definitividad es de índole académica, por dos razones: a) se reconoce como condición *sine qua non*, lo establecido en la legislación universitaria de que el ingreso a la institución y la adquisición de definitividad es a través de concurso de oposición, y b) el concurso de oposición tiene como objetivo acreditar conocimientos y capacidades académicas del personal universitario. Esta es la mejor garantía para la mejor preparación de los alumnos universitarios, para el fortalecimiento de la investigación científica, humanística y cultural en la UNAM y, por ende, para coadyuvar en la búsqueda de mejores soluciones a los grandes problemas del país.

Por otra parte, también se requiere hacer valer un criterio de jurisprudencia del 5º Tribunal Colegiado de Circuito, que establece lo siguiente:

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, POTESTAD PARA DETERMINAR LOS CRITERIOS DE ELECCIÓN DE SU PERSONAL ACADÉMICO.

En virtud de su autonomía, la Universidad Nacional Autónoma de México, en términos de los artículos 3º, fracción VIII constitucional y 353, de la Ley Federal del Trabajo, tiene la potestad para fijar, no sólo las condiciones de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico, mediante las disposiciones de su Ley Orgánica, los estatutos y reglamentos que de aquélla emanen, sino también el arbitrio para determinar los criterios de valoración establecidos en el artículo 68 del Estatuto del Personal Académico, cuál o cuá-

les tomarán en cuenta al formular sus dictámenes las diversas comisiones encargadas de seleccionar al ganador del concurso de oposición correspondiente, de acuerdo con sus necesidades de institución dedicada a la enseñanza.

SJF, 8^a Época, Vol. II, Segunda parte, julio-diciembre 1988, p. 612, Quinto Tribunal Colegiado de Circuito en Materia de Trabajo del Primer Circuito, Amparo directo 5530/87.

De la tesis anterior se desprenden dos aspectos fundamentales:

- » El reconocimiento de la facultad exclusiva de la universidad (“potestad”) para regular legislativamente las condiciones académicas de su personal. Esto implica que ninguna instancia externa a la universidad puede influir, determinar o resolver los aspectos de carácter académico.
- » El reconocimiento a los órganos colegiados universitarios encargados de los procesos de valoración académica (concursos de oposición) de contar con arbitrio exclusivo para conocer y resolver de tales procesos. Esto implica que las decisiones colegiadas cuenten con dosis de subjetividad, las cuales no pueden ser cuestionadas por instancias externas a la universidad.

4.2 MANIFESTACIONES DE LA FACULTAD DE AUTODETERMINACIÓN ACADÉMICA

Al correlacionar los criterios jurisprudenciales transcritos y desglosados, con el principio de la autonomía universitaria en la vertiente de autodeterminación académica, se pueden distinguir cuatro manifestaciones inobjetables de la facultad de autodeterminación académica:

- » La evaluación académica es la **única fórmula** establecida por la universidad pública en su legislación interna, para fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico, acorde a lo establecido en el artículo 3º constitucional.
- » La evaluación académica es una **facultad exclusiva** reconocida a la universidad para decidir sobre los requisitos de ingreso, promoción y per-

- manencia. Esta última se identifica con la definitividad académica.
- » El concurso de oposición es el **único mecanismo** reconocido en la legislación universitaria para que una persona ingrese a la universidad y adquiera definitividad. Ésta se corresponde en sus efectos con la estabilidad en el empleo, que es uno de los principios fundamentales en las relaciones laborales.
- » El órgano colegiado competente -integrado por pares- es la **única autoridad** universitaria que puede realizar la evaluación académica y decidir sobre la definitividad académica.

En el anexo 2 de este capítulo se hace un esquema general gráfico de lo que representa la autodeterminación académica universitaria y la consecuencia de su inobservancia.

4.3 PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA EVALUACIÓN ACADÉMICA Y DEL CONCURSO DE OPOSICIÓN

Entre los principios fundamentales de la evaluación académica destacan los siguientes:

- » Que la evaluación la realice un órgano colegiado. Con esa fórmula se evitan las decisiones unipersonales, que pueden estar llenas de subjetividad,
- » Que exista un procedimiento de revisión de la decisión académica, a cargo de otro órgano colegiado, y
- » Que exista igualdad de condiciones entre los participantes al concurso de oposición, es decir, que se sometan al mismo número de pruebas, los mismos tiempos de desahogo, el mismo programa académico, etcétera.

El concurso de oposición tiene un **doble enfoque de análisis**:

- » Su **apertura es facultad de la autoridad universitaria**, lo que implica la obligación de revisar que se cuente con las condiciones necesarias (partida presupuestal, vacantes de plazas, etcétera), y
- » El **derecho del universitario de solicitar la apertura**. Dentro de la clasificación de los derechos de los universitarios, la solicitud de apertura de concurso es un derecho que hemos denominado sustantivo, el cual se caracteriza por ser indisponible para la autoridad universitaria, pero cuyo ejercicio requiere el cumplimiento de requisitos establecidos en la legislación universitaria⁷⁸.

⁷⁸ Para el análisis de los derechos universitarios del personal académico, *vid.* González

La propia legislación prevé los supuestos en los cuales se tiene que solicitar la apertura de un concurso de oposición, vgr. el artículo 48 del EPA establece que los profesores de asignatura interinos tienen la obligación de presentarse al concurso de oposición que se abra en la materia que imparten.

Fuera de ese supuesto, ante la solicitud de un académico de que se aperature un concurso de oposición surge la interrogante de si hay la obligación de la institución de abrirlo. Esto no debería generar duda, sin embargo, la cuestión radica en la cuestión presupuestal de contar o no con los recursos suficientes, lo que puede condicionar la respuesta institucional.

V CARÁCTER ESPECIAL DEL TRABAJO ACADÉMICO DENTRO DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO

Ya se dijo que la LFT califica de trabajo especial al trabajo académico de los universitarios. Si bien en el rubro anterior se hizo un comparativo de las diferencias entre derechos laborales y derechos académicos, ahora es necesario cotejar las características de la relación académica universitaria y de la relación de trabajo en general:

RELACIÓN LABORAL EN GENERAL	RELACIÓN ACADÉMICA UNIVERSITARIA
Se cuenta con definición legal (artículo 20 LFT) y con una referencia expresa en el texto constitucional	Su definición se desprende de manera implícita de la Legislación Universitaria, aprobada al amparo de la autonomía universitaria
Refleja un vínculo jurídico entre un patrón y un trabajador	Refleja un vínculo jurídico entre la universidad pública y un miembro de la comunidad universitaria, quien necesariamente forma parte del personal académico en cualquiera de sus categorías (profesor, investigador, técnico académico, ayudante de profesor o de investigador)
Surge generalmente por un acto jurídico contractual	Se origina de un procedimiento de concurso de oposición. De manera excepcional se prevé que la relación académica universitaria surja de un contrato por obra determinada o de servicios profesionales, sin que del mismo derive la definitividad académica

Pérez, Luis Raúl, y Guadarrama López, Enrique, *op. cit.*, pp. 67-68, y anexo dos del propio libro.

TÓPICOS DE DERECHO UNIVERSITARIO

CAPÍTULO CUARTO

Se materializa en un contrato individual	Se materializa en un nombramiento académico, en la categoría académica en la que resulta ganador del concurso de oposición
Prestación de un trabajo personal (generalmente material)	Prestación de un trabajo personal (generalmente intelectual), sea de docencia o de investigación, vinculado a los fines y funciones de la universidad
Subordinado a una persona (denominado patrón)	Supeditado a los programas académicos establecidos por la universidad, con respecto a la libertad de cátedra, de investigación, de pensamiento
Mediante el pago de un salario	Mediante el pago de un salario
La estabilidad laboral no requiere una condición <i>sine qua non</i> , salvo que el patrón establezca un plazo determinado	Para obtener la definitividad como trabajador académico se requiere cumplir la condición <i>sine qua non</i> de aprobar una evaluación académica, es decir, acreditar conocimientos en una disciplina científica, en técnicas pedagógicas y en técnicas de investigación científica, humanística o cultural. La definitividad se conceptualiza como una calidad académica
	Hay definición legal de trabajador académico: es la persona física que presta servicios de docencia o investigación a una universidad (artículo 353-K LFT)

Del cuadro anterior se pueden desprender varias conclusiones:

- » La especialidad de la actividad académica universitaria y de la relación jurídica académica genera que existan características adicionales e inclusive distintas a las de una relación jurídica laboral en general, *vgr.* no se reconoce como válida jurídicamente una relación académica verbal, pues ésta implica una valoración previa. En el ámbito laboral si se reconoce una relación verbal.
- » Lo especial del trabajo académico no implica discrecionalidad para la universidad pública, sino que debe observar los lineamientos que el legislador le impuso. Esto es, la normatividad interna universitaria podrá fijar libremente los términos y condiciones de la actividad académica, atento a los principios básicos establecidos en la LFT para el trabajo especial en las universidades, entre otros, que la definitividad se adquiera previa aprobación de la evaluación académica, que la contratación pueda ser de tiempo completo o de medio tiempo o que los trabajadores académicos que se dediquen exclusivamente a la docencia puedan ser contratados por hora clase.
- » Así como el principio de la autonomía universitaria tiene fijados dos grandes límites (respetar el orden jurídico nacional y los fines de docencia, investigación y extensión de la cultura), así también el propio principio de la autonomía universitaria en la vertiente de la autodeterminación académica tiene delimitaciones legales.

Esto impide que las normas que emita una universidad pública puedan ser aprobadas de manera arbitraria. En este sentido, el escudo de la autonomía universitaria no es suficiente para que una universidad establezca reglas procedimentales académicas violatorias del orden jurídico universitario y nacional.

VI DISTINCIÓN ENTRE INTERINATO LABORAL E INTERINATO ACADÉMICO. CUADRO COMPARATIVO

Toda vez que la Constitución y la LFT refieren expresamente como facultad exclusiva de la universidad pública la determinación de los términos y condiciones para el ingreso, promoción y definitividad del personal académico, se requiere hacer una sistematización del contenido del EPA, que es donde se materializa esa facultad exclusiva de la universidad para distinguir los tipos de concursos de oposición, las categorías académicas de los universitarios participantes en los concursos, la terminología académica utilizada, así como las consecuencias jurídicas académicas de participar en un concurso de oposición tanto de resultar o no ganador. Al respecto, un esquema general del contenido y alcance de los concursos de oposición en el EPA, se hace en el anexo que se acompaña al final de este capítulo.

