



A LA COMUNIDAD UNIVERSITARIA DE LA UNIVERSIDAD VERACRUZANA
A LOS INTEGRANTES DEL H. CONSEJO UNIVERSITARIO GENERAL
AL PUBLICO EN GENERAL

La Junta de Gobierno de la Universidad Veracruzana, en cumplimiento del acuerdo adoptado en su tercera sesión ordinaria del año, celebrada los días 20 y 21 de agosto, hace públicos el fundamento, las razones y los argumentos que sustentan la posición de este órgano colegiado en relación al Anteproyecto de Ley Orgánica de la Universidad Veracruzana, misma que dio a conocer mediante su comunicado del día 7 de agosto. Elementos que en su mayoría, se enviaron a la rectora, Dra. Sara Ladrón de Guevara, mediante oficio JG/68/2018, quien los remitió a la Comisión Transitoria para la Integración del Anteproyecto de Ley Orgánica del Consejo Universitario General, conforme informó a esta Junta de Gobierno a través del oficio REC/285-18 de fecha 7 de agosto.

La Junta de Gobierno estima que el anteproyecto de Ley Orgánica debe ser mejorado de manera significativa en diversos aspectos. Sin embargo, este órgano colegiado habrá de expresarse sólo en relación a dos temas, que le resultan especialmente sensibles: el mecanismo de control y vigilancia del presupuesto y patrimonio universitarios, y el sistema de pesos y contrapesos institucionales.

1) El mecanismo de control y vigilancia del presupuesto y patrimonio universitarios

El anteproyecto de Ley Orgánica de la Universidad Veracruzana, en adelante ALOUV, propone sustituir la Contraloría General, por la Contraloría General de Cuentas que se integrará por 3 personas honorables, de prestigio y reconocida experiencia financiera de al menos 5 años, como únicos requisitos. Sus integrantes serán designados por el Consejo Universitario General (CUG) a propuesta del rector, a diferencia del titular de la Contraloría General que, previa convocatoria pública, es designado por la Junta de Gobierno,¹ por tiempo específico, conforme a un procedimiento previamente establecido y en atención a un perfil que incluye no haber sido sentenciado por la comisión de delitos dolosos o haber cometido falta grave en la UV u otra institución.²

El ALOUV prevé que la Contraloría General de Cuentas deberá rendir un informe anual sobre su desempeño al CUG y al rector, así como informes cuando estas autoridades lo juzguen pertinente. En el régimen jurídico vigente, la Contraloría General presenta informes trimestrales de actividades (que se turnan al rector) y de los estados financieros de la institución; un dictamen anual sobre los estados financieros de la Universidad (que se turnan al rector), un informe anual de trabajo e informes de auditorías extraordinarias y ordinarias. Además, la Junta de Gobierno remite al rector los estados financieros dictaminados por un auditor externo, para que los haga del conocimiento del CUG.³

En relación a las modificaciones propuestas para el órgano interno de control de la UV preocupan a esta Junta de Gobierno diversos aspectos. En primer lugar, que en el anteproyecto no se defina un perfil objetivo para la integración de la Contraloría General de Cuentas; por el contrario, y con

¹ Vid. Artículo 4, fracción VIII, de la Ley de Autonomía de la Universidad Veracruzana.

² Vid. Artículos 35 a 40 del Reglamento de la Junta de Gobierno de la Universidad Veracruzana.

³ Vid. Artículos 41 a 45 del Reglamento de la Junta de Gobierno de la Universidad Veracruzana



excepción de uno de los criterios establecidos, el perfil señalado es ambiguo y susceptible de diversas interpretaciones.

