H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

**C. DIPUTADO MIGUEL ÁNGEL SALIM ALLE**
**PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA**
**DEL CONGRESO DEL ESTADO**
**P R E S E N T E**

Las diputadas y los diputados que integramos la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, recibimos para efecto de estudio y dictamen las iniciativas formuladas por el diputado Ernesto Alejandro Prieto Gallardo integrante del Grupo Parlamentario del Partido MORENA, la primera a efecto de adicionar un párrafo segundo a los artículos 19 y 25 y derogar las fracciones I y II del artículo 18 y, la segunda para adicionar un segundo párrafo a la fracción II del artículo 15 y un párrafo segundo al artículo 19 de la Ley Orgánica de la Universidad de Guanajuato.

Con fundamento en los artículos 111, fracción II y 171 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, formulamos a la Asamblea el siguiente:

## D I C T A M E N

### I. Del Proceso Legislativo

**I.1.** En sesión del 23 de marzo de 2023 ingresó la iniciativa formulada por el diputado Ernesto Alejandro Prieto Gallardo integrante del Grupo Parlamentario del Partido MORENA a efecto de adicionar un párrafo segundo a los artículos 19 y 25 y derogar las fracciones I y II del artículo 18 de la Ley Orgánica de la Universidad de Guanajuato, con el expediente 465/LXV-I, turnándose por la Presidencia del Congreso a esta Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 111, fracción II, de nuestra Ley Orgánica.

**I.2.** De igual manera en la sesión ordinaria del 19 de octubre de 2023, el diputado Ernesto Alejandro Prieto Gallardo, suscribió la iniciativa a efecto de adicionar un segundo párrafo a la fracción II del artículo 15 y un párrafo segundo al artículo 19 de la Ley Orgánica de la Universidad de Guanajuato. ELD 586/LXV-I, y fue turnada a la

Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales para estudio y dictamen, con fundamento en el artículo 111, fracción II de la Ley Orgánica del Poder Legislativo.

**I.3.** En reuniones de la Comisión del 12 de abril de 2023 y 23 de octubre de 2023, respectivamente, se radicaron las iniciativas y la diputada presidenta instruyó a la Secretaría Técnica con fundamento en sus atribuciones, la elaboración de una tarjeta jurídica que contrastara los alcances contenidos en la Ley General de Educación Superior y las iniciativas de referencia.

**I.4.** Una vez que se contó con la tarjeta jurídica por parte de la Secretaría Técnica, la presidencia de la Comisión Legislativa instruyó la elaboración de un proyecto de dictamen de ambas iniciativas en sentido negativo, atendiendo a lo vertido en la tarjeta y conforme a lo dispuesto en los artículos 94, fracción VII y 272, fracción VIII, inciso e de nuestra Ley Orgánica, mismo que fue materia de revisión por los diputados y las diputadas integrantes de esta Comisión dictaminadora.

## II. Contenido de las iniciativas y consideraciones de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales

En este apartado, se consideran los puntos sobre los cuales versa el sustento de las propuestas.

La primera iniciativa justifica que la Universidad de Guanajuato como comunidad universitaria debe incorporar un sistema democrático para la elección de sus Rectores, que además cumpla con una igualdad y paridad sustantiva, que garantice el acceso real de las mujeres a los máximos cargos, de una forma paritaria y alternando los géneros, con la finalidad de fortalecer el ejercicio democrático que debe observarse. El iniciante manifiesta en su exposición de motivos que:

> *«(...) En fecha 15 de junio del 2007 se publicó la Ley Orgánica de la Universidad de Guanajuato, actualmente vigente. En el artículo 3 de esta Ley se establece la autonomía de la Universidad, lo que la dota de personalidad*

*jurídica y patrimonio propio, teniendo la facultad y responsabilidad de gobernarse a si misma para realizar sus fines, determinar sus planes y programas; así como regular sus relaciones laborales con su personal académico y administrativo. Aún y cuando el antecedente histórico de la Universidad de Guanajuato data de hace casi tres siglos, con la fundación del Colegio de la Santísima Trinidad en el año de 1732, la autonomía le fue conferida apenas hace casi treinta años, el 11 de mayo de 1994.*

