

150  
2ej.

ESCUELA NACIONAL  
DE ESTUDIOS  
PROFESIONALES

A C A T L A N

" LEGISLACION Y AUTONOMIA

UNIVERSITARIA "



TESIS QUE PARA OBTENER EL TITULO  
DE LICENCIADO EN DERECHO, PRESENTA:

JUAN DE DIOS R. HERNANDEZ MONGE.

1 9 9 2

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

I N D I C E

I N D I C E:  
INTRODUCCION:

PAG.  
I-III  
IV-VI

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

A).- LA UNAM HOY:-----	1
B).- LA UNIVERSIDAD EN EUROPA Y UNIVERSIDAD COLONIAL:-----	5
C).- UNIVERSIDAD Y REFORMA:-----	8
D).- LA UNIVERSIDAD EN EL PORFIRIATO:-----	10
E).- LA UNIVERSIDAD Y LA REVOLUCION MEXICANA:-----	15

CAPITULO II

ANTECEDENTES DE LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA

A).- DIVERSOS PROYECTOS Y REFORMAS	
1.- Proyecto de Justo Sierra (1881): -----	25
2.- Reforma de Victoriano Huerta: -----	25
3.- Proyecto del Gobierno Convencionista: -----	25
4.- Proyecto de José Natividad Macías: -----	26
5.- Proyecto de Félix F. Palavicini: -----	26
6.- Proyecto de la Federación Nacional de Estudiantes.-----	27
7.- Propuesta del VI Congreso Nal. de Estudiantes: -	28
B).- LOS HECHOS EN 1929:	
1.- La Huelga Estudiantil: -----	28
2.- El Auge del Movimiento: -----	31
3.- La Represión: -----	33
4.- La Omisión: -----	35
5.- La Respuesta Presidencial: -----	36

6.- La exposición de motivos de la Ley de Autonomía Universitaria de 1929:-----	42
--	----

CAPITULO III  
LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA

A).- LA LEY ORGANICA DE 1929: -----	49
B).- LOS FINES DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA: -----	51
C).- LA LEY ORGANICA DE 1933: -----	54
D).- LA LEY ORGANICA DE 1945: -----	72

CAPITULO IV  
LOS ANTECEDENTES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1980.

A).- EL CRECIMIENTO DE LA U.N.A.M.: -----	84
B).- EL SINDICALISMO UNIVERSITARIO: -----	86
C).- LAS ORGANIZACIONES SINDICALES EN LA U.N.A.M.: -----	91
D).- EL AUGE DEL SINDICALISMO EN LA U.N.A.M.: -----	93
E).- EL CONVENIO COLECTIVO DEL STEUNAM: -----	98
F).- LAS CONDICIONES GREMIALES DEL PERSONAL ACADEMICO DE LA U.N.A.M.: -----	100
G).- EL STUNAM: -----	103
H).- EL PROYECTO DE APARTADO " C " DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL: -----	107

CAPITULO V  
LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1980

A).- LA ADICION DE LA FRACCION VIII DEL ARTICULO 3º CONSTITUCIONAL: -----	113
B).- LA REFORMA DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, RESPECTO DE LOS TRABAJADORES UNIVERSITARIOS: -----	120
C).- LA NECESIDAD DE FORMULAR UN PROYECTO DE LEY FEDERAL DE AUTONOMIA UNIVERSITARIA:-----	132

1.- El Marco Constitucional.-----	132
2.- La Adecuación de la Legislación Universitaria al Marco Constitucional: -----	134
3.- Análisis de la fracción VIII del Artículo 3 <sup>o</sup> Constitucional: -----	139
4.- La inconstitucionalidad de la Ley Orgánica: ---	142
5.- La Reglamentación de la Autonomía Universitaria:	144
CONCLUSIONES: -----	152
BIBLIOGRAFIA: -----	188

INTRODUCCION:

El presente trabajo de tésis, representa un esfuerzo por analizar el proceso histórico y jurídico por el que ha transcurrido la vida de la UNAM, en busca de la AUTONOMIA UNIVERSITARIA, para ello ha sido necesario hacer una revisión de las diferentes etapas, en busca de los orígenes del concepto, y del papel que en cada una ha jugado la comunidad universitaria.

La legislación universitaria ha representado un vínculo de dependencia y subordinación de las Universidades, respecto del Estado, que ha pasado por diferentes momentos, siempre condicionado a los intereses de los grupos políticos en el poder en cada periodo.

La indefinición del concepto de autonomía, había dado lugar a las mas diversas interpretaciones acerca de su connotación y de sus alcances jurídicos, hasta que el Poder Legislativo, definió el concepto y lo elevó al rango de garantía Constitucional, en 1980.

La definición del concepto y su establecimiento como mandato constitucional, desde nuestro punto de vista hace necesario una adecuación de la legislación universitaria, ya que la adición de la fracción VIII del Artículo 3º Constitucional, por su carácter y por su fuente legislativa, constituye la norma fundamental del orden jurídico establecido de la República; y las leyes orgánicas que rigen actualmente a las Universidades e Institutos de Educación Superior autónomas por ley, contradicen flagrantemente el contenido de la fracción mencionada, y por lo tanto carecen de vigencia, aunque

conserven su positividad; es decir, están deslegitimadas por la creación de una norma jurídica, jerárquica superior, pero se siguen aplicando mientras no exista una ley abrogatoria en la materia.

Con este trabajo se pretende contribuir modestamente, al estudio de la historia legislativa de la UNAM., en relación a la autonomía, con el objetivo de demostrar, desde un punto de vista técnico-jurídico, la necesidad de formular una Ley Federal de Autonomía Universitaria, reglamentaria de la fracción VIII del Artículo 3º Constitucional, con la que el ejercicio de la autonomía se haga efectivo, y no virtual; con la cual se garantice el derecho inalienable de la comunidad universitaria, para establecer sus propios órganos y estructura de gobierno, por medio de su propia legislación autónoma; para establecer la reglamentación de la obligación del Estado para financiar la educación superior que imparten las Universidades e IES públicas, así como para establecer las sanciones correspondientes por incumplimiento de tales obligaciones.

Este trabajo ha sido estructurado con la idea de dar una visión histórica de los antecedentes que dieron origen a la UNAM; se hace un estudio acerca de la autonomía, partiendo de los primeros proyectos de Universidad, en los que se contemplaba ese concepto, desde 1881 hasta 1980; se analizan los antecedentes que dieron lugar a la reforma constitucional que establece la autonomía universitaria como norma suprema de gobierno en la República Mexicana; y por último se propone hacer la adecuación de la legislación universitaria al nuevo marco constitucional, al considerar que es indispensable formular una

ley reglamentaria de la fracción VIII del artículo 3° de la Carta Magna, toda vez que el contenido de las diversas leyes orgánicas de las Universidades e IES autónomas por ley, contradicen en su contenido las disposiciones constitucionales relativas a la autonomía; consideramos que el carácter estratégico y prioritario que tiene la educación superior para el país, tiene que ser salvaguardado, no es suficiente que el principio de autonomía esté contenido, como norma fundamental, en el texto de la Constitución Política, es indispensable que se dicte la ley reglamentaria que haga posible el real ejercicio de la autonomía, no solo refiriéndonos a los aspectos académicos y de gobierno, sino de manera que quede garantizado, también, el flujo de recursos económicos oportunos y suficientes, que hagan posible el cumplimiento de los altos fines que la nación ha encomendado a nuestras casas de estudio, particularmente a la UNAM, que no obstante las críticas condiciones que se le han impuesto, sigue siendo la vanguardia de la creación del conocimiento humanístico, científico y tecnológico de México y de Latinoamérica.

LA UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTONOMA DE MEXICO HOY.

C A P I T U L O I

A).- LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO- La Universidad más antigua del Continente Americano, es hoy la más importante y la más grande de América Latina y muy probablemente la que tiene la comunidad más numerosa a nivel mundial.

Desde su fundación, en septiembre de 1551, o mejor dicho desde su inauguración el 25 de Enero de 1553<sup>(1)</sup>, ha sido la Institución Educativa de mayor trascendencia, que ha marcado el ritmo y ha dado la pauta en el desarrollo Científico y tecnológico del País y el sub-Continente nuestro.

En la actualidad, la UNAM sigue siendo la vanguardia del desarrollo científico y tecnológico de México, no obstante las serias carencias financieras, crónicas, que casi la asfixian; aproximadamente el 40% de la actividad científica del país se lleva a cabo en ella, existiendo áreas en que la proporción es mayor; como el caso de la Astronomía que en un 90%, prácticamente sólo se cultiva en la UNAM; o en Física e Investigaciones Biomédicas, en las que se realiza más del 60%.<sup>(2)</sup>

En la Universidad, en las tres últimas décadas, el crecimiento de la matrícula fue impresionante, llegando en 1986 a 273,237 alumnos en los niveles de Bachillerato, Técnico, Licenciatura y Posgrado<sup>(3)</sup>; para 1990 en los mismos niveles, la población estudiantil aumentó a 324,000<sup>(4)</sup>, esta circunstancia

debería ser halagüeña, ya que en la medida que una sociedad puede brindar educación, no sólo básica, a nivel superior a un mayor número de individuos, se están generando las condiciones materiales y académicas para que la Universidad cumpla con el compromiso fundamental y prioritario que tiene con la sociedad de:

- a).- Producir conocimientos,
- b).- Transmitir los conocimientos adquiridos y con base en ellos, formar los profesionales que necesita la sociedad, y
- c).- Difundir los conocimientos y en general la cultura más allá de la Universidad, encaminados a satisfacer las necesidades prioritarias de las mayorías de la población nacional.

Sin embargo, esta visión no es compartida por toda la comunidad, existen detractores de la Universidad de "masas", que pretenden que en la medida en que ésta crece, disminuye su calidad académica y en consecuencia pretenden una Universidad de "élite" que, supuestamente, garantice la "excelencia académica", lo que constituye una falacia, toda vez que cantidad y excelencia no son elementos antagónicos, sino complementarios y deseables, en un país en crecimiento y con las características que tiene el nuestro.

Es lógico que siendo nuestra ciudad, la más grande y poblada del planeta, con una composición mayoritaria de menores de 25 años, su Universidad más importante tenga las dimensiones que

encontramos en la nuestra, máxime si consideramos que hasta hace poco era prácticamente la única Institución de Educación Superior, pública, junto con el I.P.N., en el Valle de México.

El crecimiento demográfico del área metropolitana, en las últimas décadas, ha impactado de manera significativa el ámbito de la educación pública en general y de la UNAM en particular; la demanda de estudios a nivel medio superior y superior, ha venido en constante aumento y obligó a ésta a masificar su matrícula y en 1971, bajo el rectorado del Dr. Pablo González Casanova, se fundó el Colegio de Ciencias y Humanidades<sup>(5)</sup>, que pudo absorber una parte de la demanda en el nivel de bachillerato, pronto quedó congelada su matrícula y su proyecto inconcluso, hasta la fecha, lo que ha originado que cada año el número de rechazados sea mayor y consecuentemente la demanda aumente.

Con el surgimiento del CCH, la demanda educativa se trasladó, internamente, al nivel de licenciatura y luego al posgrado; el proyecto original del C.C.H., contemplaba dichos niveles y lo lógico hubiera sido que se crearan las Escuelas y Facultades (o su nombre equivalente) del propio C.C.H., sin embargo, en su lugar se fundaron las ENEP's, que con un modelo pedagógico de carácter enciclopedista, contradice el espíritu del C.C.H. e impide la cristalización del proyecto más importante de la UNAM en los últimos tiempos.