En segundo término, inquieta que no se precisen la integración, atribuciones y régimen jurídico de la Contraloría General de Cuentas; temas que quedan sujetos a su desarrollo posterior en el Estatuto General y reglamento respectivo, lo cual, de forma inicial, no constituye un error de técnica legislativa al tratarse, según se intuye, de una ley marco; pero, a condición de que se fijen garantías mínimas para una correcta regulación posterior. Llama la atención que se ignoren las normas nacionales y locales donde se estatuye que los integrantes de órganos internos de control deben nombrarse a partir de un sistema que garantice la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública, con base en el mérito, y a través de procedimientos transparentes, objetivos y equitativos.⁴ Otorgar la atribución al rector de presentar a quienes serán designados por el CUG como miembros de la Contraloría General de Cuentas implica, otorgar un poder discrecional sin garantías mínimas como podrían ser, por ejemplo, el de una convocatoria pública o el deber de corresponder a los mejores perfiles deseables.

Un tercer aspecto que preocupa a la Junta de Gobierno, es que la vigilancia y control del presupuesto y patrimonio, se confiere a un órgano cuya composición integra a un número significativo de servidores públicos que son responsables de su manejo y administración. Un análisis revela que el CUG se integra por 406 consejeros⁵ de los cuales alrededor del 36% ocupa funciones directivas y de administración y, a la vez, son designados por el rector, quien preside el CUG. Un mejor diseño normativo se localiza en las universidades autónomas de Guanajuato y Tamaulipas en las que, el órgano interno de control cuenta con autonomía técnica y de gestión, siendo designado su titular mediante la elección de una terna derivada de la consulta pública realizada por su consejo universitario y asamblea universitaria, respectivamente.⁶ A estas IES (Instituciones de Educación Superior) puede sumarse la Universidad Autónoma de la Ciudad de México que ha diseñado a su Contraloría como un órgano independiente en lo funcional y operativo de los órganos de gobierno y de administración universitarios.⁷

El diseño institucional de la UV en relación a su Contraloría General, igual al de la Universidad de Aguascalientes⁸ y análogo al de la UNAM, en el que el contralor depende del Patronato (autoridad independiente de la Junta de Gobierno, el Consejo Universitario y del rector),⁹ descansa en la capital importancia que tiene la independencia y autonomía de los órganos internos de control respecto a la administración universitaria.

La conformación actual del CUG de la UV, no garantiza que sus decisiones sean independientes del rector, ya que buena parte de sus miembros están sujetos a la designación y remoción por parte de éste.¹⁰ Diferente sería si el CUG tuviese una integración que impidiera a las autoridades

⁴ Vid. Artículo 20 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y artículo 17 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Veracruz.

⁵ Vid. El punto número 1 del siguiente documento: Consejo Universitario General, “Síntesis de los acuerdos de la sesión ordinaria del Consejo Universitario General del 23 de marzo de 2018”. Disponible en: <https://www.uv.mx/secretariaacademica/files/2018/05/Sintesis-CUG-230318-F.pdf>

⁶ Vid. Artículos 60 y 61 bis de la Ley Orgánica de la Universidad de Guanajuato y artículos 75 y 76 del Estatuto Orgánico de la Universidad Autónoma de Tamaulipas.

⁷ Vid. Artículo 32 del Estatuto General Orgánico de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

⁸ Vid. Artículo 28 de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Aguascalientes.

⁹ Vid. Artículo 10, fracción V, de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de México.

¹⁰ Vid. Artículo 38, fracciones VIII, IX y XI de la Ley Orgánica de la Universidad Veracruzana.



universitarias ser juez y parte en el ejercicio de la atribución de vigilancia y control del presupuesto y patrimonio universitarios. Tres ejemplos a este respecto lo dan las universidades de Morelos y Aguascalientes, así como la Universidad Autónoma Metropolitana. En la primera, la integración del Consejo Universitario se da de forma equitativa por representantes de estudiantes, académicos y titulares de unidades académicas e integra a dos miembros de cada uno de los organismos gremiales (de trabajadores administrativos y académicos) y estudiantiles.¹¹ La segunda, cuenta con un Consejo integrado por su rector (quien preside, pero sólo tiene voto de calidad en caso de empate), su secretario general, los titulares de las unidades de apoyo de primer nivel y dos representantes administrativos, todos los cuales tienen voz pero no voto; y, los titulares de unidades académicas, dos representantes de los profesores y dos representantes de los alumnos de cada unidad académica quienes tienen voz y voto.¹² En la tercera, las autoridades que participan en el Colegio Académico¹³ -rectores y directores de división-, ninguna nombrada directamente por el Rector General, quien lo preside, son minoría ante los representantes de los profesores, de los alumnos y del personal administrativo.¹⁴