*En esta etapa de autonomía la elección del Rector General y Rectores de Campus está acotada a la decisión que toma un órgano denominado Junta Directiva, compuesta por once miembros, ocho de carácter interno y tres externos a la institución universitaria. Este mecanismo constituye un sistema de democracia indirecta, en lo que podría llamarse, de segundo nivel, porque los integrantes de esta Junta son electos a su vez por el Consejo General Universitario, que es el órgano máximo de gobierno, y este tiene integrantes de ley y miembros electos mediante voto de la comunidad universitaria, que representan al personal académico, alumnos y personal administrativo, que en su conjunto elijen a quienes integran la Junta Directiva. La democracia es desde su origen, uno de los objetivos de la Organización de Naciones Unidas (ONU), en tanto el preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas inicia con la expresión "Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas resueltos a...", que es un enunciado colectivo, que solamente puede tener sentido y fundamento en sociedades democráticas.*
*Entre otras cuestiones de gran importancia, es de destacarse en el primer párrafo del preámbulo citado de esta Carta, que se señala que las Naciones Unidas están resueltas "a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres..." y "a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad." Al señalarse la igualdad de derechos de hombres y mujeres, se está en una línea trazada para lograr la maximización de esta situación, que se ha materializado a lo largo de una lucha constante que han tenido que dar las mujeres, y que lamentablemente está inacabada. En este sentido debe señalarse con claridad que en los casi tres siglos de existencia de esta institución educativa, en sus diversas etapas, solo se ha tenido una Rectora, la Maestra en Ciencias Silvia Álvarez Bruneliere, por un escaso periodo de poco más de siete meses, para terminar el periodo legal que restaba al rectorado cuyo titular pidió licencia antes de concluir.*

*En los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la llamada Agenda 2030, adoptada por la Asamblea General de la ONU, el número 16 de estos, denominado "Paz, Justicia e instituciones sólidas", contempla como metas que tienen un enfoque democrático, la 16.7 consistente en "Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades" y la meta 16.b que establece "Promover y aplicar leyes y políticas no discriminatorias en favor del desarrollo sostenible". La Universidad de Guanajuato como comunidad universitaria debe incorporar un sistema democrático para la elección de sus Rectores, que además cumpla con una igualdad y paridad sustantiva, que garantice el acceso real de las mujeres a los máximos cargos, de una forma paritaria y alternando los géneros, con la finalidad de fortalecer el ejercicio democrático que debe observarse en todos los niveles e instituciones, adoptando decisiones inclusivas, participativas y representativas. El ejercicio democrático debe ponderarse por encima de cualquier pretexto, considerando que es precisamente la universidad el espacio por antonomasia en que se nutre y disemina la libertad de pensamiento, que adquiere un sentido especial de ejercitarse en la posibilidad de elegir a las autoridades ejecutivas universitarias. Es un contrasentido de una sociedad democrática, establecer a la universidad pública como sede de la pluralidad social en que se respeta el "libre examen y discusión de las ideas", pero la elección de sus máximas autoridades, se reserva a un grupo de once "notables", dando un tratamiento de minoría de edad a la comunidad universitaria, cuando formal y prácticamente la totalidad de sus integrantes universitarios del grado de licenciatura y sus académicos, son ciudadanos mayores de edad. La única excepción en el caso de la Universidad de Guanajuato, son los estudiantes del nivel medio superior, cuyas edades están entre los 15 y 17 años, pero son también parte de la comunidad universitaria. El concepto de democracia en relación a la función educativa, está expresado en el artículo 3 de la Constitución Federal, el inciso a) de la fracción II refiere literalmente:*

*II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. Además: a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo; No puede considerarse un sistema democrático el que prevalece actualmente en la elección de Rector General y Rectores de Campus, porque está delegada la facultad de nombramiento a una Junta que es electa por representantes*

*indirectos de la comunidad universitaria, y por otra parte, dentro del Consejo General Universitario están integrantes como son los Directores de División, que son electos por la propia Junta, generándose un círculo de interés endogámico, en que se eligen mutuamente bajo un sistema circular, al que es ajena la comunidad universitaria.*