Sin embargo, el crecimiento de la matrícula universitaria no fue acompañado del crecimiento presupuestal correspondiente, por

el contrario, la caída del financiamiento ha sido dramática, según datos del Gobierno Federal, el gasto de la Educación Superior disminuyó en pesos constantes en un 62.4% entre 1980 y 1987. Esto significa que por cada peso invertido en educación superior en 1980, en 1987 se invirtieron apenas .37 centavos<sup>(6)</sup>. o dicho de otra manera, en 1982 se destinó a la educación superior, el equivalente al 4.0% del PIB y en 1989, se redujo a tan solo el 2.5 del PIB<sup>(7)</sup>, es evidente que la insuficiencia presupuestaria tiene que repercutir en todos los ámbitos de la vida universitaria e impide el cabal cumplimiento de sus funciones sustantivas, a la UNAM se le ha obligado a hacer mas con menos, en detrimento de los superiores fines que tiene encomendados.

El problema de fondo, rebasa el ámbito universitario, para ubicarse en el contexto nacional, ¿cuáles son las prioridades estratégicas del país, en el momento histórico actual?, ¿cuál es el proyecto de nación que sustentamos?, son las preguntas que debemos responder para encontrar la solución.

Sin duda, en un país capitalista, dependiente y subdesarrollado como México, es indiscutible el carácter estratégico de la educación y la investigación; si tenemos la convicción de nación independiente y soberana, capaz de generar con su propia ciencia y tecnología, la riqueza social para el desarrollo integral del país y en la solidaridad internacional.

México, inmerso en la órbita capitalista, ha recibido el impacto de la crisis económica internacional de manera brutal, por su carácter dependiente, los afectos son más profundos y de más largo alcance y se han traducido en reducción del gasto social del Estado, en particular el gasto en educación; ésto ha querido ser visto como una consecuencia lógica, sin embargo resulta ser una paradoja; en la medida en que el Estado abandona a las Universidades Públicas, reduciendo sistemáticamente el financiamiento, nos aleja más y más de la independencia y soberanía científica y tecnológica y nos condena al atraso, a la dependencia y al subdesarrollo.

No podemos dejar de señalar que el financiamiento de la educación pública es una obligación que por mandato Constitucional, corresponde al Estado, sin embargo, la carencia de Reglamentación formal del mandato Constitucional, ha permitido un manejo de tipo discrecional por parte del Poder Ejecutivo Federal, sujeto de los intereses políticos sexenales y no de las necesidades reales de docencia e investigación de las propias Universidades, por ello, uno de los motivos centrales de la presente tesis es proponer la formulación de una Ley Federal que reglamente la obligación Constitucional, del Ejecutivo Federal, para financiar la educación pública impartida en las Universidades e Instituciones Autónomas por Ley, en México.

No es demérito señalar que la UNAM está en crisis, algunas de las causas de origen han quedado expresadas, pero la crisis no está dada por ineficiencia o por su masificación, es provocada

externamente por el carácter de la Estructura Económica que ha privilegiado el pago de los intereses de la deuda externa, por encima del compromiso histórico y estratégicamente prioritario de financiar, oportuna y suficientemente a las IES del país en general y de la UNAM en particular.

#### **B).- UNIVERSIDAD EN EUROPA:**

La Universidad como Institución de Educación y cultura, nació en Europa (Bolonia, Italia 1088), como el resultado de la necesidad histórica de formar los individuos que, con una visión pluralista se enfrentasen a su presente para posibilitar el futuro dentro de una concepción universalista: Universidad, significa unidad de lo diverso, como expresión de lo que ha de ser común a todos los hombres, que con sus interrelaciones forman la sociedad, con metas e intereses que son reconocidos como propios por el conjunto de sus miembros, dentro de la diversidad.

No es casual que la Universidad haya surgido en la Europa medieval, por el contrario, el enfrentamiento entre las diferentes concepciones del mundo (religiosas y Greco-Romanas), las pugnas por el poder, generan crisis de conciencia y hacen necesario el establecimiento de una Institución que encausara una realidad sumamente compleja y que era el reflejo del despertar de la conciencia del hombre, en la etapa del "oscurantismo"

Sin duda uno de los hechos más trascendentes, que significaron el predominio Europeo en el mundo, fue el que en sus

Universidades se desarrollaron los proyectos de dominación de la naturaleza, en sus aulas se forjaron los hombres que lograron poner a la naturaleza a su servicio y beneficio.

Los hombres de otras regiones del mundo, carentes de conciencia respecto a la posibilidad de manipular a la naturaleza, fueron sujetos de dominación como partes de la misma naturaleza. La Universidad permitió la expansión y el predominio de las sociedades que habían aprendido a hacerlo posible y hoy en día sigue siendo un factor determinante que permite la explotación de unas sociedades por otras.

Las Universidades han jugado un papel protagónico en el desarrollo de las sociedades, gran parte del proceso de generación del conocimiento universal se ha realizado en ellas y constituyen una parte inherente del cuerpo social.

**UNIVERSIDAD Y COLONIA:-** En América la Universidad ha tenido su propia historia, desde la Real y Pontificia Universidad, hasta la época actual; América Latina ha desarrollado su propio modelo (o modelos) de acuerdo con las condiciones particulares de cada país, pero existe un rasgo común a todas, son producto de la conquista y expansión europea y por lo tanto, reflejo de las Universidades Metropolitanas de los respectivos conquistadores.

Inglaterra trasladó a sus colonias en Norteamérica su desarrollo científico y tecnológico, y a sus Universidades para reproducirlo y producirlo en beneficio de la propia metrópoli.

como una necesidad histórica para mantener y aún para incrementar su dominio, en pleno auge del Mercantilismo.

España heredó a Hispano-América su atraso feudal, su ignorancia, su fanatismo religioso y su modelo de "Real y Pontificia Universidad", de carácter teologal.

En buena medida aquí encontramos una de las causas que explican el desarrollo desigual que existe entre los países de Norte América y el resto del Continente.

**C).- UNIVERSIDAD Y LA REFORMA:-** En el caso de México en particular, la Universidad ha jugado un papel íntimamente ligado a los intereses de la clase social económica y políticamente dominante, en la época Colonial para mantener el control ideológico de la Iglesia Católica, apoyada por el Estado; aún después de la guerra de Independencia, la " Real y Pontificia Universidad " fue considerada como un reducto de los sectores conservadores, monárquicos, e incluso durante los inicios de la Reforma Liberal, en 1833, fue clausurada por Valentín Gómez Fariás y el hecho de que fuera reabierta o vuelta a cerrar, según si eran los "conservadores" o los "liberales" quienes estaban en el poder, constata el carácter ideológico del problema, en ese momento la Universidad no correspondía a los intereses de los liberales en el poder, que emergían como una nueva clase social dominante en México.

En la Constitución Liberal de 1857, por primera vez se rompió el monopolio que la Iglesia Católica mantenía sobre la

educación y se consigné la "libertad de enseñanza", en 1867, el Presidente Benito Juárez expidió la Ley Orgánica de Instrucción Pública, mediante la cual se instituyó la enseñanza primaria gratuita, laica y obligatoria, aún y cuando el alcance de esta Ley quedó circunscrito solamente al Distrito Federal, por motivos de competencia legislativa, su importancia histórica es inocultable. la nueva clase social dominante había iniciado la construcción de un modelo educativo de corte liberal, adecuado al proyecto de país que estaba surgiendo

La Ley Orgánica de Instrucción Pública de 1867, fue modificada por el Presidente Juárez el 15 de mayo de 1869, tanto la Ley como la reforma citada, fueron obra de Gabino Barreda, quien introdujo por ese medio, la Filosofía Positivista en el Sistema Educativo Mexicano, al cual había incorporado en 1868, como fundador a la Escuela Preparatoria, en cuya apertura de cursos de 1870, cobró plena vigencia dicha reforma. Desde el punto de vista de Ernesto Lemoine la reforma de 1869, beneficiaba notoriamente en su constitución y en su finalidad sociocultural a la Escuela Preparatoria, por el hecho de simplificar el sistema educativo, de estimular con mejores perspectivas al estudiantado y de reafirmar las ventajas de la instrucción media o secundaria de carácter laico, positivista y científicista. (8)

El carácter de clase del sistema educativo positivista, queda de manifiesto frente al conservadurismo reaccionario de la Iglesia Católica, representante de los sectores monárquicos que,

se oponen al Positivismo como corriente filosófica de la nueva burguesía mexicana.

A este respecto Leopoldo Zea, en un penetrante análisis señala respecto de la obra de Gabino Barreda. Este autor señala cómo la filosofía positivista fue adoptada en México para justificar los intereses de una clase social a la que, como el propio Zea recuerda, Sierra denominó "Burguesía mexicana". A Barrera correspondió establecer las bases ideológicas que hicieron posible el nuevo orden que sostuvo a esa clase en el poder. (9)

D).- LA UNIVERSIDAD EN EL PORFIRIATO:- Como resultado del enfrentamiento ideológico entre los sectores conservadores y liberales, durante la época de la República, restaurada en el año de 1881, fue presentado ante la Cámara de Diputados un proyecto para la creación de la Universidad Nacional, elaborado por Justo Sierra, en este proyecto se consideraba que el Gobierno de la Universidad residiría en un Director General, en un Consejo formado por los Directores de las Escuelas y en el cuerpo de todas ellas. El primer Director General sería nombrado por el Presidente de la República directamente y los subsecuentes serían nombrados por el propio Ejecutivo Federal, pero de una terna que presentara el "cuerpo universitario", en los términos que el "estatuto señala".

El proyecto de Justo Sierra, sin haber sido desechado, no fue dictaminado por las Comisiones de la Cámara de Diputados, las

criticas que le fueron formuladas, indicaban las carencias que adolecia, la orientacion positivista dada no solo por Justo Sierra, sino tambien por Gabino Barreda, implicaron que se considerara que por "consagrar la educacion a la Ciencia, el proyecto, omitio las letras, el arte y la moral" de lo que Antonio Caso, concluye, "la obra entera de Gabino Barreda es trunca y frustranea" y considera a Barreda como "un dogmatico inflexible" y presenta a Justo Sierra como "un escéptico". Dice Caso el primero habia ensenado combatiendo, el segundo disciplinándose y discutiendo, dominado, fundamentalmente, por su formacion de historiador, formacion de la que emanaba un proposito de dilucidacion de las acciones y de las ideas humanas. (10)

Aun y cuando el positivismo no cristalizó en el proyecto de Universidad Nacional de 1881, es indudable la gran trascendencia que significó en el proceso de afirmación de una clase social y económica emergente y para la consolidación del Estado Nacional Mexicano, al respecto Diego Valadés señala: "También debe entenderse que el proyecto de Barreda significaba un marcado contraste con las tendencias de aquella época que habian impedido el fortalecimiento del Estado Nacional. Es posible ver el proyecto positivista de la educación, como una posición de clase (que) ayude a comprender el fenómeno histórico que se dió en la segunda mitad del siglo XIX... Con el positivismo no sólo se ofrecieron los elementos para la estabilidad de una clase social,

sino también para el fortalecimiento de un Estado Nacional que no había conseguido fraguar a partir de la Independencia..."(11)

El proyecto de Universidad Nacional de Justo Sierra se mantuvo latente durante casi treinta años, hasta que en septiembre de 1910, como parte de los festejos del primer centenario de la Independencia, el dictador Porfirio Díaz inauguró la Universidad Nacional, para lo cual la Cámara de Diputados había dictado lo que sería la primera Ley Orgánica de la Universidad, cinco meses antes había sido fundada la "Escuela Nacional de Altos Estudios", coinciden los autores en que con ella se inicia la vida moderna de nuestra Institución, que desde entonces, ligada estrechamente con la sociedad e identificada con sus fines, aspiraciones y metas. (12)

Aún el régimen Porfirista percibía la importancia de propiciar la Educación Pública en todos los niveles. La necesidad estratégica de un modelo económico que ingresaba, o pretendía ingresar a la etapa del capitalismo industrial, que pretendía "modernizarse", tenía que estar basada en un sistema educativo nacional coherente.