En cuarto lugar, el ALOUV divide al patrimonio universitario en tangible e intangible. El patrimonio tangible, sin definirlo, lo subclasifica en seis tipos. En torno a este punto son fundamentalmente dos aspectos los que preocupan a la Junta de Gobierno. Por un lado, que la subclasificación hecha del patrimonio tangible no corresponde, en todos los casos, a los criterios establecidos en las Normas de Información Financiera.¹⁵ Por otro, que a la Contraloría General de Cuentas, sólo se le otorga la facultad de vigilar la administración del patrimonio tangible, razón por la cual el patrimonio intangible quedaría sin posibilidad de cuidado por parte de ese órgano colegiado, además que podría conllevar el incumplimiento de la normatividad vigente en el país.¹⁶

En suma, inquietan las implicaciones que el ALOUV puede tener respecto a la vigilancia y control del presupuesto universitario, pues supone el tránsito de un modelo de órgano de control interno unipersonal,¹⁷ reglado¹⁸ e independiente de la administración universitaria,¹⁹ a otro de carácter colegiado, no desarrollado por cuanto a sus garantías mínimas,²⁰ y cuya conformación depende de las propuestas presentadas por el rector al CUG, el cual preside la autoridad ejecutiva e integra a alrededor del 36% de consejeros que ocupan funciones directivas y/o de administración y, a la vez, son designados por el rector. Además de que no toma en cuenta las mejores prácticas desarrolladas en las últimas décadas por las IES autónomas del país y pone en riesgo el cumplimiento de deberes institucionales en materia de vigilancia y control de los recursos públicos asignados a la UV.

¹¹ Vid. Artículos 10 y 18 de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos.

¹² Vid. Artículo 10 de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Aguascalientes.

¹³ Órgano equivalente al Consejo Universitario General de la Universidad Veracruzana, de acuerdo con las funciones que realiza.

¹⁴ Vid. Artículo 6, fracción II, y artículos 12 y 13 de la Ley Orgánica de la Universidad Metropolitana.

¹⁵ Vid. Normas de Información Financiera C-8 (NIF-8), Consejo Mexicano para la Investigación y Desarrollo de Normas de Información Financiera.

¹⁶ En particular el incumplimiento de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, en su capítulo primero de los títulos III y IV.

¹⁷ Vid. Artículo 4, fracción VIII, de la Ley de Autonomía de la Universidad Veracruzana.

¹⁸ Vid. Artículos 41 a 50 del Reglamento de la Junta de Gobierno y leyes federal y estatal en materia de responsabilidades administrativas.

¹⁹ Vid. Artículo 4, fracción VIII, de la Ley de Autonomía de la Universidad Veracruzana.

²⁰ Vid. Artículo 20 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y artículo 17 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Veracruz.



Finalmente, en opinión de esta Junta de Gobierno, sin importar de quién dependa el órgano interno de control, el CUG debe ser informado de todas las acciones y resultados de los trabajos realizados por la Contraloría General de Cuentas, a fin de evitar la discrecionalidad del rector en turno o del CUG, respecto a qué habrán de conocer, pues todos y cada uno de los informes que hasta el momento se han desarrollado al interior de la UV hacen parte de la actividad del control y vigilancia del presupuesto y patrimonio universitarios.

2) El sistema de pesos y contrapesos institucionales

El ALOUV propone un número significativo de cambios en torno a la Junta de Gobierno, los cuales afectan la función principal que ha de realizar según el mismo, esto es, la designación del rector y, en tal sentido, son desfavorables para la Universidad Veracruzana y su comunidad.