*De esta forma es evidente que no se da cabal cumplimiento a la fracción c) del artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que señala: Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de la distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: ... c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. En nuestro sistema público político estatal, los directivos de la Universidad de Guanajuato son funcionarios públicos, de especial relevancia por su función ejecutiva, el Rector General y los Rectores de Campus. El objetivo de esta iniciativa es ampliar el ejercicio de derechos y libertades en la Universidad de Guanajuato, a favor de la comunidad universitaria, para hacer más pleno y legítimo su auto gobierno, bajo un estándar democrático y de paridad sustantiva. A efecto de satisfacer lo establecido en el artículo 209 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estrado de Guanajuato, por lo que hace a: IMPACTO JURÍDICO: se derogan las fracciones I y II del artículo 18, y se adiciona un párrafo segundo a los artículos 19 y 25 de la Ley Orgánica de la Universidad de Guanajuato. IMPACTO ADMINISTRATIVO: dada la naturaleza de la presente iniciativa, no existe impacto administrativo alguno, en tanto no se modifican funciones de los cargos de Rector General y Rectores de Campus. IMPACTO PRESUPUESTARIO: no existe impacto presupuestal con esta iniciativa. IMPACTO SOCIAL: se amplía el ejercicio de derechos y libertades en la Universidad de Guanajuato, a favor de la comunidad universitaria, para hacer más pleno y legítimo su auto gobierno, bajo un estándar democrático y de paridad sustantiva. IMPACTO EN LA AGENDA 2030: De ser aprobada la siguiente iniciativa se promueve el objetivo número 16 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el cual es: "Paz, Justicia e Instituciones Sólidas" con la finalidad de promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas.»*

Respecto de la segunda iniciativa justifica el iniciante que se debe reconfigurar los equilibrios internos de la Universidad de Guanajuato, para que se evite que quienes sean titulares de la Rectoría General, puedan incidir parcialmente en la integración y decisión que son propios de otros órganos. Se propone así que un año antes del primer periodo de quien sea titular de la Rectoría General, se conozca la manifestación expresa de buscar aspirar a un segundo periodo, y como consecuencia, deje de presidir el Consejo General, de igual manera sería el titular de la Secretaría General, deje de serlo también del Consejo General, en los términos que prevé la fracción II del artículo 15 de la Ley Orgánica de la Universidad de Guanajuato, en tanto se trata de un cargo que es designado por quien ejerce la Rectoría General, conforme lo prevé el artículo 43 de esa misma ley. Manifiesta en su exposición de motivos lo siguiente:

*«(...) El proceso de elección de titular de la Rectoría General de la Universidad de Guanajuato que inició el pasado 26 de mayo de este año 2023, con la integración de la Comisión Especial,[1] designado por el Consejo*

[1] Consúltese: https://www.ugto.mx/noticias2/quehacer-institucional/100-quehacer-institucional/18412-inicia-el-proceso-desucesion-para-la-rectoria-general-de-laug#:~:text=Guanajuato%2C%20Gto.%2C%20a%2026,para%20el%20periodo%202023%2D2027

*General de esa institución, mostró un cúmulo de inconsistencias, entre las que destacó la acusación de existir el apoyo oficial por parte del titular saliente de la Rectoría General, a favor de una de las aspirantes, lo que llevó incluso a que tres aspirantes recusaran en su participación al Rector General y a la Secretaria General, quienes tuvieron que dejar de presidir y participar en el Consejo General y la Comisión Especial[2].*

*Conservando el control administrativo el Rector General saliente, fue recurrente el señalamiento de que durante el proceso se estaban realizando actos para beneficiar a una aspirante en particular, con especial énfasis en señalarse que la Junta Directiva, integrada por 11 once miembros que son electos por el Consejo General, y que es a quien corresponde designar a la persona titular de la Rectoría General, prácticamente todos ellos fueron propuestos y electos por el Rector General saliente, lo que ha hecho pesar la duda de existir parcialidad en el resultado del proceso electivo, que efectivamente en este caso concluyó con la designación de quien los otros aspirantes señalaron como beneficiaria del apoyo y favorita del Rector General saliente. Tal situación consideramos hace necesario reconfigurar los equilibrios internos de la Universidad de Guanajuato, para que se evite que quienes sean titulares de la Rectoría General, puedan incidir parcialmente en la integración y decisión que son propios de otros órganos. Considerando que conforme al artículo 19 de la Ley Orgánica de la Universidad de Guanajuato, quien se designa como titular de la Rectoría General dura un periodo de cuatro años, con opción de poder aspirar a ser designado por un periodo más, en ese transcurso puede incidir en la integración de la Junta Directiva, por el hecho de presidir el Consejo General, que como máxima órgano de gobierno, tiene la facultad de designarlos, conforme se establece en la fracción XIII del artículo 15 de la Ley Orgánica de la Universidad de Guanajuato.*