El proceso de sistematización de la educación nacional, se inicia con la promulgación de la Ley Orgánica de Instrucción Pública en 1867 y su reforma de 1869; se continúa en 1870 con la apertura de la Escuela Preparatoria, se redefinió en los "Congresos Nacionales de Instrucción" de 1890 y 1891, en 1902 por Decreto Presidencial, se creó "El Consejo Superior de Enseñanza

Pública"; y en abril de 1910, se fundó la "Escuela Nacional de Altos Estudios", cuya Ley Constitutiva estableció que quedaría integrada para perfeccionar estudios que en grados menores se hicieran en las Escuelas Nacionales Preparatorias, y en las Escuelas de Jurisprudencia, de Medicina, de Ingenieros y de Bellas Artes.

Mediante esta Institución, debería desarrollarse la Investigación Científica a nivel nacional, dado que tenía capacidad legal para establecer "centros de trabajo" en cualquier parte de la República, e incluso podía localizarse aún fuera del territorio nacional y para lograr esos fines, la propia Ley estableció "que los Institutos dependientes del gobierno federal, los laboratorios y estaciones que se ofrecieran en el Distrito o en otras partes del territorio mexicano, formarían parte de la Escuela Nacional de Altos Estudios, en cuanto sea indispensable para realizar los fines de la misma"<sup>(13)</sup>. Asimismo, se le encomendó la tarea de "formar profesores para escuelas secundarias y profesionales".

La culminación de esta etapa del proceso educativo nacional, la encontramos sin duda, en la inauguración de la Universidad Nacional en septiembre de 1910.

La Constitución de la Universidad Nacional, representa uno de los momentos más trascendentes de la historia de nuestro país, con ella se sembró la semilla de la esperanza para lograr la

emancipación científica y tecnológica indispensable para poder gobernar nuestro destino nacional.

No podemos perder de vista el hecho de que haya sido fundada durante el Porfiriato y bajo la influencia del grupo de los "científicos", en las postrimerias del régimen; pero el hecho en sí, constituye una importancia fundamental en la historia de la construcción del pensamiento científico en México, independientemente de la orientación que en cada época ha tenido desde entonces.

La dimensión histórica del hecho en sí, cada día cobra más relevancia. Tanto, que el destino del país está indisolublemente ligado con el de la Universidad y en buena medida depende de que estas puedan cumplir cabalmente con las funciones sustantivas que tienen encomendadas, como es "adquirir los medios de nacionalizar la ciencia, de mexicanizar el saber"<sup>(14)</sup>, sólo como ejemplo.

La Universidad Nacional nace como una necesidad social, como un producto gestado durante siglos en los que dos culturas se fundieron en una, mestiza, que no terminaba de expresarse, la Universidad es el símbolo de una clase social nueva, que se constituía como dominante, económica y políticamente.

En el proyecto original se había esbozado la idea de la Autonomía Universitaria, pero los sectores más conservadores de la sociedad porfirista impidieron que ésta fuera otorgada.

La Ley Orgánica de la Universidad Nacional estableció una especie de transición entre la Universidad como ente del estado y la Universidad Autónoma, hasta antes de la creación de ésta. La Educación Superior era controlada por el gobierno directamente, desde la Ley de 1867 hasta abril de 1910, en que se fundó la Escuela Nacional de Altos Estudios, aún bajo la férula del Gobierno Federal, la naciente Universidad iba a tener sus propios órganos de gobierno. El artículo 30 establecía que el Ministro de Instrucción Pública y Bellas Artes, sería el Jefe de la Universidad; que el Gobierno de la Institución estaría a cargo de un Rector y un Consejo Universitario. El Rector sería designado por el Presidente de la República, el Consejo Universitario estaría integrado por el Rector; los Directores de las Escuelas Universitarias; el Director de Educación Primaria; cuatro profesores nombrados por la Secretaría de Instrucción Pública; dos profesores por cada escuela, elegidos en votación por los respectivos profesores; y un alumno por cada escuela, escogido por los alumnos "numerarios" del último curso escolar<sup>(15)</sup>

E).- LA UNIVERSIDAD Y LA REVOLUCION:- Así, apenas naciendo, la Universidad fue adentrándose en la llamada "Revolución Mexicana", la evolución del proceso revolucionario, el carácter popular que adquirió, puso de manifiesto algunas contradicciones existentes entre la Universidad surgida del porfiriato y los fines de la lucha armada que convulsionaba al país, desatada contra la dictadura.

Uno de los primeros efectos que se dejaron sentir fue en mayo de 1912, en la Escuela de Jurisprudencia, donde siendo Director Luis Cabrera, trató de introducir un "sistema de reconocimiento" que substitutia a los exámenes, el influjo de la revolución impulsó la organización de los estudiantes y en junio de ese año, iniciaron un movimiento de huelga en contra de dicha substitución, el gobierno reaccionario representado por Francisco León de la Barra, como Presidente Interino, por la renuncia del Dictador Díaz, por respuesta ordenó que la Escuela de Jurisprudencia fuera clausurada indefinidamente, la desproporción de la medida del Estado, provocó indignación, no sólo por el hecho, autoritario en extremo, de clausurar la Escuela, sino porque venia de un gobierno deslegitimado, derrotado y en descomposición.

Como respuesta a la arbitrariedad, sectores de alumnos y profesores constituyeron el 24 de julio de ese mismo año, la Escuela Libre de Derecho<sup>(16)</sup>.

Los sectores mas conservadores de la sociedad porfirista, como la Confederación Civica Independiente, intentaron la supresión de la Universidad, aprovechando la oportunidad o el pretexto que representaba el hecho de que una de las Escuelas que formaban parte de la Universidad, habia sido clausurada por el gobierno, la propuesta presentada en la Cámara de Diputados, después de acalorado debate, no obtuvo Dictámen.

La llama que había encendido Francisco I. Madero con el Plan de San Luis, se convirtió en un incendio incontrolable en el Sur con el Plan de Ayala, que determinó la caída del gobierno maderista a manos del ejército porfirista, al mando del usurpador Victoriano Huerta.

En medio de la nueva dictadura huertista, la Universidad se volvía a expresar, en 1914 y frente a las posturas de suprimir a la Universidad, ésta por voz de José Natividad Macías y Alfonso Cravioto, propugna por su Autonomía.

También a finales de ese año, Ezequiel A. Chávez presentó el proyecto de Ley de Independencia de la Universidad Nacional de México, por su contenido y alcance, este proyecto tiene una vigencia que traslada a la época actual su importancia. Si podemos tomar como sinónimo los conceptos de Autonomía y de Independencia, como se usa en el citado proyecto, hoy suscribimos su contenido.

La esencia del proyecto está contenida en las ideas de que:

- a).- La designación de todas las autoridades sea competencia exclusiva de la propia comunidad universitaria.
- b).- Que el Gobierno Federal tiene la obligación ineludible de proveer el sostenimiento de la Universidad con los fondos indispensables<sup>(17)</sup>.

¿No es esto indispensable en la época actual?.

Sin embargo, las propuestas de dotar a la Universidad de Autonomía, no encontraron campo propicio; en el mes de abril de 1914, Victoriano Huerta promulgó un Decreto en el que establecía que el Rector de la Universidad sería nombrado por el Presidente de la República, aunque la propuesta respectiva era facultad del Consejo Universitario, éste debía presentarla a través de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, además para patentizar la negativa a otorgar la Autonomía el Decreto señalado estableció que el Secretario de Instrucción Pública y Bellas Artes sería el "Canciller" de la Universidad, por lo que aún y cuando su gobierno estaría a cargo de un Rector y un Consejo Universitario, en la práctica el Estado mantenía su férula sobre la Institución.

La estrépitosa derrota militar de Victoriano Huerta y su huida a Europa, dejaron al país en una situación confusa, la alianza militar de Carranza y Zapata una vez que cumplió su meta derrotando al ejército porfirista, entró en crisis y se desintegró.

La entrada a la Ciudad de México de los ejércitos campesinos, centro neurálgico del país, y la posterior falta de acuerdo nacional durante la Convención de Aguascalientes, dió por resultado el surgimiento de dos gobiernos paralelos; ambos dictaron medidas relativas a la Universidad.

Por un lado Venustiano Carranza, como encargado del Poder Ejecutivo Federal y Primer Jefe del Ejército Constitucionalista,

publicó un Decreto por medio del cual desconoció lo que denominó como legislación usurpadora de Huerta y en septiembre de 1914, reformó la Ley de la Universidad Nacional de México de 1910, derogando diversos artículos y suprimiendo, provisionalmente a las principales Autoridades Universitarias, supuestamente hasta en tanto se estudiaba y promulgara una nueva Ley reorganizadora de la Universidad, en la cual se contemplaran los elementos que posibilitaran la "liberación definitiva", quisieramos entender esta idea como una intención de otorgar la Autonomía Universitaria. (18)

Por otro lado, el gobierno Convencionista, con Eulalio Gutiérrez como Presidente y José Vasconcelos como Secretario de Instrucción Pública y Bellas Artes, a finales de 1914, conoció e impulsó un proyecto de independencia de la Universidad Nacional elaborado por Ezequiel A. Chávez (19).

En la práctica, dada la confrontación militar entre los gobiernos Convencionista y Constitucionalista, las reformas y proyectos relativos a la Universidad, no entraron en vigor, por lo que la situación de ésta no pudo ser definida.

Tras la derrota militar de los ejércitos campesinos del Gobierno Convencionista y la posterior instalación de Venustiano Carranza como titular del Ejecutivo federal, la Universidad continuó en una situación confusa, no obstante la existencia de los proyectos de "liberación definitiva" de la Universidad y la "Ley de Independencia de la Universidad Nacional", elaborados

desde 1914 por Félix F. Palavicini, José Natividad Macías y Alfonso Cravioto, el primero, y Ezequiel A. Chávez, Jesús Galindo y Villa y Julio García el segundo; éstos no prosperaron.

La promulgación de la Constitución de 1917, significó el surgimiento de una nueva forma de estado de México, colocado en un punto intermedio entre las tradicionales formas de Estado Burgués y las nuevas de Estado Popular; sin embargo, en el primer caso, puede considerarse como una revolución burguesa tardía y en el segundo como una revolución socialista prematura, el nuevo Estado mexicano al incorporar en el cuerpo Constitucional los artículos 3, 27 y 123, se colocó a la vanguardia internacional de protección a los derechos sociales, conservando características de la fisonomía liberal burguesa.

Contradictoriamente la promulgación de la Constitución de 1917, lejos de favorecer a la Universidad Nacional, puso en peligro su existencia, cuando el artículo 14 transitorio Constitucional estableció la desaparición de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, de la que dependía la propia Universidad, sin embargo, por virtud de un Decreto Presidencial, Venustiano Carranza el 14 de abril de 1917, estableció el Departamento Universitario y de Bellas Artes, con el cual en lugar de otorgar la Autonomía, se mantuvo a la Universidad como un Departamento de Estado, dependiente del Ejecutivo Federal (20).