Un primer par de propuestas del anteproyecto es la reducción de 5 a 4 años del encargo de los integrantes de la Junta y la disminución de 3 a 1 año de la restricción a éstos para ser candidatos a ocupar cargos de dirección en la UV. Las temporalidades son determinantes de ley que, hasta cierto punto, son facultativas del legislador, pero es exigible que éstas descansen en razones. En este sentido, los 5 años de duración del cargo de miembro de la Junta de Gobierno descansa en el mecanismo de sustitución de sus miembros y en la necesidad de que el saber acumulado por el órgano colegiado se transmita y trascienda a los periodos de designación rectoral. Una revisión de los diseños normativos al respecto, muestra que la mayor parte de las IES autónomas del país que cuentan con el modelo de designación rectoral por juntas de gobierno establecen periodos de permanencia de sus integrantes que oscilan entre los 5 y los 10 años,²¹ siendo pocas las excepciones, Guanajuato y Tabasco,²² que establecen periodos de permanencia más cortos. En este sentido, la propuesta del ALOUV va contra el sentido común y de las razones que sustentan el tipo de disposiciones normativas en el tema.

La restricción a los miembros de la Junta de Gobierno de no ser candidatos para ocupar cargos de dirección en los 3 años siguientes a su separación del órgano, busca evitar que sus integrantes vinculen su desempeño a intereses personales o que, incluso, lo utilicen como plataforma para el desarrollo de proyectos propios, que afecten la imparcialidad, objetividad e independencia que deben en razón del cargo. Así, es de observar que con excepción de la Universidad Autónoma de Tabasco (que contempla un año de restricción),²³ la mayor parte de las universidades que tienen el modelo de elección de rector por juntas de gobierno mantienen restricciones por 2 años,²⁴ destacando de forma diferenciada la UV y la autónoma de Aguascalientes que establecen 3 años y la autónoma de Morelos que prescribe un término de 4 años.

En segundo lugar, se propone que la Junta se integre por 2 miembros externos y 7 internos. Actualmente, se integra por 5 miembros internos y 4 externos.²⁵ Al respecto cabe decir que, la conformación actual obedece a la pretensión de contar con académicos con una visión más objetiva acerca de la Universidad, que no estuviesen sujetos a factores de visceralidad y que no pudiesen ser

²¹ Vid. Leyes orgánicas de las universidades de Baja California, Morelos, Nuevo León, Quintana Roo, Sonora, Universidad Nacional Autónoma de México y Universidad Autónoma Metropolitana.

²² Vid. Artículo 17 de la Ley Orgánica de Guanajuato y artículo 17 de la Ley Orgánica de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco.

²³ Vid. Artículo 18 de la Ley Orgánica de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco.

²⁴ A saber, las universidades autónomas de Baja California, Chiapas, Guanajuato, Nuevo León, Quintana Roo y Sonora.

²⁵ Vid. Artículo 3 del Reglamento de la Junta de Gobierno de la Universidad Veracruzana.



sujetos a los vaivenes internos de una institución en que fuesen susceptibles de ser presionados, de ser copados y/o de ser oprimidos.²⁶ Propósito que se ha mostrado acertado a través del tiempo. Y, no sólo eso, la presencia de miembros externos en la Junta de Gobierno le ha dado fortaleza institucional y ha permitido que se nutra de otras visiones y experiencias universitarias del país, evitando una endogamia que puede llegar a ser ciega ante procesos de más largo alcance.

La reducción de los miembros externos puede conllevar el debilitamiento institucional de la Junta de Gobierno, un mayor poder de presión a sus integrantes y un empobrecimiento en la visión respecto a la conducción de la UV. Finalmente, sólo cabe destacar que las cualidades que se establecen para ser miembro externo de la Junta quedan al total arbitrio de calificación del rector, pues será el ejecutivo universitario quien presente las ternas al CUG para su aprobación, por lo que la discrecionalidad y ampliación del poder de la autoridad señalada se ve robustecido.