*Tal situación hace necesario que se reconfiguren los equilibrios institucionales, para lo que se propone que un año antes del primer periodo de quien sea titular de la Rectoría General, se conozca la manifestación expresa de buscar aspirar a un segundo periodo, y como consecuencia de ello, deje de presidir el Consejo General, así mismo quien sea titular de la Secretaría General, deje de serlo también del Consejo General, en los términos que prevé la fracción II del artículo 15 de la Ley Orgánica de la Universidad de Guanajuato, en tanto se trata de un cargo que es designado por quien ejerce la Rectoría General, conforme lo prevé el artículo 43 de esa misma ley. Consideramos que la reconfiguración propuesta contribuirá a que el Consejo General de la Universidad de Guanajuato, fortalezca su equilibrio, pluralidad y capacidad de evaluación imparcial de los perfiles que aspiren a integrar la Junta Directiva, en tanto continúe ésta figura orgánica, siendo la responsable de seleccionar a quien sea titular de la Rectoría General. Así mismo, llegado el momento en que quien sea titular de la Rectoría General aspire a que se le designe por un segundo periodo, se llegará al inicio del proceso con un Consejo General imparcial, sin la injerencia de la Rectoría General ni de la Secretaría General, que están en funciones. A efecto de satisfacer lo establecido en el artículo 209 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estrado de Guanajuato, por lo que hace a:*

*IMPACTO JURÍDICO: se adiciona un párrafo segundo al artículo 19 de la Ley Orgánica de la Universidad de Guanajuato, y se adiciona un párrafo segundo a la fracción II del artículo 15 de esta.*
*IMPACTO ADMINISTRATIVO: dada la naturaleza de la presente iniciativa, no existe impacto administrativo alguno.*
*IMPACTO PRESUPUESTARIO: no existe impacto presupuestal con esta iniciativa.*
*IMPACTO SOCIAL: la reforma propuesta a la Ley Orgánica de la Universidad de Guanajuato dota de equilibrio institucional el procedimiento de designación de la Rectoría General, para que los aspirantes participen bajo la garantía de imparcialidad, sin la posible influencia que pueda ejercerse desde la Presidencia y Secretaría General del Consejo General.»*

En ese sentido, las diputadas y los diputados que integramos la comisión dictaminadora coincidimos de manera general con el iniciante en la importancia de

[2] Véase: https://poplab.mx/v2/story/Apoyo-oficial-a-candidata-y-guerra-sucia-obligan-a-tres-aspirantes-a-la-rectoria-de-la-UGa-recusar-a-Agripino-y-a-Cecilia-Ramos

seguir fortaleciendo los mecanismos que impactan directamente en la educación de las y los jóvenes que se encuentran inmersos dentro del sistema educativo de nivel medio y superior en nuestro Estado y generar los actos de elección de sus autoridades académicas y administrativas dentro del marco constitucional y legal acorde a la naturaleza y fines para lo cual fueron creadas estos organismos.

Sin entrar al fondo de las iniciativas, debemos considerar quienes dictaminamos que la educación superior ha sido establecida como un derecho humano en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a partir de la entrada en vigor de la reforma del 15 de mayo de 2019. Por efecto del artículo 1o. constitucional, la educación superior queda amparada por el parámetro de control de la regularidad constitucional establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 2011 y conformado, en este caso, por la propia Constitución, el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales*[3] y el resto de las normas protectoras de este derecho que se encuentren en los tratados internacionales ratificados por el senado mexicano. Además, así lo exige el párrafo segundo del artículo 1o. constitucional que establece que las normas de derechos humanos deben interpretarse a la luz de los tratados de la materia.

En ese sentido, el derecho a la educación superior está categorizado, tanto por el Derecho internacional de los derechos humanos, como por la doctrina mexicana al respecto, como un derecho social. Cabe señalar que, si bien, durante casi todo el siglo XX se consideró a estos derechos como programáticos o de satisfacción progresiva, dadas las diferencias que entonces se reconocían respecto de los derechos civiles y políticos, la doctrina contemporánea no hace más esa distinción. La principal diferencia entre la consideración tradicional de los derechos sociales y la más actual, radica fundamentalmente en que antes era el propio Ejecutivo quien decidía cómo y

[3] Consultable en: https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights

en qué momento se satisfacían y hoy, las y los titulares de esos derechos poseen medios a su alcance para exigirlos y judicializarlos.