Uno de los aspectos que requieren precisarse y que también ha abonado a la confusión entre las instancias jurisdiccionales y administrativas es el relativo al interinato académico y a la definitividad académica, a las que también dichas instancias pretenden equiparar con la connotación que ambas expresiones -interinato y definitividad- tienen en el terreno laboral.

Dentro del EPA se utiliza la expresión “interino”, para distinguirla de la “definitividad”. Ambas expresiones se ubican en el ámbito de los derechos académicos.

En el caso de la definitividad, la expresión identifica primeramente al personal académico que ha participado y ha resultado ganador en un concurso de oposición. Aquí hay una circunstancia especial tratándose de profesores de carrera y de investigadores, para quienes la legislación establece que la definitividad la alcanzan luego de participar y ganar dos concursos de oposición, uno abierto del que de resultar vencedor se le reconoce la calidad de “interino” y otro cerrado en el que participa sólo el

académico interino que antes ganó un concurso abierto y que de resultar vencedor en el segundo concurso adquiere la definitividad.

En cambio, la expresión “interino” en el caso del personal académico que no es de carrera, así como los profesores de asignatura, se refiere a quien no ha participado en un concurso de oposición abierto o que de haber participado en uno no resultó ganador. En caso de los profesores de asignatura, el Consejo Técnico respectivo ratifica el nombramiento de interino propuesto por el director de la entidad académica (artículo 46 EPA).

Es claro que la doble utilización de la expresión “interino” dentro del EPA también ha abonado a la confusión de lo laboral con lo académico.

Sin embargo, a pesar del criterio de distinción estrictamente académica, la utilización de tales expresiones ha sido parte del problema de confusión entre las autoridades laborales, pues suele identificarse la calidad de “interino académico”, que es una expresión académica propia de la universidad, con la calidad de interino, a que alude la LFT.

En esa medida, para desentrañar la confusión, resulta imprescindible establecer la diferencia entre “interinato académico” e “interinato laboral”. Al respecto, se hace un comparativo de diferencias:

INTERINATO LABORAL	INTERINATO ACADÉMICO
Es la relación jurídica que surge entre un patrón y un trabajador, en la que no hay la característica de estabilidad en el empleo	<p>La calidad de interino se adquiere por una doble hipótesis:</p> <ul style="list-style-type: none">· todo profesor de asignatura que es contratado de manera excepcional bajo el esquema del artículo 46 del EPA,· todo personal académico de carrera que resulta ganador de un concurso de oposición abierto, pero que aún no participa o no ha resultado ganador de un concurso de oposición cerrado. <p>El contrato a que alude el artículo 51 del EPA es un contrato de excepción, cuyo vencimiento no genera renovación.</p>

INTERINATO LABORAL	INTERINATO ACADÉMICO
Es una relación jurídica laboral con una temporalidad determinada, al término de la cual no hay obligación para el patrón de prorrogar el contrato, ni de incorporarlo a la plantilla de trabajadores definitivos	Los trabajadores académicos contratados bajo el esquema de los artículos 51 y 46 (profesores de asignatura) no tienen el derecho de obtener la definitividad bajo ninguna circunstancia que pretendiera hacerse valer (transcurso del tiempo, obtener premios académicos, cumplir con las obligaciones académicas, tener buen desempeño académico, escribir libros etcétera).
Suele tener ese carácter aquel trabajador que es sustituto de uno que tiene la “base” laboral	Es condición <i>sine qua non</i> para obtener la definitividad el participar y resultar ganador de un concurso de oposición abierto.
La relación laboral de un trabajador que tiene el carácter de interino puede de continuar en tanto subsista la materia de trabajo	En los casos de interinato, al vencimiento del contrato no hay obligación para la universidad de prorrogarlo ni de abrir un concurso de oposición, aunque el personal interino podría participar en un concurso que abra la institución. Igualmente, en caso de los profesores de asignatura al transcurso de los tres años tienen el derecho de que se abra un concurso de oposición para ingreso (artículo 48 EPA).
No hay correspondencia directa de la relación laboral con la función educativa en el país	El personal académico de carrera que ya resultó ganador de un concurso de oposición abierto (técnicos académicos, profesores de carrera, investigadores), sólo les resta participar y resultar ganadores de un concurso de oposición cerrado, el cual sólo se apertura para cada uno de ellos en lo individual, para obtener la definitividad académica.
	Los interinos académicos pueden ser contratados para cualquiera de tres hipótesis: •cuando no exista un profesor de asignatura definitivo en la materia (art. 46 EPA). Es una suerte de sustitución, •cuando se declara un concurso desierto, para la realización de una obra determinada (art. 49 EPA), •cuando se requiera aumento de personal académico, para la prestación de servicios profesionales (art. 49 EPA).
	No hay obligación para la universidad de continuar con la relación jurídica académica al vencimiento del plazo del interinato, a pesar de que subsista la materia de trabajo. Esto se debe a que el académico interino está sujeto a una evaluación académica por parte de un órgano colegiado. Esto se desprende del artículo 353-L de la LFT.
	Al establecer la actividad académica como trabajo especial, el legislador quiso proteger la calidad de la enseñanza y de la investigación. Hay claramente un enfoque social. Así lo ha reconocido la jurisprudencia de la SCJN.

VII CONSIDERACIONES A LA TESIS DE JURISPRUDENCIA DERIVADA DE LA CONTRADICCIÓN 52/2002

Parte de la confusión existente en los órganos jurisdiccionales laborales, acerca del contenido, alcance y diferencias entre la zona laboral y la zona académica dentro de la universidad pública, se origina por el sentido de la resolución dictada en la contradicción de tesis 52/2002, que derivó de los criterios sustentados por los TCC primero y segundo en materia de trabajo del tercer circuito y que dio origen a la tesis de jurisprudencia 2^a/J102/2002.

Se trata de una tesis de jurisprudencia ambivalente, ya que al tiempo en que se reiteran aspectos de la autonomía universitaria, se abonan contradicciones jurídico-conceptuales.

Para analizar el contenido de la tesis, primeramente se le transcribe. A continuación se destacan los aspectos de la tesis que ratifican el alcance de la autonomía universitaria, en los que se hacen comentarios relacionados con lo laboral y con lo académico, buscando proporcionar mayores elementos de claridad. Después se hace énfasis en los aspectos cuya imprecisión constitucional ha provocado el tema de invasión laboral en el ámbito académico en la universidad pública y se plantean las razones de la imprecisión y, en su caso, la contradicción en el criterio jurisprudencial.

UNIVERSIDADES E INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR AUTÓNOMAS POR LEY. LOS CONFLICTOS ORIGINADOS CON MOTIVO DE LAS RELACIONES LABORALES CON SU PERSONAL ADMINISTRATIVO Y ACADÉMICO, DEBEN RESOLVERSE POR LAS JUNTAS DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE.

Las relaciones de trabajo entre las universidades e instituciones de educación superior autónomas por ley y su personal administrativo y académico, están sujetas a las disposiciones del capítulo XVII, del título sexto de la Ley Federal del Trabajo, pues si bien les corresponde exclusivamente a las propias universidades o instituciones regular los aspectos académicos, dada la facultad con que cuentan para fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico, ello no implica que las decisiones que tomen en los aspectos laborales con su personal, sean jurisdiccionalmente inatacables, pues ese no es el alcance de la autonomía universitaria, ya que el artículo 3º. constitucional establece que las relaciones jurídicas de las universidades públicas autónomas con su

personal académico y administrativo son de naturaleza laboral, y deben sujetarse a lo establecido en el apartado A del artículo 123 de la propia Norma Fundamental y a lo dispuesto en la Ley Federal del Trabajo. En tal virtud, los conflictos entre dichas universidades y sus trabajadores se someterán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, lo que de ningún modo implica una violación a la autonomía universitaria en lo que se refiere al ingreso, promoción y permanencia de su personal académico y administrativo, ya que el régimen a que se hallan sujetas y que deriva de sus propias leyes orgánicas, reglamentos y estatutos, no se menoscaba por el hecho de que sus controversias laborales, aun las de orden académico y administrativo, se sujeten a los laudos de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, en virtud de que conforme al artículo 353-S de la Ley Federal del Trabajo, dichas Juntas deben ajustar sus actuaciones y laudos no sólo a la Ley Federal del Trabajo, sino también a las normas interiores, estatutarias y reglamentarias de la institución autónoma correspondiente⁷⁹.

Contradicción de tesis 52/2002-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo en Materia de Trabajo del Tercer Circuito. 30 de agosto de 2002. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón.

Los aspectos de confirmación de la autonomía universitaria en esa tesis de jurisprudencia son los siguientes:

- » La función de las JCyA es compatible con el principio de la autonomía universitaria, pues las controversias laborales de la universidad pública con el personal académico se resuelven en esa instancia laboral, a través de la emisión del laudo correspondiente. No hay punto de controversia, pues se está refiriendo a lo estrictamente laboral y no a las relaciones académicas, de las que ya señalamos su característica esencial es la valoración académica a cargo de los pares académicos.
- » Corresponde en exclusiva a las universidades públicas el regular los aspectos académicos con su personal, lo que se traduce en la facultad de fijar los términos de ingreso, promoción y definitividad. La vía establecida en la le-

⁷⁹ SJF, 9^a Época, Segunda Sala, Tesis 2^a.J. 102/2002, Vol. XVI, octubre de 2002, p. 298.

gislación universitaria para esos procesos es el concurso de oposición. Es lógico suponer que entre quienes se presentan a concursar, sea para ingresar a la institución o para adquirir una promoción o la definitividad académica, habrá personas que resulten ganadores y otros perdedores.