En tercer término, el ALOUV determina que para ser miembro de la Junta de Gobierno deben satisfacerse los mismos requisitos que para ser rector, además de haberse distinguido en la comunidad académica y no haber ocupado cargos directivos en la UV en los tres años anteriores. Esto implica que el requisito de haberse distinguido en su especialidad, contemplado en la actual Ley de Autonomía, se eliminará, y se tendrán que satisfacer ahora los requisitos de: 1) tener por lo menos 5 años de antigüedad al servicio de la UV, criterio que da al traste con el perfil de miembros externos; 2) poseer título de licenciatura, haber realizado estudios de posgrado y publicado obra reconocida en el área de su especialidad, y 3) no haber ocupado el cargo de rector interino o sustituto. *Grosso modo*, puede decirse que el diseño de perfiles institucionales, tiene que ver con identificar cuáles son los caracteres óptimos para el desempeño de una función, tarea u objetivo, ya sea por tipo de formación, experiencia, actitudes, valores, etc. De ahí que un perfil no sólo debe ser útil para identificar quién podría desempeñar de mejor forma una tarea específica, sino también para distinguirlo con nitidez de otros perfiles, tendientes a satisfacer otro tipo de necesidades. Equiparar el perfil de rector al de integrante de la Junta, equivale a igualar funciones ejecutivas con otro tipo de función que tiene más que ver con la toma de decisiones a favor del bienestar de la comunidad universitaria y de la educación superior, a través de una adecuada selección del rector, para lo cual poco puede decir un título de licenciatura o un posgrado. Si valores fundamentales para el buen desempeño de una Junta de Gobierno son la imparcialidad e independencia de sus miembros ¿Por qué en el ALOUV no se propone un perfil que garantice esto? Tal como ha escrito López Zárate, tratándose de las juntas de gobierno, parecería privar un interés en que a ellas pertenezcan “hombres y mujeres de la academia, sabios, prudentes y maduros, ajenos a los apetitos del poder”.²⁷

Un cuarto aspecto a destacar, tiene que ver con la sustitución de la mayoría calificada por el de mayoría absoluta para la designación del rector. En el modelo vigente se exige una votación favorable de las 2/3 partes de los integrantes de la Junta (6 votos de 9), y en el que se propone se determina que la votación idónea será del 50% más 1 (5 votos de 9). Teóricamente, la mayoría calificada debe exigirse en asuntos en los que se requiere ampliar el consenso, sobre todo en asuntos trascendentes, que requieren de un apoyo considerable o de una mayor legitimación en la toma de decisiones.²⁸ En este sentido, el modelo de mayoría calificada responde mejor a las implicaciones que tiene el nombramiento de un rector en las IES públicas autónomas del país. Así se

²⁶ Vid. Universidad Veracruzana, *Consejo Universitario General*, Dirección de Asuntos Jurídicos de la Universidad Veracruzana, 1997, pp. 38-40.

²⁷ Vid. López Zárate, Romualdo, “Una aproximación a las formas de gobierno de las universidades públicas”, en *Sociológica*, año 13, núm. 36, enero-abril, 1998, p. 234.

²⁸ Vid. Camposeco, Miguel Ángel, *Manual de temas legislativos*, Edición Privada, México, 1984.



manifestó el legislador de la Ley de Autonomía de 1996, al afirmar que la exigencia de una mayoría calificada en la votación de la Junta de Gobierno para la designación del rector “conduce a la mayor certeza y confianza en que la dirección de la institución estará encomendada siempre a los miembros más distinguidos, honorables y capaces de la comunidad universitaria, como corresponde al interés del pueblo de Veracruz”.²⁹