Importante manifestar que las decisiones jurisdiccionales sobre cómo y cuándo debe la autoridad cumplir con estos derechos está sujeta a criterios que deben ser tomados en cuenta. Por una parte, *el Comité PIDESC (CPIDESC)*[4], *órgano del tratado que cumple la función de intérprete autorizado del mismo, constituyen también parte de ese mismo parámetro de control de la regularidad constitucional*, ha desarrollado un conjunto de contenidos para los derechos sociales, y ciertamente para el derecho a la educación que aplica al derecho a la educación superior, que fijan criterios mínimos de cumplimiento, una vez que el Estado los ha reconocido. Estos contenidos están a su vez sujetos a un conjunto de principios que orientan su aplicación y que están establecidos también en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a saber: universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

**II.2. Análisis del artículo 2, tercer párrafo de la Ley General de Educación Superior**

El objeto de las iniciativas en general, por un lado es adicionar un párrafo segundo a los artículos 19 y 25 y derogar las fracciones I y II del artículo 18 y, por el otro adicionar un segundo párrafo a la fracción II del artículo 15 y un párrafo segundo al artículo 19 de la Ley Orgánica de la Universidad de Guanajuato con el propósito de modificar las atribuciones de la Junta Directiva, en lo que respecta a la designación del Rector General y los Rectores de los campus; y generar mecanismos distintos de elección de autoridades de la máxima casa de estudios, es decir, que el rector general como los rectores de campus sean elegidos mediante elección directa por medio de

[4] Consultable en: https://www.ohchr.org/es/treatybodies/cescr#:~:text=El%20Comit%C3%A9%20de%20Derechos%20Econ%C3%B3micos,Culturales%20por%20sus%20Estados%20Partes.

sufragio universal, libre, secreto y personal, conforme al procedimiento que establezca el Consejo General Universitario. Y que se garantice la paridad de género en este cargo mediante la alternancia de estos en cada proceso que se agote la posibilidad de reelección de quién es titular saliente.

De igual manera, que un año antes del primer periodo de quien sea titular de la Rectoría General, se conozca la manifestación expresa de buscar aspirar a un segundo periodo, y como consecuencia, deje de presidir el Consejo General, de igual manera quien fuera el titular de la Secretaría General.

En ese sentido, consideramos quienes dictaminamos que en el artículo 1o. constitucional se encuentran las obligaciones generales del Estado respecto a todos los derechos humanos; que en el artículo 3o. constitucional están las obligaciones específicas en materia del derecho a la educación superior; por su parte, en los artículos transitorios de la reforma al propio artículo 3o. y desde luego en los de la Ley General de la materia, así como en la observación general número 3 elaborada por el Comité de *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales*[5].

Desde esa perspectiva, la Ley General de Educación Superior, entre otras cualidades, se caracteriza por diseñar cuidadosamente la aplicación progresiva, idónea, proporcional y razonable de los atributos consagrados en la reforma al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos[6] en materia de educación superior del 15 de mayo de 2019.

[5] Consultable en: https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights

[6] Consultable en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/pagina/documentos/2020-01/CPEUM_20122019.pdf

En ese sentido, se constituye para garantizar la efectividad de un derecho humano de carácter social. Regula los ámbitos de aplicación modal, institucional y temporal. Es decir, precisa los cómos, los quiénes y el cuándo.

La Ley General de Educación Superior en su artículo 2 refiere que:

> «***Artículo 2.*** *Las universidades e instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía contarán con todas las facultades y garantías institucionales que se establecen en la fracción VII del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se regirán por sus respectivas leyes orgánicas, la normatividad que deriva de éstas y, en lo que resulte compatible, por las disposiciones de la presente Ley.*
>
> *Los procesos legislativos relacionados con sus leyes orgánicas, en todo momento, respetarán de manera irrestricta las facultades y garantías a las que se refiere el párrafo anterior, por lo que no podrán menoscabar la facultad y responsabilidad de las universidades e instituciones de educación superior autónomas por ley de gobernarse a sí mismas; realizar sus fines de educar, investigar y difundir la cultura respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinar sus planes y programas; fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; así como administrar su patrimonio.*
>
> ***Ningún acto legislativo podrá contravenir lo establecido en la fracción VII del artículo 3o. constitucional. Cualquier iniciativa o reforma a las leyes orgánicas referidas en este artículo deberá contar con los resultados de una consulta previa, libre e informada a su comunidad universitaria, a los órganos de gobierno competentes de la universidad o institución de educación superior a la que la ley otorga autonomía, y deberá contar con una respuesta explícita de su máximo órgano de gobierno colegiado.***
>
> *Las relaciones laborales de las universidades e instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que este artículo se refiere.*
>
> ***Lo subrayado es nuestro.***