El que alguien no resulte ganador no le otorga legitimidad para impugnar en la vía laboral, una resolución académica, ya que de un concurso de oposición no se genera una relación laboral, sino una relación académica. Por esa razón la propia legislación universitaria prevé los mecanismos de impugnación académica a una resolución del órgano colegiado académico que realiza la evaluación académica.

Lo que podría presentarse es una impugnación en el amparo en caso de que en el concurso de oposición no se respetaran las reglas procedimentales establecidas en la propia legislación universitaria. Ese supuesto nada tiene que ver con la vertiente laboral, aunque sus efectos pueden incidir en lo laboral, pero no en los requisitos ni en la valoración académica.

- » Las relaciones laborales de la universidad pública con su personal académico y personal administrativo están sujetas a la LFT. En esa medida las resoluciones de índole laboral que emita la universidad pública son impugnables ante las JCyA. Este punto confirma lo que establece la segunda parte de la fracción VII del artículo 3º constitucional, que ya explicamos es la parte especial de ese precepto referida expresamente a lo laboral.
- » En los asuntos laborales la JCyA tiene la obligación de observar las disposiciones establecidas en la legislación universitaria y en la LFT, así como en los CCT. No hay controversia en este punto, que claramente establece la resolución, lo que se traduce en que las instancias laborales deben respetar las decisiones de los órganos colegiados universitarios relacionadas con el ingreso, promoción y definitividad académica. En las cuestiones laborales no se admite la posibilidad de aplicar disposiciones no laborales ni disposiciones contrarias al artículo 123 constitucional ni a la LFT.

En ese sentido es necesario observar un principio de **reciprocidad jurídica:** así como la materia laboral no admite la aplicación de reglas no laborales, incluyendo las académicas, así también las relaciones académicas no admiten la aplicación de reglas laborales.

En ambos supuestos estamos en presencia de situaciones inconstitucionales, en el primero se violentan los artículos 3º y 123 de la Constitución. En el segundo supuesto se vulnera la autonomía universitaria en la vertiente de autodeterminación académica, establecida en el artículo 3º constitucional.

En la UNAM, se reitera que el EPA es el ordenamiento en el que se

establecen las reglas para el ingreso, la promoción y la definitividad académica. Tales reglas académicas deben ser conocidas por las autoridades laborales al momento de resolver un asunto en particular, para desechar demandas de quienes en cuestiones académicas pretenden recurrir a la instancia laboral, que no es la competente para conocer ni resolver inconformidades académicas. De esa manera resulta fundamental conocer al detalle las previsiones del EPA.

Al respecto, al final de este capítulo se incorpora un cuadro sinóptico que detalla las vías previstas para ingresar a la UNAM, los diversos tipos de concursos de oposición, las categorías del personal académico, las diferencias y consecuencias en los resultados de los concursos de oposición. Igualmente, las hipótesis para la contratación fuera de concurso de oposición, así como para calificar a una persona con el carácter de interino académico.

Por lo que se refiere a los aspectos de confusión y de contradicción en la tesis de jurisprudencia, se destacan los siguientes:

» Señalar que del artículo 3º constitucional se desprende que las relaciones jurídicas de la universidad pública con su personal académico y administrativo son de índole laboral. Es indudable que en la tesis de jurisprudencia se parte de **una premisa falsa**, pues no todas las relaciones jurídicas que se entablan entre la universidad pública y su personal académico son de naturaleza laboral. Ya se explicó que dentro de la universidad pública se generan múltiples relaciones jurídicas de diversa categoría, a las que les recaen normas legislativas reguladoras específicas.

Todas las disposiciones no laborales (académicas, intelectuales, electorales, administrativas, disciplinarias, de consumo, contractuales, de protección de derechos universitarios) previstas en la legislación universitaria derivan de la facultad de autonormación que se reconoce a la universidad pública por el principio de la autonomía universitaria⁸⁰.

En ese ámbito no laboral no cabe la posibilidad de que las autoridades jurisdiccionales y las autoridades jurisdiccionales administrativas puedan resolver con base a disposiciones laborales, que la simple lógica jurídica muestra que no tienen aplicación. Al aplicar normas laborales a relaciones jurídicas no laborales se presenta un exceso de facultades de las autoridades,

80 El tema de las relaciones jurídicas universitarias se aborda en el capítulo primero, apartado I, 1.4

que hace que su actuación sea contraria a la Constitución.

» Dar por sentado que todas las controversias que se presenten ante la JCyA, aún las de tipo y contenido académico -como la valoración de los órganos colegiados universitarios- serán resueltas por esa instancia. Se trata de una ambigüedad evidente en la tesis, pues primero se reconoce a la universidad pública la exclusividad de regular los aspectos académicos y luego se pretende cercenarla, a través de una supuesta “no violación a la autonomía universitaria en lo que se refiere al ingreso, promoción y permanencia de su personal académico y administrativo”.

Esa ambigüedad conduce a la inconstitucionalidad de la actuación de la JCyA, ya que se le está reconociendo la facultad de resolver controversias sobre materias distintas a lo laboral. El riesgo es convalidar a través de criterios jurisprudenciales la existencia de un “súper tribunal universitario”, no previsto en la Carta Magna y que rompe el esquema constitucional de facultades competenciales. Sin olvidar lo que ya señalamos en cuanto impacto negativo para el desarrollo educativo y social en el país.

» A manera de colofón, se pueden establecer tres reglas para comprender la naturaleza de una relación jurídica universitaria:

- › No todas las relaciones jurídicas de la universidad son de tipo laboral,
- › No todas las relaciones laborales son de carácter académico, vgr. personal administrativo,
- › No todas las relaciones académicas involucran una cuestión laboral, aunque pueden tener incidencia.

VIII RELEVANCIA PARA LA AUTODETERMINACIÓN ACADÉMICA DE LA RECIENTE TESIS LII/2010, DERIVADA DE LA RESOLUCIÓN DE 9 DE JUNIO DE 2010

Ante la circunstancia jurídica de existir una tesis de jurisprudencia de obligada observancia para todas las autoridades jurisdiccionales, pero cuyo contenido trae imprecisiones y contradicciones, la universidad pública tiene el reto de superar tal criterio jurisprudencial que ha acarreado además de la confusión entre los impartidores de justicia laboral, la invasión laboral en el ámbito académico.

En ese tenor de superar la tesis de jurisprudencia en cuestión se ubica la re-

solución del 9 de junio de 2010, dictada por la Segunda Sala de la SCJN, al resolver el recurso de revisión A.D.R. 34/2010, promovido por la UNAM en contra de la sentencia del Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito que determinó no amparar ni proteger a la Máxima Casa de Estudios, contra actos de la Junta Especial Número 14 Bis de la Federal de Conciliación y Arbitraje. En dicha resolución hay que resaltar la relevante labor de análisis de la problemática jurídica que se presenta en el ámbito académico-laboral que hace la Segunda Sala, que se tradujo en una interpretación que aclara la cuestión académica respecto a la relación laboral dentro de la universidad pública. En la resolución se aclara para efectos de la competencia de actuación de las instancias laborales, el alcance de lo que es el ámbito laboral y el ámbito académico.

El TCC motivó su resolución en la tesis de jurisprudencia 2^a/J102/2002, que transcribimos en el rubro anterior y de la que formulamos las ambigüedades y contradicciones que contiene. Aunque no hay que soslayar la obligatoriedad de dicha tesis jurisprudencial.

La relevancia de la resolución del 9 de junio de 2010 estriba en que interrumpe esa tesis de jurisprudencia 2^a/J102/2002. Lo que se espera es que en lo sucesivo puedan venir las resoluciones que vengan a constituir la nueva tesis de jurisprudencia.

Entre los agravios que en su oportunidad la UNAM hizo valer al promover el recurso de revisión se encuentran:

- » El TCC hace una interpretación imprecisa y errónea de la fracción VII del artículo 3º constitucional y confunde las cuestiones laborales con las académicas.
- » Las universidades públicas cuentan con una protección constitucional para el aseguramiento de su capacidad de decisión en materia académica (ingreso, promoción y permanencia del personal académico). Les corresponde en última instancia la evaluación académica, que es una tarea a cargo de pares.
- » A la JCyA no le corresponde pronunciarse respecto de la evaluación académica como fondo del asunto, sino únicamente señalar, en su caso, si se cumplieron los procedimientos previstos en la normatividad universitaria. La JCyA no es experta o perito en la rama del conocimiento científico sobre la que versa un concurso de oposición.
- » La importancia y trascendencia para la procedencia del recurso de revisión es que de no cambiar la resolución del TCC que se impugna, el personal ya no será evaluado académicamente de fondo, sino de forma.

- » Para sustentar la procedencia del recurso de revisión en los términos que exige la Ley de Amparo, se planteó que el asunto requería hacer una interpretación de la fracción VII del 3º constitucional.
- » Dentro de la fracción VII del artículo 3º constitucional es dable distinguir una primera parte relativa al principio de la autonomía universitaria, entre la que destaca la autodeterminación académica y una segunda parte, referida específicamente a las relaciones laborales de la universidad pública con su personal académico y administrativo.
- » En la resolución de la Primera Sala de la SCJN, del 24 de junio de 2009, se desglosaron las competencias de la universidad pública, entre ellas la facultad exclusiva de valoración académica.
- » La evaluación académica no debe concretarse a observar si se reúne o no los requisitos formales del EPA y en la convocatoria, sino el analizar y evaluar la calidad, alcance y trascendencia de tales requisitos.

En el considerando cuarto de la resolución, la Primera Sala admite la procedencia del recurso, argumentando que hay una cuestión de interpretación constitucional y la obligada determinación de la aplicabilidad de la jurisprudencia 2^a/J102/2002. El análisis de esta tesis se hizo en el rubro anterior.