En quinto lugar, puede señalarse la propuesta de eliminación de la facultad de la Junta de Gobierno de emitir, sin injerencia de la administración universitaria, su propio reglamento. Una atribución que, en la legislación vigente, no cae en la discrecionalidad ni en el vacío jurídico, pues la Ley de Autonomía, en su artículo 8, estableció criterios claros para su desarrollo. De acuerdo con el ALOUV, la Junta de Gobierno deberá elaborar su reglamento (ahora sin un marco normativo que oriente su desarrollo) y presentarlo ante el CUG, previo dictamen de la Comisión de Reglamentos, una Comisión que es coordinada por la Dirección de Normatividad,³⁰ misma que depende del Abogado General, el cual es un funcionario que hace parte de la Comisión de Reglamentos, que depende directamente del rector y que es designado y removido por el mismo.³¹

Un sexto cambio es la eliminación de las atribuciones de la Junta de Gobierno de proponer ternas al CUG para la designación de sus miembros y de designar a integrantes en los casos de muerte, incapacidad, renuncia o por dejar de cumplir alguno de los requisitos de ley uno de sus miembros, las cuales se transfieren al rector quien deberá enviar, en cualquiera de estas dos hipótesis, ternas para la designación por parte del CUG. Esto implica, por un lado, que se expulsa la posibilidad de que la comunidad universitaria participe en la integración de las ternas que la Junta presenta al CUG, y, por otro, que su conformación dependerá de la voluntad del rector, obstruyendo con ello la independencia e imparcialidad de este órgano colegiado.

Por último, el ALOUV quita la facultad a la Junta de Gobierno de resolver sobre la renuncia del rector y restringe la libertad de ésta para hacer comparecer a integrantes de la comunidad universitaria, ante cualquier tema que fuese de interés para el órgano colegiado.³²

En síntesis, las propuestas que presenta el ALOUV, en su conjunto, implican el debilitamiento institucional de la Junta de Gobierno, disminuye sus capacidades como órgano de deliberación y toma de decisiones, la coloca en situación de dependencia del rector y, con ello, pone en peligro la independencia, objetividad e imparcialidad con la que debe conducirse este órgano colegiado, y, por último, afecta al sistema de pesos y contrapesos institucionales que debe observarse en cualquier estado constitucional democrático de derecho, pues implica la concentración del poder en la figura del ejecutivo universitario.

En consideración de todo lo anterior, esta Junta de Gobierno reitera lo dicho en su comunicado del 7 de agosto en relación a la trascendental importancia que tiene la Ley Orgánica para la vida institucional de la UV y de su comunidad, y de la necesidad de mecanismos de participación que coadyuven con la reflexión responsable, amplia e informada de su comunidad y que garanticen, a la vez, que dicha participación será tomada en cuenta para detectar las

²⁹ Vid. Exposición de motivos de la Ley de Autonomía de la Universidad Veracruzana, publicada en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 30 de noviembre de 1996.

³⁰ Vid. Artículo 34, fracción IV, del Estatuto General de la Universidad Veracruzana.

³¹ Vid. Artículos 38, fracción IX, 81 y 83, fracción XI, de la Ley Orgánica de la Universidad Veracruzana y artículo 28 del Estatuto General de la Universidad Veracruzana.

³² Vid. Artículo 9, fracción IX, y el último párrafo del artículo 11 del Anteproyecto de Ley Orgánica de la Universidad Veracruzana.



necesidades normativas actuales al interior de la institución, así como los mejores diseños normativos e institucionales y las mejores prácticas en las IES públicas del país y del mundo.

Tales reiteraciones de la Junta tienen como referencia al Código de Ética de la Universidad Veracruzana³³ y se realizan con el propósito de que la Universidad cuente con una ley orgánica a la altura de los tiempos y de la comunidad universitaria que la ha de encarnar.

ATENTAMENTE

Xalapa de Enríquez, Veracruz, a 28 de agosto de 2018

H. JUNTA DE GOBIERNO DE LA UNIVERSIDAD VERACRUZANA

³³ En particular las fracciones III, IV, V, VII y XI del capítulo IV, del Código de Ética de la Universidad Veracruzana.