Bajo este contexto jurídico podemos decir que el párrafo tercero del artículo 2 de la Ley General desarrolla lo previsto en el artículo 3o, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos[7], que establece el principio de autonomía de

[7] Consultable en: https://mexico.justia.com/federales/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos/titulo-primero/capitulo-i/#articulo-3o
(...) VII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta

las universidades públicas y sus alcances, así como las normas que regirán en caso de iniciativas o reformas a las leyes orgánicas universitarias, como lo es el de contar con los resultados de una consulta previa, libre e informada a su comunidad universitaria y de los órganos de gobierno competentes de la universidad o institución de educación superior a la que la ley otorga autonomía, y además deberá contar con una respuesta explícita de su máximo órgano de gobierno colegiado.

En ese sentido, para entender los alcances de la norma general en cita, se debe acudir a las motivaciones del constituyente reformador del artículo 3o, fracción VIII —ahora VII— de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al consagrarse en la reforma aprobada el 5 de junio de 1980 el principio constitucional de la autonomía universitaria y publicada mediante decreto en el Diario Oficial de la Federación, Primera sección, de 9 de junio de 1980, así como a la construcción jurisdiccional que ha realizado la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el tema reconociendo a la autonomía universitaria como una garantía constitucional de la que las universidades públicas son únicas titulares y la cual constituye una protección frente a los actos de las autoridades.

En este sentido, cabe resaltar de las exposiciones de motivos de las iniciativas de reforma, entre las que destaca que:

> *(...)*
> *Invocar a la autonomía universitaria es señalar la posibilidad que tienen desde hace 50 años a nivel nacional estas comunidades de garantizar la educación superior y ofrecerla al alcance del pueblo.*
>
> *La autonomía universitaria es una institución que hoy es familia a la nación mexicana. 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 endeudamiento que implique un derecho territorial por encima de las facultades primigenias del Estado. Fortalecer estas instituciones arraigadas y obligados con la colectividad nacional e independiente entre sí, es requisito indispensable para el cumplimiento de su objeto.*

---

Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere;

(...)"[8]

***Lo subrayado es nuestro.***

Es así que, en el caso de la segunda propuesta, al considerar ajustes a la normativa orgánica, forma parte también del diseño de autonomía universitaria.

De lo antes trascrito, el Alto Tribunal ha determinado en diversas resoluciones jurisprudenciales los alcances del principio constitucional de autonomía universitaria en cuatro vertientes: 1) la facultad de autorregulación, 2) la facultad de autoorganización académica, 3) la facultad de autogestión administrativa y 4) la facultad de autogobierno. Estas vertientes surgen de *la necesidad de lograr mayor eficacia en la prestación del servicio que les está atribuido y que se fundamenta en la libertad de enseñanza, pero no implica 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, y restringida a sus fines, por lo que no se constituye como un obstáculo que impida el ejercicio de las potestades constitucionales y legales de éste para asegurar el regular y eficaz funcionamiento del servicio de enseñanza.*[9]

Al respecto, se suma otro criterio adoptado por la Suprema Corte de Justicia, máxima autoridad interprete de la Constitución Federal, relativo a la acepción de la autonomía universitaria como garantía constitucional otorgada únicamente las universidades públicas. Es considerado un blindaje que otorgar protección constitucional especial para poder realizar las funciones constitucionales

[8] Consultable en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_092_09jun80_ima.pdf

[9] Tesis: 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 RELACION LABORAL. Semanario Judicial de la Federación, 9ª Época, Pleno, Tesis P/XXVIII/97, febrero 1997, p. 119, Amparo en Revisión 1195/92.

encomendadas, por ello al estar en un plano de superioridad normativa como es la Constitución Federal, no es una materia que pueda distorsionarse por el legislador ordinario, pues es el propio constituyente quiso poner y garantizar en la Constitución[10].

Una vez establecidos los parámetros y alcances de la autonomía universitaria como garantía constitucional, como expresión de la voluntad del Estado mexicano y supeditada a los principios constitucionales que norman la educación[11], corresponde puntualizar sobre la diversa naturaleza de las consultas previas, libres e informadas: a pueblos u comunidades indígenas y afromexicanos cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles, y la realizada a la comunidad universitaria y a los órganos de gobierno competentes de la universidad o institución de educación superior a la que la ley otorga autonomía, así como respuesta explícita de su máximo órgano de gobierno colegiado, en caso de cualquier iniciativa o reforma a sus leyes orgánicas.