Entre las consideraciones formuladas por la Primera Sala, se distinguen aquellas que precisan el alcance competencial de la valoración académica, de aquellas que no reconocen lo esgrimido por la UNAM. Las consideraciones se resumen de la siguiente manera:

- » La valoración académica es competencia única de los órganos colegiados de la UNAM, derivada del ejercicio de su autonomía. Sin embargo, si por virtud de esa valoración se genera un conflicto de índole laboral, en donde el trabajador considere menoscabados sus derechos, corresponde a la JFCyA resolver tal conflicto. Este aspecto es de suma relevancia para superar la confusión existente entre las instancias laborales respecto a la zona académica y la zona laboral dentro de una universidad pública.
- » La JFCyA cuenta con facultades para resolver respecto a la parte procedimental de la evaluación académica, a fin de determinar si se cumplen las disposiciones establecidas en la legislación universitaria para el desarrollo de un concurso de oposición, sin que ello implique que esa autoridad se sustituya a los órganos colegiados universitarios en la función de hacer la valoración académica. Esto es, la JFCyA “al analizar la legalidad del desarrollo

del concurso podrá determinar si los requisitos que se imponen se ajustan o no a la legislación universitaria y en función de los acuerdos tomados por los respectivos órganos colegiados; sin embargo, no le sería formal y materialmente posible determinar si las calificaciones otorgadas al concursante fueron o no correctas”.

- » Queda claramente establecido que el criterio para calificar a un sustentante no es revisable por la JFCyA, en tanto no puede sustituirse al comité o jurado de evaluación para examinar el concurso, pues ello equivaldría a que realizara la evaluación del examen relativo, la cual sólo está encomendada a los cuerpos colegiados reconocidos en la Legislación Universitaria.
- » La recurrente -la UNAM- “confunde los términos en que ha sido conferida constitucionalmente la autonomía universitaria, con el hecho de que las evaluaciones al personal académico repercutan en el ámbito laboral”, pues al realizar la evaluación académica se constituyen o dejan de constituir derechos laborales de los participantes, aun cuando tengan la calidad de académicos.

En este punto, hay que decir que no hay tal confusión, sino una insistencia en precisar la distinción entre derechos académicos y derechos laborales, cuyo titular es un académico. Por supuesto que la relación académica no la exime de la relación laboral.

- » La recurrente -la UNAM- realiza una interpretación inexacta de la fracción VII del artículo 3º constitucional al cuestionar que se pretenda por parte de la autoridad jurisdiccional que la relación laboral se haga extensiva a la primera parte de la fracción. En esa fracción -señala la Primera Sala- no hay dos partes autónomas, ya que “gramaticalmente, ambas oraciones aparecen unidas con punto y seguido, lo que indica continuidad en la idea y no separación”; el precepto constitucional impone la calidad de trabajador al académico que participa en los procesos de ingreso, promoción y permanencia que la universidad define autónomamente; asimismo, el trabajo universitario tiene las características de un trabajo especial en términos de la LFT.

En este punto, de nuevo se insiste en la obligada distinción entre derechos académicos y derechos laborales, así como entre relación académica y relación laboral, a las que nos referimos en este capítulo (*supra* punto IV).

- » No se analiza la impugnación de la recurrente en el sentido de que el CCT se arroga facultades conferidas exclusivamente a la universidad pública de evaluar académicamente a los participantes en un concurso

de oposición, pues no se planteó ante la JFCyA.

En ese sentido, es posible plantear en lo futuro, en la vía jurisdiccional, los vicios del CCT en lo referente a la invasión laboral en materia académica.

Como lo hemos hecho en capítulos anteriores, a continuación se transcribe la tesis LII/2010, luego se destacan los aspectos relevantes de la misma.

UNIVERSIDADES E INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR AUTÓNOMAS POR LEY. EN LOS CONFLICTOS LABORALES CON SU PERSONAL ACADÉMICO, LAS JUNTAS DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE NO TIENEN FACULTADES PARA SUSTITUIRSE, EN LA EVALUACIÓN ACADÉMICA, A LOS ÓRGANOS DESIGNADOS POR LA NORMATIVA INTERNA.

Si bien los conflictos entre las universidades o instituciones autónomas por ley y sus trabajadores deben someterse a la decisión de la Junta de Conciliación y Arbitraje, sin que ello implique violación a la autonomía universitaria en lo referente al ingreso, promoción y permanencia de su personal académico, en virtud de que conforme a la Ley Federal del Trabajo, éstas deben ajustar sus actuaciones y laudos no sólo a la referida Ley, sino también a las normas interiores, estatutarias y reglamentarias de la institución autónoma correspondiente; ello no significa que la autoridad laboral pueda sustituir a los órganos que la normatividad interna de la universidad o institución designe para la evaluación académica del trabajador, pues acorde con el artículo 353-L de la Ley citada, para que un trabajador académico pueda considerarse sujeto a una relación laboral por tiempo indeterminado, además de que la

tarea que realice tenga ese carácter, debe ser aprobado en dicha evaluación efectuada por el órgano competente conforme a los requisitos y procedimientos establecidos por las propias universidades o instituciones, por lo que el criterio para calificar a un sustentante no es revisable por la Junta, en tanto no puede sustituirse al comité o jurado de evaluación, pues ello equivaldría a que realizara la evaluación del examen relativo. En síntesis, las Juntas de Conciliación y Arbitraje deben resolver el conflicto de trabajo presentado a su conocimiento; sin embargo, en los aspectos de valoración académica están impedidas para modificar la calificación del aspirante.

SJF, 9^a Época, 2^a Sala, Vol. XXXII, julio 2010, Amparo directo en revisión 34/2010. Universidad Nacional Autónoma de México. 9 de junio de 2010. Cinco votos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos.

Del criterio transcrita se desprende lo siguiente:

- » La JFCyA es competente para resolver los conflictos laborales de la universidad pública con su personal académico, sin que ello implique violación a la autonomía universitaria.
- » El conflicto laboral del que es competente la JFCyA puede derivar de un concurso de oposición para ingreso, promoción o permanencia cuando no se respeten los términos y normas establecidas en la legislación universitaria.
- » En un concurso de oposición es dable distinguir dos ámbitos: a) el procedural y b) el sustantivo o de fondo.

En el primero, es obligación de los órganos colegiados universitarios cumplir con los requisitos establecidos en la legislación universitaria (convocatoria, plazos, características de la plaza concursada, igualdad entre los participantes en el número, presentación y desahogo de pruebas, etcétera). Igualmente, es obligatorio para los participantes ajustarse a los términos de la legislación, fundamentalmente en materia de interposición de recursos.

Cualquier incumplimiento por parte de los órganos universitarios a lo previsto en la propia legislación universitaria abre la competencia de la JFCyA para conocer de la inconformidad laboral de un participante.

Asimismo, la JFCyA está obligada a declinar su competencia en aquellos casos en los que un participante no agote las instancias universitarias -fundamentalmente los recursos en contra de una resolución en

un concurso de oposición-, pues es obligación de la propia JFCyA cumplir y observar las disposiciones tanto de la LFT, como de las normas inferiores de la universidad, sean reglamentarias o estatutarias.

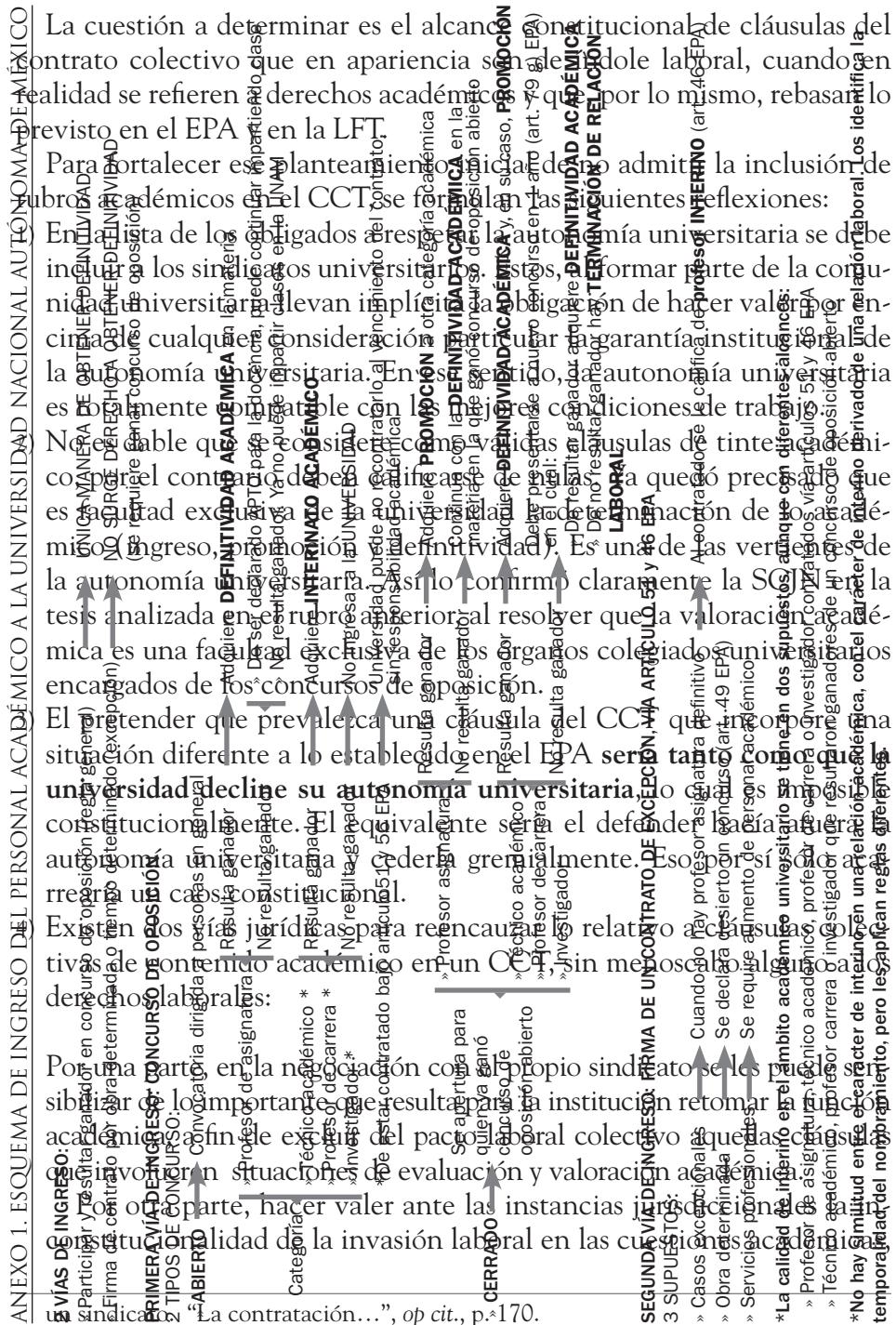
En el segundo ámbito, el sustantivo o de fondo, la valoración académica de los participantes es una facultad exclusiva a cargo de los órganos colegiados universitarios. No hay posibilidad alguna de que la JFCyA revise la **resolución académica** de un órgano colegiado, pues ello implicaría que lo sustituyera en la función de valorar los méritos y el desempeño académico de los participantes en el concurso de oposición. En esa medida la JFCyA tiene vedado analizar, cuestionar o resolver sobre un aspecto de índole estrictamente de valoración académica.