Después de la promulgación de la Constitución, en julio de 1917, un grupo de profesores y alumnos de la Universidad,

presentaron a la Cámara de Diputados un escrito en el que solicitaban el reconocimiento de la Autonomía Universitaria<sup>(21)</sup>.

También en 1917, el entonces Rector de la Universidad, José Natividad Macías, presentó a Carranza un proyecto en el que se incorporaba un nuevo atributo a la figura del Rector; ahora sería el "jefe nato" de la Institución; el concepto es aplicado en el sentido de que el Rector no dependía de ninguna otra autoridad ajena a las Universitarias y, por lo mismo el ejercicio de la Autonomía se expresaba en la independencia del "jefe nato". Sin embargo, el cargo de Rector se declaraba "compatible con cualquier otro cargo de la Federación o de los Estados".

Asimismo, el proyecto señalado proponía que el Rector fuera nombrado por el Presidente de la República, a propuesta del Consejo Universitario, que a su vez sería la autoridad suprema para atender los aspectos técnicos de la Universidad.

Es evidente que aún y cuando el Rector Macías se declaró partidario de la Autonomía, su proyecto implica un vínculo de dependencia con el Ejecutivo, al abrir la posibilidad de que funcionarios públicos, de la Federación o de los Estados, pudieran acceder a la Rectoría al ser compatibles uno y otro cargo, además de que el Rector sería nombrado por el Ejecutivo Federal.

En el mismo año, existieron diversas manifestaciones en favor de la Autonomía, el Diputado Félix F. Palavicini, publicó en el periódico "El Universal", el 14 de julio, un proyecto de

Ley para dar la Autonomía a la Universidad Nacional; en los considerandos dicho proyecto señalaba "que para conservar a la Universidad en aptitud de corresponder a los fines para los que había sido creada, era requisito fundamental substraerla (sic) de las fluctuaciones de la política, hacerla independiente del poder público y ponerla a resguardo de toda intervención oficial"(22).

También en la Cámara de Senadores tomó auge la necesidad de otorgar la Autonomía; el 14 de octubre del mismo año, José I. Novelo(23), presentó una iniciativa de Ley al respecto, la cual obtuvo el apoyo de la Cámara, que la aprobó y la turnó a la de Diputados(24), en donde quedó congelada.

No obstante las múltiples manifestaciones en favor de la Autonomía Universitaria, el Ejecutivo Federal expidió el 25 de diciembre de 1917, la "Ley de Secretarías de Estado", en la cual se estableció un "Departamento Universitario y de Bellas Artes", al que quedó integrada la Universidad Nacional, como una Dependencia del Ejecutivo Federal, siendo fundada la facultad de Ciencias Químicas y cambiado el nombre de la Escuela Nacional de Altos Estudios por el de Escuela Nacional de Estudios Superiores.

Con dicha Ley, se constituyó una Dirección General de Bellas Artes, de la que dependían las Escuelas de Bellas Artes, de Música y de Declamación, así como las de Bibliotecarios y Archiveros, la Biblioteca Nacional, los museos de Historia y de Arqueología, y una Escuela de Estomatología.

Vista la Universidad como un Departamento de Estado, el Ejecutivo Federal decidió que la Escuela Nacional Preparatoria quedara bajo la responsabilidad del Gobierno del Distrito Federal, mutilando así, sin más, a la Universidad.

En 1921, José Vasconcelos, siendo Rector de la Universidad, impulsó la reforma a la Constitución, cuya iniciativa fue presentada por el entonces Presidente Alvaro Obregón, con la cual se pretendía la "federalización de la enseñanza", para ese fin se reformó el Artículo 14 transitorio que había suprimido a la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes; en virtud de ésta reforma, el 5 de septiembre de ese año, creó la Secretaría de Educación Pública y de nueva cuenta la Universidad quedaba bajo su estructura y tutela.

No deja de ser curioso que Vasconcelos, después de que en 1915 había propugnado por la Autonomía Universitaria, en 1921 señalara, lapidario, que era imprescindible mantener la vinculación entre la Universidad y la Secretaría de Educación Pública.

Es importante destacar que Vasconcelos estableció, desde su discurso de toma de posesión como Rector de la Universidad, que la justificación de su estancia en la rectoría solo existía en la medida en que a través de ella pudiera surgir el proyecto para reconstruir la Secretaría de Educación Pública, por lo que se consideraba "un delegado de la revolución" ante la Universidad "más que un nuevo Rector que sucede a los anteriores" (25)

En 1923, el sector estudiantil, por conducto de la Federación Nacional de Estudiantes, dirigida por Jorge Lelo de Larrea y Luis Rubio Siliceo, formuló también un proyecto sobre la Autonomía Universitaria, en el documento referido la Federación de Estudiantes definía la autonomía como "el derecho que tiene la Universidad de aprobar los planes de estudio y las demás resoluciones técnicas que el funcionamiento de las escuelas requiera; el de nombrar y remover a los profesores, directores y empleados administrativos; el de ejercer con libertad el derecho de propiedad de sus bienes y disponer libremente de los fondos que les sean asignados". El documento también incorporaba la sugerencia de que para la designación del Rector, fueran los sectores de estudiantes y profesores quienes presentaran una terna al Presidente de la República para que éste hiciera la designación definitiva. En lo que se refiere al funcionamiento interno de la Universidad, el Secretario de Educación Pública tendría la facultad de hacer llegar sus opiniones y sugerencias al Consejo Universitario, sin que ello implicara un vínculo entre la Universidad y la Secretaría. (26)

Un numeroso grupo de Diputados asumió el proyecto de la Federación Nacional de Estudiantes y fue presentado como iniciativa de Ley a la Cámara de Diputados, en donde fue turnado a las Comisiones correspondientes, obteniendo un dictámen favorable, parecía que por fin la Autonomía sería una realidad, sin embargo no fue así.

Para entonces, José Vasconcelos había sido nombrado Secretario de Educación Pública y, en tal carácter solicitó le fuera mostrado el proyecto, el cual retuvo en su poder, ejerciendo un veto de facto, el expediente respecto fue devuelto a la Cámara de Diputados por el sucesor de Vasconcelos, Bernardo Castéllum, sin que posteriormente se diera el trámite legal al proyecto. (27)

- (1) Valadéz, Diego. El Derecho Académico en México. México, Ed. UNAM. 1987, p. 60
- (2) Córdova Arnaldo. Conferencias Temáticas, Tema V. "Investigacion". Cuadernos del Congreso Universitario.
- (3) Dirección General de Planeación de la UNAM. Agenda Estadística de la UNAM, 1986. México, Ed. UNAM., 1986, p. 15.
- (4) Sánchez Vázquez, Adolfo. Conferencias Temáticas, Tema I, "Universidad y Sociedad" Cuadernos del Congreso Universitario. México, UNAM, número 12, 1990, p. 62.
- (5) Universidad Nacional Autónoma de México, Gaceta UNAM, 1 de febrero de 1971.
- (6) Díaz Barriga, Angel. Conferencias Temáticas, Tema III. Cuadernos del Congreso Universitario. México, UNAM, número 21, 1990, p.20
- (7) Tamayo, Héctor. Conferencias Temáticas, Tema VII, "Presupuesto y Financiamiento". Cuadernos del Congreso Universitario. México, UNAM, número 21, 1990, p. 20.
- (8) Lemoine, Ernesto. La Escuela Nacional Preparatoria en el Periodo de Gabino Barreda.
- (9) Zea, Leopoldo, El Positivismo en México. México, Ed. Colegio de México, 1943, pp. 55 y 114
- (10) Caso, Antonio. Antología del Pensamiento Filosófico. En obras completas, UNAM, 1972, Tomo VI, p. 299.
- (11) Valadéz, Diego. ob. cit., p. 80.
- (12) Valadéz, Diego. Ibid., p. 82.
- (13) cfr. Ley Constitutiva de la Escuela Nacional de Altos Estudios. Compilacion de Legislación Universitaria 1910-1976. México, UNAM, 1977, Tomo I, pp. 8 y 55.
- (14) Sierra, Justo. Discurso en el acto de Inauguración de la Universidad Nacional. Historia Documental de México. México, Ed. UNAM, 1984, Tomo II, p. 429..
- (15) Valadéz, Diego. ob. cit. p. 83.
- (16) Mendieta y Núñez, Lucio. Historia de la Facultad de Derecho. México, UNAM, 1956, ps. 205-255
- (17) Pinto, Jorge. La Autonomía Universitaria. México, UNAM, 1974, p. 52.

- (18) Orozco Henríquez, José de Jesús. Evolución Legislativa y de Gobierno de la Universidad Nacional Autónoma de México. México, UNAM, 1987
- (19) Valadéz, Diego. ob. cit. p. 86.
- (20) González Oropeza, Manuel. Antecedentes Jurídicos de la Autonomía en México. México, Ed. Deslinde, Número 11, UNAM, 1979. marzo, pp. 30-34.
- (21) Pinto, Jorge. ob. cit. p. 55 y 75.
- (22) Pinto, Jorge. ob. cit. p. 75.
- (23) Diario de Debates de la Cámara de Senadores, 4 de octubre de 1917. cfr. Pinto Mazal, Jorge. La autonomía universitaria, ob. cit. p. 65.
- (24) Diario de Debates de la Cámara de Senadores. Pinto Mazal, Jorge. ob. cit. p. 70.
- (25) Vasconcelos, José. Discurso con Motivo de la Toma de Posesión del Cargo de Rector de la Universidad Nacional de México. Ed. México, 1920, p. 9.
- (26) Pinto Mazal, Jorge. ob. cit. p. 109.
- (27) Jiménez Rueda, Julio. Historia Jurídica de la Universidad de México. México, ed. Jus. 1978. p. 47.

## C A P I T U L O    I I

### A).- ANTECEDENTES DE LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA:

1.- Desde 1881, el proyecto de creación de la Universidad Nacional, presentado por Justo Sierra, se proponía que "el gobierno de la Universidad estaría a cargo de un rector y un Consejo Universitario..."; en la idea de que el gobierno de la Universidad quedara en manos del rector residía el concepto de autonomía de Justo Sierra, éste es el proyecto que resurge en 1910, que desecha la posibilidad del autogobierno cuando establece que el "jefe de la Universidad sería el Ministro de Instrucción Pública y Bellas Artes", aún cuando formalmente el gobierno recaía en los organos internos de la Universidad.

2.- Luego, durante la dictadura de Victoriano Huerta en 1914, frente a las voces que propugnaban por la "clausura" de la Universidad Nacional, resurgió la propuesta de dotar a la Universidad de Autonomía por parte de José Natividad Macías y de Alfonso Cravioto.

3.- A finales del mismo año de 1914, durante el gobierno Convencionista de Eulalio Gutiérrez y siendo Secretario de Instrucción Pública José Vasconcelos, Ezequiel A. Chávez elaboró otro proyecto de "Independencia de la Universidad".

Dicho proyecto de Ezequiel A. Chávez, a nuestro juicio el más avanzado de la época, pretendía que la designación de todas las autoridades universitarias, fuera atribución de la propia comunidad estudiantil y académica de la Institución y lo que la

## C A P I T U L O    I I

### A).- ANTECEDENTES DE LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA:

1.- Desde 1881, el proyecto de creación de la Universidad Nacional, presentado por Justo Sierra, se proponía que "el gobierno de la Universidad estaría a cargo de un rector y un Consejo Universitario..."; en la idea de que el gobierno de la Universidad quedara en manos del rector residía el concepto de autonomía de Justo Sierra, éste es el proyecto que resurge en 1910, que desecha la posibilidad del autogobierno cuando establece que el "jefe de la Universidad sería el Ministro de Instrucción Pública y Bellas Artes", aún cuando formalmente el gobierno recaía en los órganos internos de la Universidad.