De esta forma, la consulta previa, libre e informada a pueblos u comunidades indígenas y afromexicanos es considerado como un derecho humano establecido en los artículos 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos[12] y 6 del Convenio 169 de la OIT y la consulta previa libre e informada de la que habla el artículo 2 de la Ley General de Educación Superior, sujeta al principio constitucional de autonomía universitaria establecido en el artículo 3o., fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es una garantía constitucional.

Derivado de lo anterior, se afirma que se está frente a dos cláusulas constitucionales de contenido diverso: por una parte, la consulta previa para el caso de pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos *es un derecho humano* y por

[10] Consultable en: Cossío Díaz, José Ramón. *La autonomía universitaria como garantía constitucional*. Perfiles Educativos. Vol. XXXII, número especial, 2010. IISUE-UNAM, p. 135
[11] Tesis 1ª. XI/2003. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XVII, mayo de 2003, p. 239
[12] Consultable en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf

otra, la consulta previa a la comunidad universitaria, órganos de gobierno y respuesta explícita de su máximo órgano de gobierno colegiado *es una garantía constitucional* que instrumenta el ejercicio del derecho humano a la educación superior. Cuyo tratamiento y alcances frente actos de la autoridad legislativa local es diversa.

De ahí que, en el caso del derecho humano a la consulta previa a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos ésta constituye una garantía a la autodeterminación, a la preservación de su cultura e identidad, al acceso a la justicia, así como a la igualdad y a la no discriminación, por lo que la consulta se erige como parámetro de regularidad constitucional[13]. Al respecto, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha perfilado en diversas resoluciones derivadas de acciones de inconstitucional el alcance del ejercicio de este derecho en sentido amplio: pretende atender a las necesidades y características de las comunidades indígenas, busca propiciar un verdadero diálogo entre éstas y los poderes de la entidad que tienen la facultad de emitir normas que les afecten directamente, y tiene como finalidad llegar a un acuerdo acerca de las medidas propuestas. No obstante, la opinión que emitió el Comité Tripartita de la Organización Internacional del Trabajo en el caso sobre la reforma constitucional al artículo 2o. de nuestra Constitución General, señaló que el contenido de las consultas a los pueblos indígenas no es jurídicamente vinculante[14]. En consecuencia, se pueden aceptar o no.

Empero, en el caso de la autonomía universitaria al ser una garantía constitucional y no un derecho humano de una persona jurídico-colectiva, sino un instrumento para la maximización del derecho humano a la educación superior. La anterior manifestación tiene su sustento en el criterio sustentado por la Primera Sala tesis de jurisprudencia 1a./J. 119/2017 (10a.) de rubro: AUTONOMÍA UNIVERSITARIA.

[13] En términos del artículo 1° de la Constitución Federal, así como de los numerales 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.
[14] VOTO CONCURRENTE EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 285/2020, del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea

CONSTITUYE UNA GARANTÍA INSTITUCIONAL DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR, POR LO QUE NO PUEDE SER UTILIZADA PARA RESTRINGIRLO[15].

Por lo tanto, la consulta previa contenida en la Ley General de Educación Superior tiene un diseño diverso pues se crea en torno a una garantía constitucional de protección constitucional especial frente a actos de autoridad con el fin de contar con las condiciones básicas para el cumplimiento de sus fines y funciones. Luego entonces, la consulta previa, no puede realizarse una vez presentada la iniciativa con la cual se inicia el proceso legislativo por el legislador ordinario local, pues la voluntad universitaria es el sustento esencial e insoslayable para la adecuada y válida toma de las decisiones universitarias que refleja el sentir de la comunidad universitaria, pensar lo contrario vaciaría el contenido de la cláusula constitucional de protección especial creada por el constituyente reformador.