IX DIFERENCIACIÓN ENTRE CONTENIDO ACADÉMICO Y CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO

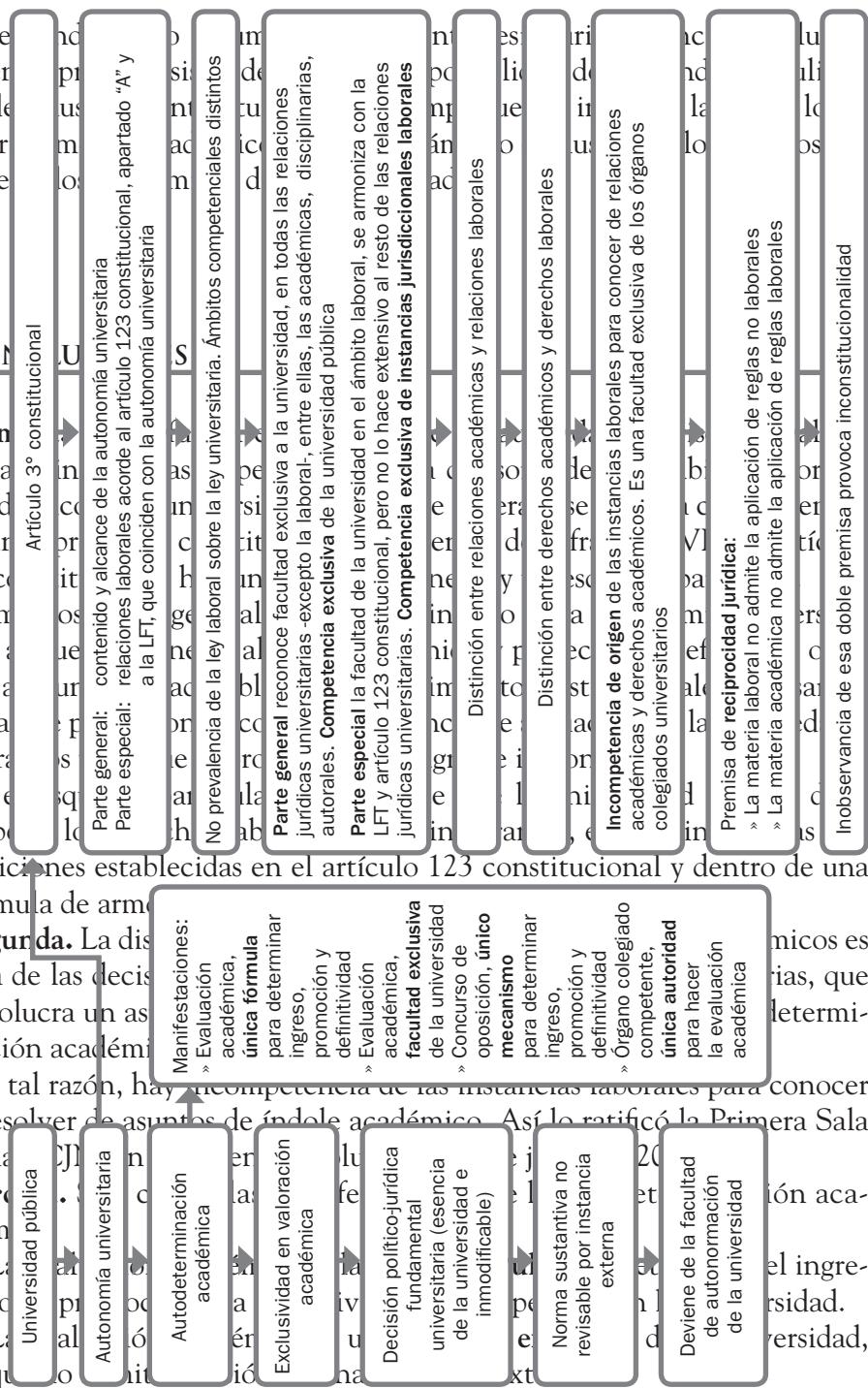
Una parte del problema de confusión de las autoridades jurisdiccionales en lo relativo a las relaciones académicas universitarias lo es el hecho de que dentro de los contratos colectivos de trabajo hay cláusulas con aspectos académicos. Ya se expuso con claridad las diferencias entre la relación laboral y relación académica y entre derechos laborales y derechos académicos.

El que el CCT incluya aspectos académicos no significa que deban estar por encima de las previsiones de la LFT, ni de la legislación universitaria, ni mucho menos en contravención de la Constitución. No es válido argumentar que es la decisión de las dos partes firmantes del contrato colectivo, pues es principio general del derecho que contra la inobservancia de la ley -con mayor razón del texto constitucional- no puede alegarse práctica o acuerdo en contrario. No es posible admitir que la universidad pública pueda negociar colectivamente las facultades que tienen reservadas por la Constitución y la ley laboral⁸¹.

81 Cfr. Orozco Henríquez, Jesús, quien destaca que “todo pacto que verse sobre el particular, al violar lo previsto por los preceptos constitucionales y laborales invocados, debe considerarse nulo por inconstitucional y por contrariar disposiciones de orden público, según el artículo 5º de la LFT”. Agrega que lo que se pretende con la exclusión de los aspectos académicos de la negociación colectiva es que las universidades, en ejercicio de su autonomía, a través de sus órganos competentes, formulen libremente dichos términos, más no en combinación o bajo la presión que pudiera ejercer



ANEXO 2. ESQUEMA GENERAL DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA



CAPÍTULO QUINTO

ACERCA DE LA CONNOTACIÓN DE UNIVERSIDAD NACIONAL

- » El concurso de oposición es el **único mecanismo** para determinar el ingreso, la promoción y la definitividad de una persona en la Universidad.
- » El órgano colegiado universitario competente es la **única autoridad** de la Universidad que realiza la evaluación académica.

Cuarta. Resulta conveniente modificar el EPA para suprimir la utilización de la expresión “interino” y en su lugar referir una expresión que denote transitoriedad previo a alcanzar la definitividad académica.

INTRODUCCIÓN

Los personajes que forjan una nación tienen en común una visión que trasciende su época y sus circunstancias. Anteponen el interés del país por encima de todo. Observan el futuro con una mirada que busca resolver los problemas que aquejan a la población. Se convierten en próceres nacionales.

En el ámbito de la Universidad Nacional Autónoma de México, también es dable identificar universitarios con ese perfil, quienes luchan por que la Universidad se convierta en adalid de una educación media y superior de calidad y comprometida con el desarrollo del país, en la que el conocimiento científico y tecnológico se imponga a los dogmas y prejuicios que han impedido el avance de México. Aquí se ubican también, aquellos universitarios que en momentos cruciales en la historia de la institución han defendido con gallardía y dignidad a nuestra Alma Mater.

Nuestra Alma Mater es pródiga en universitarios de ese talante. Justo Sierra, José Vasconcelos, Gabino Barreda, Alfonso Caso, Ezequiel A. Chávez, Javier Barros Sierra por citar algunos, son auténticos *próceres universitarios*.

Cuando Justo Sierra pronunció, aquel 22 de septiembre de 1910, el discurso de reapertura de la Universidad y de inauguración como Universidad Nacional tenía la visión clara de que el país requería contar con un exponente educativo de largo alcance y de altura de miras.

Sierra aprovechó la coyuntura histórica para romper el nexo con la universidad creada en 1551 y con la universidad decimonónica. Ambas sólo serían antecedentes y no referentes de la universidad que emergía en el nuevo siglo. A partir de entonces el horizonte que se abrió para la institución fue diferente: universidad laica, universidad del país, universidad independiente en la generación y transmisión del conocimiento, univer-

sidad de los mexicanos y no del gobierno.

Justo Sierra comprometió -a nombre de todos los universitarios- a la universidad con México para “nacionalizar la ciencia y mexicanizar el saber”⁸². Un compromiso de tal envergadura lo asumió desde entonces nuestra Alma Mater y lo mantiene sin mengua alguna, a lo largo de este primer centenario de la institución en su carácter nacional.

>>>

El día 23 de noviembre de 2007 se publicó en *La Sombra de Arteaga*, Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano del Querétaro de Arteaga, el Decreto por el que se crea la Universidad Nacional Aeronáutica en Querétaro (en lo sucesivo UNAQ).

Ese hecho, junto con el centenario que en este 2010 cumple el carácter nacional de la UNAM, da pauta para reflexionar en torno al carácter “nacional” de la Máxima Casa de Estudios. Este carácter, junto con la calidad de “autónoma” de la Universidad, son las notas caracterizadoras, que identifican a la UNAM a partir del siglo XX.

I PLANTEAMIENTO

El acto legislativo de un congreso estatal de crear una universidad nacional acarrea una serie de cuestionamientos que requieren analizarse para definir el alcance que tiene calificar a una institución universitaria con el carácter de nacional.

El propósito en este capítulo es dar respuesta a varios cuestionamientos sobre diversos aspectos:

- 1) Determinar si el Decreto de creación de la UNAQ violenta la Constitución al otorgar la denominación “universidad nacional” a una universidad estatal, y si tal denominación puede calificarse de exclusiva para la UNAM, según reconocimiento del Congreso de la Unión, en la ley de creación de la propia UNAM.
- 2) Determinar si la expresión “nacional” es exclusiva del ámbito de competencia federal o puede ser susceptible de utilización en el ámbito local.