2.- Luego, durante la dictadura de Victoriano Huerta en 1914, frente a las voces que propugnaban por la "clausura" de la Universidad Nacional, resurgió la propuesta de dotar a la Universidad de Autonomía por parte de José Natividad Macías y de Alfonso Cravioto.

3.- A finales del mismo año de 1914, durante el gobierno Convencionista de Eulalio Gutiérrez y siendo Secretario de Instrucción Pública José Vasconcelos, Ezequiel A. Chávez elaboró otro proyecto de "Independencia de la Universidad".

Dicho proyecto de Ezequiel A. Chávez, a nuestro juicio el más avanzado de la época, pretendía que la designación de todas las autoridades universitarias, fuera atribución de la propia comunidad estudiantil y académica de la Institución y lo que la

distingue, por su perspectiva histórica, es la idea de que el financiamiento de la educación universitaria, correspondía "ineludiblemente" al Gobierno Federal.

Posterior a la promulgación de la Constitución Política de 1917, en julio de ese año, un grupo de profesores y estudiantes, presentaron a la Cámara de Diputados una solicitud de reconocimiento de la Autonomía Universitaria.

4.- En el propio año de 1917, el entonces Rector de la Universidad José Natividad Macías, presentó a Venustiano Carranza una propuesta en favor de la Autonomía, en la que se establecía la figura del Rector como "jefe nato", concepto que implicaba la no dependencia de la Rectoría respecto de cualquier otra autoridad externa a la Universidad, aunque el nombramiento del mismo fuera facultad del Presidente de la República.

5.- Otro de los antecedentes de gran importancia, lo encontramos en el proyecto de Ley de Félix F. Palavicini, publicado en la prensa nacional en julio de 1917, señala que para que la Universidad esté en posibilidad de cumplir con los fines que tiene encomendados, "debe estar al margen de las fluctuaciones de la política, ser independiente del poder público y estar a resguardo de toda intervención oficial".

En el mes de octubre de 1917, la Cámara de Senadores recibió el proyecto de Ley de Autonomía Universitaria, presentado por el Senador José I. Novelo, mismo que fue dictaminado favorablemente por la Comisión de Instrucción Pública del Senado de la República y recibió el apoyo de la mayoría de los Senadores, una vez que el

proyecto dictaminado favorablemente, fue turnado a la Cámara de Diputados para su sanción legislativa, sin embargo ésta Cámara omitió darle trámite y la iniciativa quedó detenida indefinidamente.

En diciembre de 1917, se expidió "La Ley de Secretarías de Estado" y con ella un "Departamento Universitario", al cual quedó adscrita la Universidad Nacional, como una dependencia del Poder Ejecutivo Federal.

Posteriormente, ya en 1921, se creó la Secretaría de Educación Pública, de la cual siguió dependiendo la Universidad Nacional.

6.- Posteriormente, en 1923, la Federación Nacional de Estudiantes, que dirigía Jorge L. de Larrea y Luis Rubio Siliceo, formuló un proyecto mediante el cual se pretendía otorgar la Autonomía a la Universidad, éste proyecto generó la Iniciativa de Ley, discutida y aprobada por las comisiones respectivas de la Cámara de Diputados, sin embargo tampoco fue concretado, por la intervención en contra, del entonces Secretario de Educación Pública, José Vasconcelos.

Con el mismo propósito de dotar a la Universidad de Autonomía, en 1924, el Rector Ezequiel A. Chávez formuló otro proyecto, aparte del que había presentado anteriormente en 1914, pero tampoco fructificó.

7.- El antecedente más inmediato de la Autonomía Universitaria, lo encontramos en el mismo año de 1929, en el mes de enero tuvo

verificativo el VI Congreso Nacional de Estudiantes, celebrado en la ciudad de Mérida, Yucatán; en dicho evento fue elegido como presidente Alejandro Gómez Arias, quien también lo era de la Confederación de Estudiantes de México. Uno de los resolutivos del Congreso fue en el sentido de declararse en favor de la Reforma Universitaria y de la independencia de la Universidad Nacional respecto al Estado; asimismo el congreso proponía que el gobierno de la Universidad recayera en los profesores y en los alumnos. (28)

#### B).- LOS HECHOS EN 1929:

1).- Con el establecimiento de las escuelas secundarias (1926), dependientes de la Secretaría de Educación Pública, la Universidad quedó obligada a coordinar los estudios de bachillerato con los secundarios, para tal fin, en el año de la Autonomía, se pretendió aumentar un año al plan de estudios de la Escuela Nacional Preparatoria, frente a éste intento, en abril, los alumnos preparatorianos organizaron mítines y manifestaciones callejeras oponiéndose a tales medidas, inclusive llegaron a enfrentarse con la policía de manera violenta, como ocurrió el día 16 de marzo de ese año.

Asimismo, con el nombramiento de Narciso Bassols, como Director de la Facultad de Derecho, hecho por el entonces Rector Antonio Castro Leal, se generó gran inconformidad por parte del sector estudiantil y cuando el nuevo Director pretendió aplicar un sistema de reconocimientos trimestrales, acordado por el

Consejo Universitario el 27 de febrero de 1929, provocó la movilización de los estudiantes; la declaración hecha por el Director de la Facultad de Derecho en abril, avalada por el Rector, fue el catalizador del movimiento estudiantil, que el 6 de mayo de 1929 declaró la huelga en la Facultad de Derecho, para evitar de hecho la aplicación de los reconocimientos pretendidos, a implementarse en su primera etapa del 13 al 20 del mismo mes y año.

Desde el primer momento, la respuesta de la autoridades, tanto de la propia Universidad como del Estado, fue intolerante con el movimiento estudiantil; de la primera, los líderes recibieron amenazas de expulsión, al igual que todos aquellos que hicieron respetar los acuerdos de la asamblea del 6 de mayo. La respuesta del Estado fue un golpe de mano contra la Universidad; el Presidente Emilio Portes Gil, ordenó "la clausura" de la Facultad de Derecho, mediante un "acuerdo expreso" del Ejecutivo Federal, que curiosamente, fue firmado por el propio Rector Antonio Castro Leal, fechado el día 7 de mayo de ese año, amenazando con la clausura definitiva de la Facultad para el caso de que los alumnos se negaran a disciplinarse acatando la disposición del nuevo "sistema de reconocimientos".

Frente a una medida tan represiva, la "clase estudiantil", como le llamaban en esa época, respondió con la movilización; y la huelga empezó a extenderse al resto de la Universidad, el día 9 de mayo se realizó una asamblea en la escuela preparatoria, en la que se formó un Comité de Huelga que permitió centralizar la

toma de decisiones, permitiendo con ello mayor agilidad, sin que hubiera necesidad de realizar largas y constantes asambleas, que además debían reunir el quórum suficiente para poder tomar decisiones que afectaban al conjunto de la comunidad de la Facultad.

Para legitimar su movimiento, los estudiantes enfocaron su crítica respecto del sistema de "reconocimientos" al que consideraron anacrónico y "pro-yanqui", afirmando que la intencionalidad de sus promotores era la de "quienes todavía pretenden entregar nuestra juventud a las garras opresoras del coloso dorado del norte". Esta afirmación iba claramente dirigida al entonces Secretario de Educación Pública, Moisés Sáenz, quien fuera el introductor de la Escuela Secundaria en 1926, copiando el modelo norteamericano; el rechazo al sistema de reconocimientos fue adquiriendo un carácter pedagógico, al mismo tiempo que nacionalista, mediante una organización sólida y cohesionada, que a su vez se basaba en las organizaciones estudiantiles existentes con anterioridad.

Entre el sector académico de la Facultad, también surgieron voces en contra de dicho sistema de exámenes, el propio Aquiles Elorduy, como director de la Facultad de Derecho, omitió la aplicación de esos "reconocimientos", acordados por el Consejo Universitario; cuando fue criticado por Daniel Cossío Villegas en ese sentido, respondió asegurando que "para aplicarlos, era indispensable que se cumpliera previamente, con una serie de

requisitos pedagógicos imposibles para la Universidad, tales como la reducción de los grupos escolares a no más de 25 alumnos"(29)

2.- El auge del movimiento de huelga, con la formación del Comité de Huelga, amenazó con extenderse al conjunto de la Universidad Nacional y en la propia asamblea del 9 de mayo de 1929, la Confederación Nacional de Estudiantes convocó a sus afiliados, que calculaban en más de 130,000 en todo el país, a que se lanzaran a la huelga general en apoyo de los estudiantes de Derecho.

El Gobierno de Portes Gil, continuó en la posición de endurecimiento y defendiendo el principio de autoridad, frente a la rebeldía estudiantil, llegando incluso a publicar en la prensa nacional la siguiente declaración: "La Universidad Nacional, por conducto de la Secretaria de Educación Pública, sometió al conocimiento del Ejecutivo de mi cargo, el caso de la huelga de los estudiantes de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, y teniendo en cuenta que la actitud de los referidos estudiantes es absolutamente injustificada y de franca indisciplina, toda vez que sin el menor miramiento de respeto y consideración hacia las autoridades escolares, desconocieron los acuerdos de las mismas, que se refieren exclusivamente al régimen interior del plantel, y como además de esa falta de respeto, el movimiento de huelga tiene finalidades políticas, puesto que reconoce como directores a los señores Gómez Arias y Azuela, prominentes líderes de un partido político opositor, quienes con toda habilidad están abusando de la buena fe de los estudiantes para hacer labor de

agitación en contra del gobierno, me veo en el caso de manifestar que el gobierno de la República tiene como primer deber mantener el orden, y en tal concepto, todas las faltas, alteraciones del orden público o delitos que cometan los estudiantes huelguistas, quedarán sujetos a los reglamentos de policía y leyes penales, teniendo el propósito de castigar con toda energía, tales faltas y delitos de acuerdo con la ley".(30)

Al mismo tiempo el Rector Alfonso Castro Leal, se entrevistaba con los miembros del Comité de Huelga, para buscar una salida al conflicto, para lo cual el Rector convocaría al Consejo Universitario y se comprometía a dar respuesta al pedimento de los estudiantes el día 18 de mayo, un día antes de la magna manifestación a la que ya había convocado el Comité de Huelga y a la que habrían de concurrir alumnos de todas las escuelas y facultades del Distrito Federal.

En efecto, el Consejo Universitario se reunió y acordó reducir a dos los "reconocimientos", pero abrieron un nuevo periodo de reinscripciones y amenazaron que si la matrícula era reducida, la escuela sería clausurada y los recursos económicos correspondientes serían aplicados a la educación politécnica, dicho acuerdo fue publicado el día 21 de mayo, pero el mismo se tomó desde el propio día 18 de mayo.

El movimiento cobró auge y la huelga se extendió a la Escuela Preparatoria, el día 21 de mayo, una asamblea estudiantil decidió sumarse al movimiento de la Facultad de Derecho y en el acto se decidió firmar "un pacto de honor, en el que se hizo

constar que las dos escuelas vivirían unidas sólidamente y juntas irían al triunfo o a la derrota".(31)

Con la intención de invitar a los alumnos de la Facultad de Medicina a que se sumaran también al movimiento de huelga, se realizó una manifestación de estudiantes de ambas escuelas, al llegar los contingentes a la Facultad de Medicina, fueron violentamente agredidos por la policía, hecho que en lugar de amedrentar a los estudiantes, propició la solidaridad de las demás escuelas universitarias y la huelga se generalizó.