Lo expuesto se refrenda y reitera por parte de quienes dictaminamos al referir que con la simple lectura del artículo 2 de la propia Ley General de Educación Superior que reconoce a la autonomía universitaria como garantía constitucional y señala en su primer párrafo:

> ***Artículo 2.*** *Las universidades e instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía contarán con todas las facultades y garantías institucionales que se establecen en la fracción VII del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se regirán por sus respectivas leyes orgánicas, la normatividad que deriva de éstas y, en lo que resulte compatible, por las disposiciones de la presente Ley.*

[15] "La autonomía universitaria es una garantía institucional del derecho a la educación superior, es decir, tiene un carácter exclusivamente instrumental y no conforma, per se, un fin en sí misma, por lo que es valiosa si y sólo si -y en la medida en que- maximiza el derecho humano a la educación superior. En este sentido, no debe confundirse la autonomía universitaria, en cuanto garantía institucional que se predica de una persona jurídica de derecho público -la universidad autónoma-, con los derechos fundamentales de las personas físicas que la integran: el derecho a la educación superior y sus distintos haces normativos, como el derecho a la libre investigación y discusión de las ideas, el derecho a la libertad de cátedra, entre otros. Esto es, el hecho de que la autonomía universitaria tenga una relación instrumental con la maximización de derechos individuales no implica que ésta sea a su vez un derecho humano de una persona jurídico-colectiva que deba ponderarse con los derechos humanos de sus miembros. La autonomía universitaria, en definitiva, está subordinada a la maximización del derecho a la educación, por lo que, por regla general, el ejercicio legítimo de aquélla no puede incluir la restricción de aspecto alguno del derecho a la educación." Publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 48, Noviembre de 2017, Tomo I, página 132.

Y continuamos reiterando la anterior aseveración en el segundo párrafo del numeral 2:

> *Los procesos legislativos relacionados con sus leyes orgánicas, en todo momento, **respetarán de manera irrestricta las facultades y garantías a las que se refiere el párrafo anterior**, por lo que no podrán menoscabar la facultad y responsabilidad de las universidades e instituciones de educación superior autónomas por ley de gobernarse a sí mismas; realizar sus fines de educar, investigar y difundir la cultura respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinar sus planes y programas; fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; así como administrar su patrimonio.*

De igual forma, en congruencia con lo anterior, la Ley Marco en el tercer párrafo del artículo 2, recalca la que su primer enunciado normativo:

> ***Ningún acto legislativo podrá contravenir lo establecido en la fracción VII del artículo 3o. constitucional***

En consecuencia, consideramos que el iniciante debió incorporar a sus iniciativas, con las cuales se da inicio al proceso legislativo, los resultados de la consulta previa, libre e informada a la comunidad universitaria y a los órganos de gobierno competentes de la universidad y además deberá contar con una respuesta explícita de su máximo órgano de gobierno colegiado, a fin de dotar de armonía constitucional a las iniciativas, en concordancia con la facultad expresa en el artículo 3o de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, en su fracción VII a las Universidades autónomas para gobernarse a sí mismas.

En concordancia con lo anterior, si bien reconocemos que los objetivos o fines que se persiguen con las iniciativas son importantes de analizar, también lo es que de fondo son improcedentes para cumplir el mandato constitucional y legal por cuyo cumplimiento hemos de velar en los términos del mandato de que nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos nos estableció.

Dados los argumentos esgrimidos, esta comisión legislativa determina que las iniciativas son improcedentes en razón de no atender a los parámetros constitucionales y legales acordes a la reforma del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Educación Superior.

Por lo anteriormente expuesto, sometemos a consideración de la Asamblea, la aprobación del siguiente:

**ACUERDO**

**Único.** Se determinan improcedentes las iniciativas formuladas por el diputado Ernesto Alejandro Prieto Gallardo integrante del Grupo Parlamentario del Partido MORENA, la primera a efecto de adicionar un párrafo segundo a los artículos 19 y 25 y derogar las fracciones I y II del artículo 18 y, la segunda para adicionar un segundo párrafo a la fracción II del artículo 15 y un párrafo segundo al artículo 19 de la Ley Orgánica de la Universidad de Guanajuato y se ordena su archivo definitivo.

Comuníquese el presente acuerdo a la Secretaría General del Congreso de Estado, para los efectos conducentes.

**GUANAJUATO, GTO., A 4 DE DICIEMBRE DE 2023**
**LA COMISIÓN DE GOBERNACIÓN Y PUNTOS CONSTITUCIONALES**

**Diputada Susana Bermúdez Cano**

**Diputada Briseida Anabel Magdaleno González**

**Diputado Rolando Fortino Alcántar Rojas**

**Diputada Laura Cristina Márquez Alcalá**

**Diputado Gerardo Fernández González**

**Diputado Gustavo Adolfo Alfaro Reyes**