⁸² Discurso inaugural de la Universidad Nacional. 22 de septiembre de 1910.

- 3) Determinar si la expresión “nacional” debe ir vinculada con la expresión universidad cuando en esta Institución se imparten carreras de las áreas científicas, de humanidades y de las artes.

II CONSIDERACIONES CONCEPTUALES RESPECTO A “UNIVERSIDAD NACIONAL”

2.1 ACERCA DE LA EXPRESIÓN “UNIVERSIDAD”

La expresión “universidad” tiene, entre otras, la connotación de ser la universalidad del conocimiento, es decir, el lugar o centro donde se genera y se transmite conocimiento en las tres grandes áreas del saber: el científico, el humanístico y el artístico.

Para alcanzar el reconocimiento de una auténtica universidad es esencial que en el rubro de carreras profesionales, la institución que pretenda tener la categoría de universidad deba contar en su mapa académico con carreras de esas tres grandes áreas del conocimiento.

Igualmente, se identifica a la universidad con la realización de actividades de investigación en los ámbitos científico, de las humanidades y en lo cultural.

2.2 ACERCA DE LA EXPRESIÓN “NACIONAL”

Entre los significados de la expresión “nacional” se encuentra la de “persona perteneciente a una nación o país”⁸³. Este significado comprende dos elementos: la calidad de persona y la pertenencia a nación.

La persona -jurídicamente hablando- es el sujeto reconocido por el Derecho, con capacidad jurídica para ejercer derechos y asumir obligaciones. La persona lo es tanto la física o individuo, como la persona moral o jurídica.

Las personas morales las hay de Derecho público, de Derecho privado y de Derecho social. Entre éstas se ubican las universidades e instituciones de educación superior.

⁸³ *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, Vol. 7, Ed. Aguilar, pp. 301-306

En ese sentido, como primera afirmación es dable señalar que la referencia a “universidad nacional” denota la pertenencia o identificación de una universidad con la nación o el país.

Por otra parte, el vocablo “nación” es multifacético⁸⁴. Entre otros, suele vincularse con:

- » Un grupo de habitantes y de personas morales de un país regido por un mismo gobierno. Se refiere al pueblo o a la sociedad en su conjunto.
- » Un territorio común a una comunidad de individuos.
- » Sinónimo de patria, para referir a una conciencia colectiva o a la aspiración de un interés superior y colectivo de la sociedad.

En la Constitución hay diversos preceptos que refieren a la existencia de la nación mexicana. El contenido de esos preceptos encaja en alguna de las facetas del concepto de “nación” señalados:

Artículo 2: “La Nación Mexicana es única e indivisible”

Artículo 27: “La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación...”

“La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público...”

“Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental...”

“Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional...”

Jorge Carpizo⁸⁵ señala que en la Constitución el término nación tiene dos acepciones:

⁸⁴ Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, T. IV, pp. 506-507.

⁸⁵ Enclopedia Jurídica Mexicana, T. V, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM-Ed. Porrúa, pp. 179-180. El propio autor señala que el concepto de nación es más amplio que el de Estado porque el primero abarca muchos aspectos de la vida del hombre, mientras el segundo es el órgano creador y aplicador del derecho.

- A) Nación como sinónimo de la unidad del Estado Federal, de México y de la República, vgr. artículo 25, tercer párrafo: “al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación”. El artículo 51 establece que “la Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación”.
- B) Nación como sinónimo de Federación, entendido este término como uno de los dos órdenes jurídicos que se derivan de la Constitución, vgr. artículo 27 fracción VI, párrafo tres “el ejercicio de las acciones que corresponden a la nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial”.

En la propia Constitución hay referencias a lo nacional en varios rubros: territorio nacional, propiedad nacional, desarrollo nacional, interés nacional, economía nacional, producción nacional, asuntos políticos nacionales, soberanía nacional.

En el caso de este último concepto, se refleja el propósito del constituyente de reconocer al pueblo mexicano, la calidad de depositario original de la toma de decisiones fundamentales en la conformación y en el rumbo a seguir por el Estado mexicano.

Es claro que, en ese punto, el constituyente reconoce al pueblo -o sociedad mexicana-, como componente del Estado Mexicano, la facultad de decidir el destino del país.

En ese orden de ideas, la soberanía nacional se vincula con el concepto de país, cuyo componente humano es el pueblo o sociedad.

De esa suerte, la segunda afirmación es que la referencia a “universidad nacional” conlleva a la idea de una institución que crea y transmite conocimiento y tiene reconocida por ley la calidad institucional de comprender

a todo el país.

En particular, se trata de reconocer a aquella Universidad -la UNAM- que en sus fines, alcances y búsqueda de beneficios colectivos está necesariamente vinculada con nuestro país, es decir con el pueblo de México.

III CONSIDERACIONES GENERALES RESPECTO AL CARÁCTER NACIONAL DE LA UNAM

3.1 ETAPAS DE DESARROLLO HISTÓRICO DE LA INSTITUCIÓN

En la historia de la UNAM se pueden distinguir cuatro grandes etapas de desarrollo institucional, en función de momentos históricos fundamentales para el país o de acontecimientos clave en el devenir de la institución.

En el siguiente cuadro se plasman las cuatro etapas históricas y se precisan las notas caracterizadoras de cada una de ellas.

ETAPA	PERÍODO	NOTAS CARACTERIZADORAS
UNIVERSIDAD COLONIAL	1551 a 1810 Se corresponde con la Real y Pontificia Universidad de México, fundada por Cédula Real en 1551	<ul style="list-style-type: none">• Carácter real, se traduce en la dependencia institucional al Reino de España, tanto en la designación del Rector, como en la conformación de la estructura de gobierno y de la organización administrativa, la cual requería ser aprobada por el Virrey de la Nueva España.• Carácter religioso, por su vinculación con la iglesia católica. Esta relación impacta en la falta de una auténtica libertad de cátedra.
UNIVERSIDAD DECIMONÓNICA	Siglo XIX A partir de la consumación de la independencia del país	<ul style="list-style-type: none">• Carácter nacional, se supera el carácter "real" en la recién independizada nación mexicana• Carácter religioso, que persiste constitucionalmente e impacta en la falta de libertad de cátedra.

ETAPA	PERÍODO	NOTAS CARACTERIZADORAS
UNIVERSIDAD MODERNA	Siglo XX A partir de la promulgación de la Ley Constitutiva de la Universidad Nacional de México en 1910	<ul style="list-style-type: none">• Carácter nacional, reconocido legalmente a la Máxima Casa de Estudios• Carácter laico, establecido en el texto fundamental de 1917 para la educación del país• Carácter autónomo, reconocido legalmente en 1929 y consolidado en la Ley Orgánica de 1945• Carácter constitucional autónomo, reconocido en el texto fundamental en 1980, a través del principio de la autonomía universitaria, establecido a favor de la universidad pública.
UNIVERSIDAD CONTEMPORÁNEA	Siglo XXI	<p>Se mantienen las características establecidas en el siglo XX, que en sí mismas son la esencia del quehacer institucional:</p> <ul style="list-style-type: none">• Carácter nacional• Carácter laico• Carácter autónomo <p>Ante los diversos y actuales retos (Internacionalización de la educación, sociedad del conocimiento, movilidad estudiantil y de los académicos, vinculación universidad y empresa, consorcios internacionales de investigación), es posible que en el nuevo milenio se agreguen alguna o algunas notas caracterizadoras.</p> <p>Lo que es irreductible es que no se podrán suprimir las características actuales, forjadas con el devenir histórico de la Universidad</p>

En la etapa de la Universidad contemporánea, la UNAM ha irrumpido de manera vigorosa en el siglo XXI. Destacan tres hechos significativos:

- » El reconocimiento a la Ciudad Universitaria, como Patrimonio Mundial de la Humanidad que le otorga el Comité de Patrimonio Mundial de la UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencias y la Cultura). Tan trascendente reconocimiento data del 2 de julio de 2007.
- » El otorgamiento del Premio Príncipe de Asturias de Comunicación y Humanidades, por parte del Gobierno de España, el día 23 de octubre de 2009.
- » El figurar entre las mejores universidades del mundo y la primera en Latinoamérica en diversos estudios y encuestas de medición realizados por especialistas de diferentes países.

3.2 RELEVANCIA DE LA LEY DE 1910 Y DE LA LEY DE 1929

El 31 de mayo de 1910 se publicó en el D. O. la Ley Constitutiva de la Universidad Nacional de México. De ese texto legal se desprende lo siguiente:

- » Desde una óptica legislativa, se trata del texto fundacional de la moderna Máxima Casa de Estudios, en cuanto representa el primer documento emitido por el Poder Legislativo federal. Queda atrás la regulación que desde la independencia del país había correspondido al Poder Ejecutivo (y antes al Rey de España).
- » El texto legislativo refleja el **propósito del legislador federal de reconocer a una sola universidad el carácter de nacional**. En su primer artículo se estableció que el objeto primordial de la institución “será realizar en sus elementos superiores la obra de educación nacional”⁸⁶, es decir, el legislador al otorgar el carácter nacional le impuso a la institución la responsabilidad de pergeñar para todo el país el esquema de educación superior en el país.
- » El reconocimiento de “nacional” no fue gratuito ni fortuito, pues se hizo a favor de la institución que a pesar de todas las vicisitudes que enfrentó durante el siglo XIX, era la única institución secular en el país.
- » Si bien, la ley fundacional de la UNAM se aprobó antes de la Constitución de 1917, la jurisprudencia de la SCJN estableció que los ordenamientos aprobados antes de la Carta Magna eran válidos mientras no chocaran con el texto de ésta⁸⁷. Al seguir en vigor la ley, no fue necesario volver a expedir

⁸⁶ Cfr. Alcocer, Sergio, quien destaca la afirmación de Justo Sierra de que la institución que se fundaba tenía como finalidad atender el bien de todos, a través de la formación de profesionales capaces que respondan a las demandas científicas del país, e identificar a los orígenes y particularidades de todo el territorio nacional y de su diversa población, “Centenario de la UNAM”, *Revista de la Universidad de México*, núm. 71, enero 2010, p. 9. Por su parte, Valadés, Diego, hace una reseña de las discusiones que se presentaron a propósito de la aprobación de la Ley Constitutiva de la Universidad Nacional de México, *El Derecho Académico en México*, UNAM, México 1987, pp. 112-115.