3).- Para el día 23 de mayo se organizó una manifestación multitudinaria, en la que por primera vez marcharon juntos alumnos de todas las escuelas universitarias y alumnos de las escuelas secundarias del Distrito Federal, de nueva cuenta se registró una agresión por parte de la policía y de los bomberos, en esta ocasión, los contingentes de estudiantes respondieron y se enfrentaron a la represión; en la noche de ese mismo día, después de que los estudiantes habían formado brigadas para asistir a los periódicos a denunciar la agresión de que habían sido objeto, fueron nuevamente agredidos brutalmente.

Como una forma de protesta contra la agresión. el entonces director de la Facultad de Medicina, Fernando Ocaranza, renunció a su cargo.

Un movimiento que se inició en contra de un sistema de exámenes en una Facultad, se había convertido en un problema de grandes dimensiones por la falta de sensibilidad del gobierno y había pasado del ámbito universitario, a ganar las calles de la

ciudad; ante las dimensiones del problema, el propio Presidente de la República giró instrucciones para que la policía y los bomberos dejaran de intervenir, dando garantías a los estudiantes de que no serían atacados nuevamente. Sin embargo, los enfrentamientos continuaron, aunque aislados.

Al día siguiente, renunció el Director de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Narciso Bassols, las causas de dicha renuncia las ubica no en el hecho de que los estudiantes hubiesen sido víctimas de una feroz agresión, sino en que no estaría dispuesto a aceptar otra solución que la disciplina incondicional y acritica.

La renuncia del Director de la Facultad de Derecho, da la pauta para la solución del conflicto, pero también deja al descubierto el carácter dependiente de la Universidad como parte del Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Educación Pública, de la que formaba parte.

4).- El día 25 de mayo se repitieron los violentos enfrentamientos con la policía, y solo la intervención del Jefe del Departamento del Distrito Federal, que ofreció mediar ante el Presidente de la República, pudo calmar los ánimos y detener la violencia. El Presidente llamó al diálogo a los estudiantes, quienes integran un "directorio estudiantil" o Comité Central, por medio del cual responden a la petición presidencial y el día 27 de mayo, entregan un "memorial" en el que se plasman las demandas del movimiento estudiantil, pero omiten

inexplicablemente, la demanda histórica de la Universidad, su Autonomía.

Las demandas contenidas en el pliego, fueron: La renuncia del Secretario y del Sub-secretario de Educación Pública; del Rector y de todos los Directores de las escuelas universitarias; de los Directores de algunas escuelas secundarias; se exigió la consignación de los jefes de policía y de los cuerpos de seguridad.

Las demandas de carácter académico, fueron: La creación de un Consejo Técnico para supervisar a las escuelas técnicas; la fusión entre las escuelas secundarias y la preparatoria; la paridad del voto de alumnos y maestros en el Consejo Universitario; y la designación presidencial del Rector de una terna presentada por el Consejo Universitario.

La asamblea que resolvió sobre el pliego de peticiones fue multitudinaria y la única voz en favor de la autonomía universitaria, no fue escuchada; casi todas las demandas fueron formuladas por los dirigentes de la Facultad de Derecho y de la preparatoria

El principal líder del movimiento, Alejandro Gómez Arias, hizo llegar una carta al Jefe del Departamento del Distrito Federal, en la que se planteaban algunas de las exigencias del Comité de Huelga, como "castigo para los policías agresores, la entrega de los edificios ocupados por la fuerza pública y satisfacción inmediata de las demandas de los preparatorianos y estudiantes de Leyes".

La carta referida, también demandaba la participación de la comunidad estudiantil en la toma de decisiones del gobierno de la Universidad, al respecto dice "la ingerencia de los estudiantes en los organismos de la Universidad es absolutamente necesaria y no sólo con voz informativa, sino determinante de la vida escolar". Y añadía: "pedimos que se nos permita organizar la vida universitaria con sujeción a sus propias normas. La autodeterminación no es un ideal anárquico, la organización y la disciplina de nuestro movimiento, que como usted reconoció hoy en la tarde, es ejemplar y magnífica, aseguran la posibilidad de estos fines".

El documento contiene uno de los aspectos fundamentales del concepto moderno de autonomía, es decir, la capacidad del educando para participar en todos los órganos de gobierno, con derechos plenos como sujeto del proceso de enseñanza-aprendizaje.

5).- El día 28 de mayo se realizó otra gran movilización de los estudiantes para respaldar el pliego de peticiones que habían entregado al Presidente el día anterior, para este momento la posición del Estado había cambiado y se vislumbraba una posibilidad de arreglo. Ese día el Presidente ofreció dar respuesta a las demandas de los estudiantes, para resolver la huelga.

Como respuesta al Comité de Huelga, el Presidente de la República, envió la siguiente carta: "Señor Ricardo García Villalobos, Secretario del Comité General de Huelga de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales.- Presente. Estimado

amigo: Quiero contestar su comunicación de ayer, para establecer así el tono de serena cordialidad con que deseo referirme a sus peticiones, a la conducta que en los últimos días han venido ustedes observando. Espero de este modo, encontrar en ustedes una colaboración tan generosa como la deseo, llegando hasta usted y hasta sus compañeros no como un funcionario público, ocasionalmente revestido con la máxima autoridad, sino como un hombre de extracción universitaria, que está bastante cerca todavía de la vida estudiantil, con sus anhelos y con sus preocupaciones y hasta con sus apasionamientos, criticables tal vez si se juzga con un criterio puritano y extremista, pero alentadores si se piensa que son testimonio de la virilidad y dinamismo".

"Mis primeras palabras deberán ser, naturalmente, para lamentar que los excesos de una represión que soy el primero en desautorizar, hayan hecho que un conflicto escolar, que debió resolverse dentro de los muros de la Facultad de Derecho, en un ambiente de libre discusión y de razonamiento técnico y pedagógico, haya salido fuera del recinto de la escuela, dando ocasión o pretexto, a violencias y a excesos cuyos resultados, afortunadamente no terminaron en tragedia, pero que son de todas maneras sensibles y bochornosos".

"Seguros así de que por mi parte solo encontrarán simpatía para sus actitudes generosas, espero que a su vez, aceptarán con sinceridad la responsabilidad que les corresponde en los últimos acontecimientos, y sabrán asumir una actitud serena y despejada

para cooperar en la resolución del problema que los inquieta, como corresponde a su categoría de estudiantes, de hombres que, por estar ya en posesión de una cultura, tienen el deber de juzgar de acuerdo con los dictados de la razón y del interés social y no en obediencia a los impulsos de un arrebato, lógico como resistencia a una represión violenta, pero injustificado y reprobable si se le quiere elevar hasta la categoría de norma general de conducta".

"En ese espíritu, será fácil a ustedes, comprender las razones que me obligan a no referirme concretamente a algunas de las peticiones contenidas en su memorial, ni me sería posible aceptarlas, si en su aceptación o rechazo estriba el problema que ha dado origen a los últimos acontecimientos. No podría aceptarlas por injustificadas y porque la responsabilidad de la integración de mi gobierno y de sus resultados me corresponde íntegramente y dejaría de afrontarla plegándome a las exigencias transitorias de la masa estudiantil de la capital, apasionada por las circunstancias del momento, en capítulo tan importante como la designación de mis colaboradores inmediatos, ya que ello equivaldría a relegar mi responsabilidad y a diluir así, junto con esa responsabilidad, el principio de autoridad que sólo en ella se basa y no por vanidad personal, sino por conveniencia del país, debo hacer respetar. Además, repito, algunas de sus peticiones son fruto del acaloramiento consiguiente a la violencia, y ello les resta la fuerza que tendrían si hubieran sido formuladas serenamente como resultado del convencimiento

intimo y fundado de todas las clases estudiantiles del país y como expresión, así, de un verdadero sentimiento general que el Presidente de la República debería oír para no autorizar la ejecución de resoluciones que el país repudiaría".

"Por otra parte, el problema real que en el fondo agita a ustedes y cuyo estudio y resolución ha motivado en el caso, la actuación de las autoridades universitarias, no es un problema de funcionarios, ni puedo admitir que desde el punto de vista de ustedes y por su propio decoro, se plantee como un problema nacido del deseo de ahorrar esfuerzos o trabajo para elevar la calidad de los estudios universitarios".

"AUNQUE NO EXPLICITAMENTE FORMULADO, EL DESEO DE USTEDES ES EL DE VER SU UNIVERSIDAD LIBRE DE LA AMENAZA CONSTANTE QUE PARA ELLA SIGNIFICA LA EJECUCION, POSIBLEMENTE ARBITRARIA EN MUCHAS OCASIONES, DE ACUERDOS, SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS QUE NO HAN SUFRIDO PREVIAMENTE LA PRUEBA DE UN ANALISIS TECNICO Y CUIDADOSO, HECHO SIN OTRA MIRA QUE EL MEJOR SERVICIO POSIBLE PARA LOS INTERESES CULTURALES DE LA REPUBLICA, Y PARA EVITAR ESE MAL, SOLO HAY UN CAMINO EFICAZ: EL DE ESTABLECER Y MANTENER LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA".

"Al dar un paso tan trascendental, la dirección de la Universidad quedará libre y definitivamente en manos de sus miembros, maestros y alumnos, pero junto con la libertad, alumnos y maestros, deberán asumir cabalmente el peso de todas las responsabilidades que la gestión universitaria trae consigo, y esa responsabilidad deberá extenderse no sólo a los maestros y

alumnos actuales, sino a todos los hombres de extracción universitaria que existan en la República, que deban al país su cultura; y los cuales es mi deseo que sean responsables, ante el mismo país, de la conservación, incremento y debida difusión de esa cultura".

"Profundamente convencido de todo lo que antes digo, hoy mismo he formulado un proyecto de decreto, convocando al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias, para el estudio de la ley mediante la cual quedará resuelto el establecimiento de la Universidad Nacional Autónoma, sobre las bases generales siguientes:

- La Universidad libremente resolverá sobre sus programas de estudios, sobre sus métodos de enseñanza y sobre la aplicación de sus fondos y recursos.
- En el gobierno de la Universidad participarán los maestros, los alumnos y los ex-alumnos ya salidos de las aulas por haber concluido sus estudios.
- Los nombramientos de rector y de directores de las distintas facultades o escuelas y dependencias Universitarias, serán hechas como lo indique la Ley Reglamentaria respectiva, por el Presidente de la República, a propuesta, "en terna", del Consejo Universitario
- Formarán parte de la Universidad Autónoma, todas las facultades y dependencias que ahora la constituyen, a

reseva de que se le incorporen más tarde otras escuelas o dependencias ya establecidas por el Estado o de que la Universidad funde nuevas facultades o establezca nuevos institutos.

- EL ESTADO PASARA A LA UNIVERSIDAD UN SUBSIDIO GLOBAL CADA AÑO EN LOS TERMINOS QUE APRUEBE EL PRESUPUESTO DENTRO DE LOS LIMITES MINIMOS QUE LA LEY ORGANICA DE LA UNIVERSIDAD DEBERA SEÑALAR..."(32)

Al día siguiente, el Presidente de la República envió el proyecto de Ley para dotar a la Universidad de Autonomía, a las Cámaras del Congreso de la Unión, que al mismo tiempo eran convocadas para un periodo extraordinario de sesiones, el día 6 de junio de 1929, el Congreso de la Unión otorgó facultades extraordinarias al Presidente, para legislar sobre la Autonomía Universitaria.