⁸⁷ Muchas de las iniciales resoluciones de la primera SCJN que surgió con la Constitución de 1917, tuvieron que ver con el reconocimiento de la legislación aprobada antes de la entrada en vigor de la nueva Carta Magna. De ellas surgieron diversas tesis de jurisprudencia. Entre otras: “*Periodo preconstitucional. De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, las leyes expedidas durante el período preconstitucional, tienen fuerza legal y deben ser obedecidas, en tanto que no pugnen con la Constitución General vigente, o no hubieren sido expresamente derogadas...*”, SJF, 5^a Época, T. XXIII, Pleno, p. 546. “Constitución de 1917. Su aplicación a las consecuencias de los actos ejecutados durante el período preconstitucional, implicaría la destrucción de todos los que sirvieron de precedente a la misma Constitución”, SJF, 5^a Época, T. I, Pleno, p. 73.

en lo inmediato la misma ley fundacional de la Universidad con el nuevo régimen constitucional.

Es hasta 1929 cuando se aprueba la primera ley fundamental universitaria expedida al amparo del nuevo texto constitucional. A partir de ese año se cuenta con la primera ley orgánica, reguladora de la Universidad como órgano del Estado mexicano. Por vez primera, en la denominación se conjugaron las características “autónoma” y “nacional”: Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México.

En la Ley Orgánica de la UNAM se impone a la Máxima Casa de Estudios la obligación de que su actividad de docencia, investigación y difusión de la cultura esté vinculada con los intereses generales del país, a través de la coadyuvancia en la solución de los grandes problemas nacionales. El cumplimiento de esa obligación institucional genera un impacto favorable en todo el país.

Al agregar a “universidad nacional” la expresión “de México”, el legislador federal vinculó desde la propia denominación institucional a la Máxima Casa de Estudios con nuestro país. Es una fórmula de reforzamiento de la exclusividad de la denominación “universidad nacional” a la UNAM.

IV CONSIDERACIONES JURÍDICAS

4.1 EN LO GENERAL

Como representante máximo del Estado mexicano se encuentra el Congreso de la Unión, conformado por representantes de todos los habitantes del país. Sus decisiones reflejan la voluntad del pueblo mexicano.

En el sistema federal mexicano, el símil de representación de cada entidad federativa, lo es la legislatura local, cuyas decisiones recogen la voluntad de la población de cada entidad federativa, respecto a los temas y problemas que atañen sólo a la propia entidad federativa.

Sin embargo, hay que resaltar como diferencia insuperable en la representación que tiene tanto el poder legislativo federal, como el poder legislativo local, el que no se puede hablar de una “nación estatal” o de una “nación de la entidad federativa”. **La nación en el Estado mexicano es única e indivisible.** Se trata de la “nación mexicana”, según lo establece el artículo 2º constitucional, con las características y componentes establecidos en el propio texto constitucional.

Al concatenar la connotación de “nación” con la de “universidad nacional” los resultados saltan a la vista:

- » Sólo puede ser universidad nacional aquella que se refiera a la nación mexicana, es decir, la que comprende a todo el país.
- » La universidad a la que se le otorgue la calidad de nacional será la representativa de México.
- » Al incluir en la denominación institucional de la Máxima Casa de Estudios la referencia a México, es claro que se particulariza y se hace exclusivo el carácter nacional de la Universidad Nacional Autónoma de México.

4.2 ALCANCE DE LA EXCLUSIVIDAD DE LA DENOMINACIÓN “NACIONAL”

La exclusividad de la denominación de “universidad nacional”, no implica ir en contra del contenido del artículo 3º constitucional, pues es totalmente compatible con el derecho a la educación, como garantía social, y con el reconocimiento a la autonomía universitaria, como garantía institucional establecida a favor de la universidad pública, sea ésta estatal o federal. Se trata de órdenes de ideas que no tienen relación con el tema de la denominación de la UNAM.

En cambio, la exclusividad de la denominación de “universidad nacional”, sí implica ir en contra del exceso de facultades que se pueden arrogar infundadamente las legislaturas locales al crear una universidad, en caso de pretender crear una supuesta universidad nacional.

También implica ir en contra de instituciones educativas que no cubren el perfil de universidad, en cuanto no comprender curricularmente las tres áreas del conocimiento universal, que identifica a una institución que tiene la calidad de universidad.

Igualmente, la exclusividad de la denominación de “universidad nacional” implica ir en contra de la ostentación por parte de una institución de una calidad que no se tiene, como lo es el carácter nacional.

Por una mera descripción terminológica lo “nacional” es contrario a “regional” o a “estatal” (en la connotación de entidad federativa). Es una cuestión de cobertura geográfica de todo el país.

Es importante destacar que en la resolución del 24 de junio de 2009, que analizamos anteriormente (*supra* capítulo tercero, punto 3.2) se transcribe parte de la ejecutoria que se originó con el amparo en revisión 1195/92, resuelto por el pleno del máximo Tribunal el 14 de noviembre de 1996, en la que el ministro ponente Juventino V. Castro en su razonamiento calificó a la autonomía universitaria como una garantía institucional.

Entre sus razonamientos, el ministro ponente incluye una evolución histórica de la UNAM, a la que califica como “**un modelo universitario nacional**”, es decir, le reconoce a la Máxima Casa de Estudios, la faceta de sistema educativo modélico a seguir en el país.

Si consideramos que de la sesión del 24 de junio de 2009 emergieron diversas tesis de jurisprudencia y tesis aisladas y que los aspectos de la resolución de esa fecha que no aparecen en las tesis también asumen obligatoriedad en su observancia (*supra* capítulo tercero, punto VI), se puede concluir que el Alto Tribunal también otorga a la UNAM la calidad de nacional en cuanto a cobertura en todo el país.

Ese reconocimiento jurisprudencial abona a la exclusividad que tiene la Máxima Casa de Estudios en el ámbito nacional.

Por otra parte, el hecho de que haya instituciones de enseñanza superior, que al igual que la UNAM, incluyen en su denominación el carácter de nacional, hace necesario formular algunas precisiones:

- » En algún caso la institución en cuestión no incluye la expresión “universidad” en su connotación de centro generador de conocimiento en las áreas científica, humanística y artística, como es el caso del Instituto Politécnico Nacional, y
- » En otro caso, a pesar de la inclusión de la expresión “universidad” en su denominación, se trata de una institución dedicada a un área específica de conocimiento, como es el caso de la Universidad Pedagógica Nacional.

4.3 IDENTIDAD HISTÓRICA UNAM-CARÁCTER NACIONAL

Históricamente, en la búsqueda de antecedentes del reconocimiento a la UNAM como “universidad nacional”, se puede analizar la primera Constitución del México independiente, la de 1824. En ese texto constitucional de

manera expresa se refirió a la educación sólo en su aspecto de religiosidad obligatoria (“la educación será católica, apostólica y romana”).

Al suprimir la dependencia al Reino español, la Universidad deja de tener el carácter de “real” y asume la responsabilidad de impartir educación superior en todo el territorio nacional.

En esa medida, a partir de la independencia del país, las características de la Universidad cambian respecto a las que tenía la universidad colonial que fue creada en 1551. A partir del nacimiento del país como nación independiente, la universidad será:

- » Nacional. Se suprime el carácter de “real”, al no existir ningún nexo con el reino español, y
- » Pontificia. Se mantiene el vínculo con la iglesia, al imponerse la obligación de impartir una educación católica.

En suma, la Real Universidad, de la época colonial, se transformó en la Universidad Nacional del siglo XIX, aunque no hubo un acto legislativo que de manera expresa reconociera esa calidad.

Las vicisitudes que enfrentó la Universidad a lo largo del siglo XIX -que provocaron su cierre y reapertura en varias ocasiones-, se originaron por las diferencias entre los liberales y los conservadores respecto a la vinculación de la Universidad con la iglesia y, por ende, al carácter católico de su enseñanza.

Empero, no se desprende que los grupos en pugna cuestionaran el carácter nacional que debía mantener la Máxima Casa de Estudios y que México debía tener una educación nacional.

Por otra parte, es dable hablar de una **identidad histórica de la UNAM con nuestro país**, que se refleja hoy en día en un doble ámbito: **nacional**, en cuanto es unánime el calificativo de ser la Máxima Casa de Estudios del país e **internacional**, por el reconocimiento a su *campus* como patrimonio de la humanidad, amén de ser reconocida como una universidad latinoamericana cimera, por los resultados que se obtienen en docencia, investigación y difusión de la cultura.

Igualmente, se puede decir que **la UNAM tiene una identidad propia como institución**, por la conformación de **tres elementos: denominación de la universidad, escudo universitario y lema universitario**. Esa triada es indisoluble; cada elemento puede ser explicado en lo individual, pero tiene mayor fortaleza en conjunto. Es difícil comprender uno sólo sin relacionarlo con los otros dos elementos. Los tres emergen de la misma tradición universitaria y son reconocidos en el plano nacional.

Ya señalamos que a principios del siglo XX, aún estando en vigor la Constitución de 1857, el Congreso de la Unión otorgó el reconocimiento de universidad nacional a la UNAM, a través de la Ley Constitutiva de la Universidad Nacional de México, publicada en el D. O., el 31 de mayo de 1910 y la posterior apertura de la institución el 22 de septiembre del mismo año.

Ese reconocimiento se ratificó en la Ley de la Universidad Nacional del 17 de abril de 1914, así como en las tres leyes orgánicas, que han regido en la Universidad, a partir del siglo XX:

- » Ley Orgánica de la Universidad Nacional de México, Autónoma, de 26 de julio de 1929;
- » Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de México, de 23 de octubre de 1933, y
- » Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, de 6 de enero de 1945, actualmente en vigor⁸⁸.

El reconocimiento legal a la UNAM como la universidad nacional, con un carácter exclusivo, encuentra acogida en la expresión generalizada en el ámbito universitario y de la opinión pública del país de que se trata de la *Máxima Casa de Estudios* del país. De hecho suele utilizarse como **sinónimos UNAM y Máxima Casa de Estudios**.

4.4 CARÁCTER NACIONAL Y CARÁCTER FEDERAL

Hay plena correspondencia entre el carácter nacional de la universidad con el carácter federal de su regulación.

Es facultad exclusiva del Congreso de la Unión legislar en materia de universidad pública federal y nacional. Así se desprende de los artículos constitucionales 3º, fracción VIII y 73, fracción XXV. Adicionalmente, se debe considerar que corresponde al Poder Legislativo federal aprobar la asignación presupuestal anual a la UNAM.

En contrapartida, al no ser facultad de las legislaturas locales el legislar en materia de universidad nacional, con mayor razón tampoco puede utilizar la denominación “universidad nacional” para asignarlo a una universidad estatal. Eso no le resta facultad para crear universidades estatales ni

⁸⁸ El texto de cada ley orgánica se puede consultar en *Compendio de la Legislación Universitaria 1910-2001*, vols. I-V, México, UNAM, 2001-2003.

para autorizar la partida presupuestal anual respectiva.

De hecho, en el *Acuerdo 279 por el que se establecen los trámites y procedimientos relacionados con el reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior* (D. O. 10 de julio de 2000), entre sus considerandos establece:

“Que a la Secretaría de Educación Pública le corresponde prescribir las normas a las que deberá ajustarse el reconocimiento de validez oficial de estudios. Que de igual manera, la Secretaría de Educación tiene facultades para vigilar que las denominaciones de los establecimientos de educación superior correspondan a su naturaleza”.

Asimismo, el artículo 26 del mismo Acuerdo señala:

“La autoridad educativa vigilará que las denominaciones de los establecimientos de educación superior:

- A) Eviten confusión con las denominaciones de otras instituciones educativas;
- B) Omitan utilizar la palabra nacional;
- C) Eviten la utilización de los términos autónoma o autónomo..., y
- D) Omitan utilizar el término Universidad, a menos que ofrezcan por lo menos cinco planes de estudios de licenciatura, o posgrado, en tres distintas áreas del conocimiento, una de las cuales deberá ser del área de humanidades”.

Surge la interrogante **¿puede el Congreso de la Unión crear universidades a las que les asigne la calidad y denominación de “universidad nacional”?**

Por supuesto, el Congreso de la Unión tiene la facultad constitucional exclusiva de crear universidades con cobertura en todo el país, aunque sería una suerte de universidad federal.

Sin embargo, lo que se requiere reflexionar es si la facultad constitucional del Congreso de la Unión le alcanza para asignar indistintamente la denominación de “universidad nacional” a la o las nuevas universidades que pueda crear.

Este tema entra en el **ámbito de política jurídica**. Es claro que el país exige contar con más universidades para cubrir la necesidad de educación superior, de desarrollo científico y de mayor cultura en México.

Lo que se debe evitar es confundir y conflictuar el rol asignado a cada universidad.

Aquí entran factores como la tradición secular de la UNAM en nuestro país y su presencia en el circuito internacional de universidades. La UNAM debe conservar el papel que siempre ha tenido en la relación México-UNAM. En otras palabras, en la relación país-Universidad, que ha sido única e incuestionable.

Una adecuada política jurídica indica que toda nueva ley que sea aprobada y toda nueva institución que sea creada deben tener una incorporación natural en el sistema jurídico del país, esto es, que no genere contradicción, ni confusión, tampoco choque de normas ni duplicidad de objetivos institucionales.

En ese esquema de política jurídica se incluye lo relativo a la denominación institucional que se asigne a la nueva institución universitaria. Utilizar indistintamente la expresión “nacional” conlleva el riesgo de confusión y de controversia innecesarias. En su caso, la fórmula conveniente tendría que ser la creación de nuevas universidades federales, pero no necesariamente nacionales.

Por otra parte, al ser el Congreso de la Unión el máximo representante de la sociedad mexicana a nivel nacional, le corresponde en exclusiva decidir a qué universidad le otorga la calidad de nacional.

En un símil entre **nación y universidad pública**, se puede señalar que así como la **nación es única e indivisible**, la **UNAM como universidad nacional también es única e indivisible**. Por si fuera poco, el reconocimiento de exclusividad en el uso de la denominación de universidad nacional le deviene de una ley federal.

El que la UNAM cuente con diversos *campi* a lo largo y ancho del país no significa que tenga divisiones o que sea una universidad dividida, sino una extensión geográfica institucional.

4.5 REPERCUSIONES JURÍDICAS DEL CARÁCTER NACIONAL

El que la calidad de “universidad nacional” que tiene la UNAM devenga de una ley federal, implica lo siguiente:

- » Se trata de un reconocimiento legal a una institución, que hace **innecesario la inscripción en algún Registro específico para efecto de tener exclusividad en la denominación** de “universidad nacional”.
- » Se trata de una suerte de **denominación de origen**, reconocida a una institución, que lleva implícito la **restricción de su utilización por par-**

BIBLIOGRAFÍA

- » “Acuerdo que establece la estructura y facultades de la Oficina del Abogado General de la Universidad Nacional Autónoma de México”, publicado en *Gaceta UNAM*, el 27 de marzo de 2003.
- » Alcocer, Sergio, “Centenario de la UNAM”, *Revista de la Universidad de México*, Nueva Época, Número 63, enero 2010.
- » *Autonomía universitaria. Decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, número 3, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.
- » Carpizo, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1979.
- » _____, “La garantía constitucional de la autonomía universitaria”, *Legislación y Jurisprudencia, Gaceta informativa*, Año 9, Vol. 9, núm. 31, sep-dic. 1980, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1980.
- » Carrillo Prieto, Ignacio, *El personal académico en la Legislación Universitaria*, México, UNAM, 1976.
- » “Compendio de Legislación Universitaria 1910-2001”, México, UNAM, Dirección General de Estudios de Legislación Universitaria, 2001.
- » Cossío Díaz, José Ramón, “La autonomía universitaria como garantía institucional”, en prensa.
- » *Diario de los Debates*, diciembre 1944, Ley Orgánica de la UNAM.
- » *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa, 2002
- » Exposición de motivos de la reforma al artículo 3º constitucional, *Diario Oficial*, 9 de junio de 1980.
- » García Ramírez, Sergio, *La autonomía universitaria en la Constitución y en la ley*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.
- » González Oropeza, Manuel, *Génesis de la Ley Orgánica y del Estatuto General de la Universidad Nacional Autónoma de México*, México, UNAM, 2010.
- » González Pérez, Luis Raúl y Guadarrama López, Enrique, *Autonomía*

- Universitaria y Universidad Pública: *El autogobierno universitario*, UNAM, Oficina del Abogado General, 2009.
- » "Informe de actividades de la Oficina del Abogado General 2008-2009". México, UNAM, 2010.
- » Islas, Jorge, coordinador, *La Oficina del Abogado General: Testimonios institucionales 1973-2007*, México, UNAM, Oficina del Abogado General, Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial, 2007.
- » Jiménez Rueda, Julio, *Historia Jurídica de la Universidad de México*, Méjico, Imprenta Universitaria, 1955.
- » *La UNAM: Presencia en el territorio nacional*, México, UNAM, 2009.
- » Madrazo, Jorge, *El Sistema disciplinario de la Universidad Nacional Autónoma de México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1980.
- » Narro, José "Perspectivas y retos actuales de la autonomía universitaria", *Revista de la Educación Superior*, Número 152, octubre-diciembre 2009, ANUIES.
- » Orozco Henríquez, Jesús, *La contratación colectiva del personal académico en el Derecho Comparado*, México, UNAM, Centro de Documentación Legislativa Universitaria, 1982.
- » *Plan de Desarrollo Institucional 2008-2011*. UNAM. <http://www.planeacion.unam.mx/consulta/>
- » Portal de Estadística Universitaria. Dirección General de Planeación. UNAM. <http://www.estadistica.unam.mx/>
- » Sierra, Justo, *Discurso inaugural de la Universidad Nacional*. 22 de septiembre de 1910.
- » Tesis de jurisprudencia derivadas de la resolución de 24 de junio de 2009: Tesis 1^a/J.18/2010, tesis 1^a/J.19/2010 y tesis 1^a/J.20/2010. SJF, 9^a Época, Vol. XXXI, marzo 2010, Primera Sala, pp. 877, 918 y 919.
- » Tesis aislada de jurisprudencia derivadas de la resolución de 24 de junio de 2009: Tesis 1^a XXX/2010, SJF, 9^a Época, Vol. XXXI, marzo 2010, Primera Sala. p. 877, y Tesis 2^a, CXIII/2009, SJF, 9^a Época, Vol. XXX, Octubre 2009, Segunda Sala, p.135.
- » Tesis aislada 2^a LII/2010. Amparo Directo en revisión 34/2010, 9 de junio de 2010, cinco votos. SJF, 9^a Época, Vol. XXXII, julio 2010, p. 327.
- » Tünnermann, Bernheim, Carlos, "La autonomía universitaria en el contexto actual", *Antología del pensamiento latinoamericano sobre la educación, la cultura y las universidades*, Compilación David Pantoja Morán, México, UDUAL, 2007.

- » Valadés, Diego, *El Derecho Académico en México*, México, UNAM, Secretaría General Auxiliar, 1987.
- » Valencia Carmona, Salvador, *Derecho, autonomía y educación superior: Derecho de la educación y de la autonomía*”, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, IPN, 2003.

El cuidado editorial de esta obra estuvo a cargo de la Subdirección de Documentación y Difusión de la Dirección General de Estudios de Legislación Universitaria y se terminó de imprimir en los talleres de Impresiones Editoriales FT., S.A. de C.V.

Calle 15, Mz. 42, Lote 17, Col. José López Portillo, C.P. 09920
el 10 de diciembre de 2010

Se imprimieron 1000 ejemplares

En su composición se utilizaron tipos Goudy y Trajan.
Impreso en offset sobre papel cultural de 90 grs. para interiores
y cartulina couche de 250 grs. para forros.
Diseño de portada y formación: Dijard Studio. www.dijard.com