El Consejo Universitario decidió sumarse a la propuesta presidencial y el día 1 de Junio envió un "memorial" a las Cámaras, en el que se adhería a dicha iniciativa, mismo que fue leído en la sesión del Congreso del día 3 de junio; en dicho documento se pretendía hacer una revisión de los antecedentes de la autonomía, mencionando los intentos ocurridos en 1910, 1917, 1923 y 1928; sin embargo se omitieron las iniciativas de Justo Sierra en 1881, la del gobierno Convencionista en 1915 y la de la usurpación Huertista de 1914.

El día 4 de junio de 1929, la Cámara de Senadores conoció de la iniciativa que otorgaba facultades extraordinarias al

Presidente de la República para legislar la autonomía, misma que fue aprobada con una modificación en el sentido de que la autonomía que se otorgara a la Universidad sólo podría darse de una manera relativa, no absoluta.

Sin embargo la huelga estudiantil continuó en los días siguientes, en espera de la anunciada autonomía, ya que el Comité de Huelga decidió que las escuelas secundarias técnicas y normales regresaran a clases, para diferenciar el conflicto respecto de la Universidad y la escuela preparatoria.

6).- Correspondió al Secretario de Educación Pública, hacer la exposición del proyecto presidencial, en su discurso ante la Cámara de Diputados, el día 4 de junio de 1929, quedó expresado el motivo de la autonomía, ésta se otorgaba no por una convicción profunda del Ejecutivo de la necesidad y la importancia de legislar sobre el tema, en relación con los fines de la Universidad, sino como una medida política ante el conflicto nacional y con la cual quedaba a salvo el "principio de autoridad" que los estudiantes habían puesto en jaque.

El discurso de Ezequiel Padilla, presenta la visión del "nuevo Estado Mexicano", respecto de la Universidad, y complementa lo apuntado por Portes Gil, en su carta al Comité de Huelga.

Es importante tener presente que la Universidad, en ese momento dependía de la Secretaría de Educación Pública, como un "Departamento Universitario", en virtud de la Ley de Secretarías

de Estado de 1917, por lo tanto era una dependencia del Ejecutivo Federal.

Por un lado, la carta de Portes Gil constituye un regaño a los estudiantes, basado expresamente en el "Principio de Autoridad" que esgrime, y hábilmente, traslada todas las demandas del pliego al ámbito puramente administrativo, en el sentido de que el nombramiento y remoción de todos los miembros del Gabinete es facultad, discrecional del Ejecutivo Federal, por lo tanto, dado que las demandas estudiantiles eran en ese sentido, el Presidente no podía acceder a las mismas, sin "diluir la responsabilidad y el principio de autoridad en que se basa".

Otro aspecto de la carta referida, es el que Portes Gil ubica el conflicto universitario en su origen, "no como un problema de funcionarios", o de "ahorrar esfuerzos" de los estudiantes, sino como un problema técnico de ejecución de resoluciones, en la Universidad que no han pasado por "un análisis cuidadoso" y que en consecuencia ganaran repudio. Y concluye "...y para evitar ese mal, solo hay un camino eficaz: el de establecer y mantener la autonomía universitaria", que por cierto, no fue "explícitamente" solicitada por los estudiantes en el pliego de peticiones.

El Presidente de la República, sin atender los reclamos directos de los estudiantes, de destituciones y castigos, decide unilateralmente, otorgar la autonomía, como un acto magnánimo del Ejecutivo.

Por otro lado, el Secretario Ezequiel Padilla, en su discurso a la Cámara de Diputados, hace pesar sobre la comunidad universitaria los 400 años en que la Universidad había sido un elemento de la dominación, tiempo en el que se había mantenido desvinculada de las masas populares, a las que decía representar "el nuevo Estado Mexicano" que emergía de la Revolución.

El discurso se inicia con un señalamiento en el sentido de que "hemos pensado en la autonomía de la Universidad, para ponerla al margen de la política... y hemos pensado ponerla en manos de los profesores y alumnos, para despertar en ellos el sentimiento de la responsabilidad, pues los pueblos no llegan a la cúspide del progreso y de la civilización, si no tienen ese sentimiento de la propia responsabilidad"; como si la comunidad careciera de ella.

Es importante destacar la manera en que se explica las razones por las cuales el Estado se había negado a conceder la autonomía; primero señala el "peligro" que había en dejar la educación encomendada a las clases dirigentes de la reacción contrarrevolucionaria, e incluso alerta sobre las palabras de Luis Cabrera, "dar la autonomía a la Universidad era entregarla en manos de los clericales o de los protestantes, que para el caso era lo mismo, o entregarle nuevas armas al enemigo".

Luego agrega: "Toda nación, si quiere elevarse, necesita sumar fuerzas nuevas hacia un fin determinado. Y es necesario afirmar, en el seno de esta asamblea que recoge las palpitaciones de la conciencia popular, que las clases intelectuales del país

han estado divorciadas del pueblo. Esto no es extraordinario, ya que los intelectuales forman una especie de aristocracia al lado de las masas populares que luchan por su reivindicación, de manera que puede decirse que la barricada la tienen frente al pueblo las clases intelectuales".

Posteriormente, hace una referencia al papel de los intelectuales en las revoluciones francesa, norteamericana, e incluso a la rusa, señalando que "en los momentos culminantes de los pueblos, a los hombres de acción revolucionaria los rodean algunos espíritus selectos que saben iluminar con resplandores de verdad el ancho panorama social, que son precursores de la revolución".

Pero cuando se refiere a nuestro país, dice: "...es preciso confesar que las clases intelectuales, con pocas excepciones, han sido no solo indiferentes, sino hostiles a la causa revolucionaria, que es la causa del pueblo".

Continúa diciendo el Secretario Padilla: "no quiero hacer requisitorias, ni sentar en el banquillo de los acusados a los intelectuales, en ciertas épocas de la vida de los pueblos, hay que absolver a los hombres y dirigir la mirada a los principios y a las instituciones. Yo digo a los jóvenes estudiantes que me escuchan, que la Universidad de México, asentada sobre bases de barro, no podía dar resultados de oro".

Por otro lado, Ezequiel Padilla hace una crítica a la Universidad, que carece de centros de investigación científica, que atienda los problemas nacionales, como ocurría en países como

han estado divorciadas del pueblo. Esto no es extraordinario, ya que los intelectuales forman una especie de aristocracia al lado de las masas populares que luchan por su reivindicación, de manera que puede decirse que la barricada la tienen frente al pueblo las clases intelectuales".

Posteriormente, hace una referencia al papel de los intelectuales en las revoluciones francesa, norteamericana, e incluso a la rusa, señalando que "en los momentos culminantes de los pueblos, a los hombres de acción revolucionaria los rodean algunos espíritus selectos que saben iluminar con resplandores de verdad el ancho panorama social, que son precursores de la revolución".

Pero cuando se refiere a nuestro país, dice: "...es preciso confesar que las clases intelectuales, con pocas excepciones, han sido no solo indiferentes, sino hostiles a la causa revolucionaria, que es la causa del pueblo".

Continúa diciendo el Secretario Padilla: "no quiero hacer requisitorias, ni sentar en el banquillo de los acusados a los intelectuales, en ciertas épocas de la vida de los pueblos, hay que absolver a los hombres y dirigir la mirada a los principios y a las instituciones. Yo digo a los jóvenes estudiantes que me escuchan, que la Universidad de México, asentada sobre bases de barro, no podía dar resultados de oro".

Por otro lado, Ezequiel Padilla hace una crítica a la Universidad, que carece de centros de investigación científica, que atienda los problemas nacionales, como ocurría en países como

Alemania, Inglaterra, Rusia, Estados Unidos, en donde a decir de Padilla: "ya ven pues, ustedes, que aún en el seno de esa enorme plutocracia, los intelectuales están en contacto con el pueblo y reflejan sus necesidades en cada una de sus diarias actividades".

Así cuando se refiere al caso de México, señala: "En cambio el estudiante de México, no se interesa por el pueblo; éste es una acusación, pero indudablemente, la solución del problema universitario estará en que los estudiantes universitarios lleguen hasta el corazón de ese pueblo para comprender sus necesidades y la manera de remediarlas. El estudiante mexicano no tiene ocasión de estar en contacto con el pueblo, no tiene oportunidad de traducir sus necesidades vive ignorante de las necesidades del país".

Y sigue diciendo: "ustedes, señores Diputados, que han estado en la lucha revolucionaria, ustedes se han podido dar cuenta de que los estudiantes universitarios han estado a muchas leguas de distancia de los campesinos y de los obreros, y fue por este hecho por lo que el Secretario de Educación Pública, quiso que los estudiantes se pusieran en contacto con el pueblo. A este deseo respondieron los jóvenes estudiantes con declararse en huelga a la primera oportunidad. ¡Sagrada revelión!. En esos momentos, se habían revelado contra el enclaustramiento universitario, en esos momentos se sintieron capaces de sacrificios, sintieron el estremecimiento del pueblo.

No me importan los dicterios ni las injurias, yo se bien que el alma de la juventud se renueva en cada primavera, y que los

insultos de hoy, son hojarazca que se llevarán los primeros vientos del otoño".

"Hablo ante hombres de lucha y por eso quise tratar este aspecto de la Universidad, pues deseo que los universitarios vivan la vida de la revolución. MIENTRAS LOS ESTUDIANTES PEDIAN PEQUEÑECES, EL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPUBLICA LES DIJO: "NO ES ALLA ABAJO DONDE ES PRECISO MIRAR, SINO A LA CUMBRE DONDE ESPLLENDE LA VERDAD..." y pidió facultades al Congreso para crear LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA"

Y termina diciendo:"El gobierno quiere que la Universidad se una con el pueblo" y repite el ejemplo, que según él, representan las Universidades de Alemania y de Estados Unidos, donde los intelectuales aportan las luces de su cultura superior a la resolución de los variados y complejos problemas que interesan a las colectividades.

El texto de los documentos referidos deja de manifiesto, la posición del Gobierno en relación con el conflicto universitario, es evidente que la medida de otorgar la autonomía, fue solo una forma de dar salida al grave problema político que éste representaba y no una medida tendiente al mejoramiento de la vida universitaria.

La apertura al diálogo por parte del Presidente de la República, significó la renuncia de los directores de la Facultad de Derecho y de la Escuela Preparatoria, junto con la del Rector Castro Leal, mismas que fueron dadas a la publicidad el día 22 de junio de 1929.

No obstante, que tanto los estudiantes como los maestros universitarios, hicieron llegar al Presidente de la República las propuestas de enmienda y modificaciones del proyecto de autonomía, éstas no fueron tomadas en cuenta por el Ejecutivo, quien envió al Congreso el proyecto de Ley Orgánica de la Universidad Nacional, y el día 10 de julio siguiente, se expidió la reglamentación de la Universidad Autónoma; el día siguiente el Comité de Huelga, decidió el levantamiento de ésta, que duró 68 días y que sólo terminó cuando se hizo efectiva la vigencia de la nueva legislación.

La falta de una definición de la autonomía por parte de la comunidad universitaria, permitió que el Presidente de la República, presentara ante la opinión pública, el otorgamiento de la autonomía como una dación graciosa del Estado, inmerecida por supuesto, dada la irresponsabilidad que se imputaba a los universitarios, casi como una aventura que se iniciaba, sin tener confianza en sus resultados.

Sin embargo, la medida por sí misma, independientemente de sus protagonistas, tiene una dimensión histórica, que permitió dar salida a un conflicto de gran envergadura, y al mismo tiempo sellaba una etapa de la historia universitaria, e iniciaba otra.

El solo hecho de que la Ley Orgánica estableciera a la Universidad como un organismo descentralizado del Estado, con personalidad jurídica propia, significó que el Estado se desprendía de una de sus partes, aunque continuó, en la práctica, ejerciendo una influencia determinante en los órganos de

gobierno, mediante los representantes que se reservó el Ejecutivo en los mismos y a través del hecho de que era el propio Presidente el que integraba la terna para Rector, misma que entregaba al Consejo Universitario quien lo nombraba.

El de resaltar el hecho de qué en la carta de respuesta del Presidente a los estudiantes del Comité de Huelga, quedó establecido que sería el propio Ejecutivo quien tendría la facultad de nombrar al rector de una terna propuesta por el Consejo Universitario, en el texto de la Ley publicada se invirtieron las facultades en relación con la designación del Rector, en este sentido puede decirse que la medida tuvo un carácter más progresista respecto a la señalada en la carta de referencia.

- (28).- Dromundo, Baltazar, Crónica de la Autonomía Universitaria de México., México, ed. jus, 1978, p. 47.
- (29).- De María y Campos Castello, Alfonso, La Autonomía Universitaria. México, ed. UNAM., 1984.
- (30).- Periódico "Excelsior". México, 15 de mayo de 1929.
- (31).- Periódico "Excelsior". México, 22 de mayo de 1929.
- (32).- Periódico "Excelsior". México, 30 de mayo de 1929.

## C A P I T U L O      I I I

## A).- LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA:

1.- LEY ORGANICA DE 1929:- La Historia contemporánea de la Universidad, se inicia con el advenimiento del concepto de Autonomía, que si bien se había dejado sentir su necesidad desde 1881 , no fue sino hasta 1929, cuando se estableció de manera definitiva por el Congreso de la Unión.

El concepto de autonomía ha sufrido una transformación evolutiva, a la par de la que ha sufrido el país en los últimos sesenta y dos años; en sus orígenes el concepto era vago e impreciso y solamente se refería al derecho de la Universidad para establecer sus planes de estudio, pero manteniéndola como una dependencia del Ejecutivo Federal, bajo la tutela de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes.

Con la Ley de 1929, el concepto de Autonomía posibilitó la transformación de la Universidad como ente del Estado, de ser una dependencia del Ejecutivo, pasó a ser un Organismo Descentralizado, "una corporación pública, autónoma, con plena personalidad jurídica". (art. 2)

Sin embargo, la Autonomía concedida fue restringida, toda vez que el Estado siguió interviniendo en las cuestiones internas de la Universidad, si bien es cierto que la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, estableció que el Rector sería nombrado por el Consejo Universitario (art.12), también

estableció que la terna de la cual habría de ser nombrado, sería propuesta directamente por el Presidente de la República (art.14).

A pesar del vínculo obligatorio que representó la facultad del Ejecutivo Federal de formular la terna, el hecho de que fuera el propio Consejo Universitario el que nombrara al Rector, representó un avance muy significativo en el proceso autonómico de la Universidad.

Se habían invertido las atribuciones del Presidente de la República y del Consejo Universitario para nombrar al Rector, el relación con lo que disponía la Ley de Secretarías de Estado de 1917, vigentes en ese momento.

El hecho de que en el Consejo Universitario hubiera un "delegado" de la Secretaría de Educación Pública, que aunque no tenía derecho de voto, si representaba la opinión del Ejecutivo Federal en el seno de la Universidad, significó otro vínculo con el poder estatal.

Asimismo la Universidad quedó obligada a rendir un informe anual a los poderes ejecutivo y legislativo, así como a la Secretaría de Educación Pública, de las labores realizadas (art.32), además el Ejecutivo se reservó, como facultad presidencial, el derecho de nombrar profesores extraordinarios y para designar conferencistas, a cargo del presupuesto de la Universidad, adicionalmente se adjudicó el derecho de veto, sobre

las resoluciones del Consejo Universitario; el Estado fiscalizaba el ejercicio del presupuesto famélico otorgado.

Es notorio que el ejercicio de la Autonomía quedó limitado, la Ley Orgánica del 29 ignoró, o trató de ignorar, los antecedentes históricos de la lucha por la Autonomía y haciendo abstracción de la realidad que le daba origen, el gobierno la quizo presentar como una dación graciosa, que en la práctica supeditó el ejercicio de la Autonomía y limitó la actividad de la Universidad.

Seguramente el carácter de la Ley Orgánica de la UNAM de 1929, se derivó de la carencia de un proyecto claro sobre la Autonomía por parte de la comunidad universitaria, que inexplicablemente, omitió incorporar dentro del pliego de peticiones, la solicitud expresa en ese sentido.

**B).- DE LOS FINES DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA:**

La Ley Orgánica de 1929, estableció como los fines de la Universidad:

- a).- La docencia en el nivel Superior, técnica y artística.
- b).- La investigación científica.
- c).- La difusión y extensión de la cultura

Evidentemente estas funciones de la Universidad, solo pueden enfocarse en relación directa, con las necesidades nacionales; en el cumplimiento de estos fines se encuentra la razón de ser de nuestra casa de estudios, nacional y pública.

El carácter público de la Universidad Autónoma, implica que el contenido de los planes y programas de estudio tengan como objetivo, no solo brindar al educando una preparación profesional en su propio beneficio, que siendo lícito como fruto del esfuerzo personal, deja de serlo cuando el ejercicio de las habilidades adquiridas, se aleja de los fines de la Universidad; en el ámbito social, la finalidad de formar profesionistas útiles a la sociedad, debe representar no sólo el éxito personal legítimo de cada universitario, sino del conjunto de la sociedad.

La educación pública, no sobra decirlo, es financiada por el Estado y debe tener por meta lograr la soberanía científica y tecnológica del país, los recursos provenientes del herario público deben ser justificados ante la nación mediante profesionistas comprometidos en la solución de los grandes problemas nacionales; la Universidad existe por y para el pueblo, que en última instancia es quien proporciona los recursos económicos.

En el caso particular de la Universidad Nacional Autónoma de México, concurren circunstancias históricas que han delineado su perfil estratégico en las relaciones sociales de producción, el desarrollo de las fuerzas productivas a nivel mundial, como consecuencia de la revolución tecnológica actual, han convertido a la Universidad Nacional en el centro neurálgico para el desarrollo del país.

La Universidad, en su labor diaria, se retroalimenta a través de la investigación científica; la formulación del conocimiento es el nutriente básico del proceso enseñanza-aprendizaje, en consecuencia debe estar ligado estrechamente a la docencia; la investigación científica que se realiza en la UNAM representa la vanguardia no sólo a nivel nacional, sino de América Latina, este hecho constata la gran importancia de este fin sustantivo de la Universidad.

La investigación científica, es el medio por el cual el saber universal se hace parte de nuestra cultura y por ello representa un aspecto vital para formar y mantener la identidad nacional para lograr la independencia y la soberanía del país. Sólo a partir de que México sea capaz de desarrollar y reproducir su tecnología, se hace efectivo el principio de la autodeterminación.

Dado el carácter nacional y público de nuestra Universidad, sus funciones no pueden estar encaminadas a satisfacer intereses personales o de facción, la investigación debe estar encaminada a atender necesidades de la sociedad, mediante la formación de los profesionales que se requieren para la indagación de la problemática de toda la nación, en particular para la satisfacción de las clases populares, que por su condición necesitan mayormente de la labor investigativa en todos los ordenes.

El fin de extender, con la mayor amplitud posible los beneficios de la cultura, complementa las tareas sustantivas de la Universidad; no podría ser de otra manera, la Universidad no existe por y para sí, existe por y para la sociedad, en consecuencia, al mismo tiempo que realiza las funciones de docencia e investigación, tiene el compromiso ineludible de difundir y extender el conocimiento que se genera en la ciencia, en el arte, o en la técnica desarrollada en la Universidad.

Los fines de la Universidad, son al mismo tiempo la responsabilidades más altas que tiene encomendadas, desde la Ley Orgánica de 1929, y constituyen la naturaleza de las funciones de una máxima casa de estudios, máxime en una época en que la creación, el desarrollo y la conservación de la cultura, constituyen uno de los más importantes intereses de la sociedad en su conjunto.

No obstante la importancia estratégica de la Universidad para el desarrollo nacional, de acuerdo a los fines antes señalados, el Estado negó la viabilidad del proyecto universitario, al dejar de otorgar los recursos económicos, para el cumplimiento decoroso de su función educativa, de investigación y de extensión; desde un inicio quedó de manifiesto la insuficiencia presupuestal, cuando se señaló en la propia Ley Orgánica del 29, un presupuesto (subsidio) de \$4'000,000.--, cantidad inclusive menor que lo que correspondía en ese año, al conjunto de las instituciones que formaban la Universidad, cuya situación económica era de por sí precaria.

Este hecho confirma la idea de que el otorgamiento de la Autonomía en 1929, fue un acto demagógico del gobierno para dar salida a un conflicto nacional, en una época de conflictos sociales a nivel nacional, de agitación política, de levantamientos armados, no como una forma de impulsar el desarrollo nacional a través de la Universidad.

**C).- LEY ORGANICA DE 1933:**

Durante la vigencia de la Ley Orgánica de 1929, se generaron diversos conflictos universitarios, como consecuencia de las condiciones que el Ejecutivo Federal le impuso, mismas que hacían imposible el cumplimiento de sus funciones; por un lado el raquítico presupuesto asignado y por el otro las serias limitaciones al ejercicio de la autonomía mediante la intervención de representantes del Ejecutivo en las decisiones de la propia Universidad.

Los conflictos que se suscitaron en la Universidad en los años posteriores a 1929, tuvieron su origen, especialmente en los círculos gubernamentales que se opusieron al otorgamiento de la autonomía, quienes consideraban que la Universidad solo era un bastión de las fuerzas contrarrevolucionarias y que por lo tanto su existencia significaba un peligro para la consecución del programa revolucionario.

El peso de los siglos se abatía sobre la Universidad, que en 1910, quiso despojarse del lastre que significaba para ella, la historia de la real y Pontificia Universidad, pero que por haber

nacido en el porfiriato, cargaba con el estigma reaccionario que caracterizó ese periodo histórico de México.

Por otro lado, la política educativa del Estado, dió prioridad a los estudios de tipo tecnológico y aún en la exposición de motivos de la Ley Orgánica de 1929, se hizo explícito el planteamiento de la intención del gobierno para destinar los recursos económicos de la Universidad a las escuelas técnicas.

Adicionalmente, el hecho de que algunos de los más importantes líderes del movimiento estudiantil de 1929, se adhirieran al partido antireeleccionista, apoyando la candidatura de José Vasconcelos para la Presidencia de la República, también motivó la animadversión de los círculos políticos oficialistas, en contra de la Universidad.

Además había sectores dentro y fuera de la Universidad que pugnaban por que la institución fuera privada, hecho que quedó señalado también, en la exposición de motivos de la Ley del 29, y que pendía, como la espada de Damócles, sobre la Universidad, a este respecto no debemos olvidar que el propio Portes Gil y Ezequiel Padilla fueron fundadores de la Escuela Libre de Derecho, motivo por el cual coincidían plenamente con esa idea.

En septiembre de 1933, tuvo lugar el Primer Congreso de Universitarios Mexicanos, cuyo resultado final, agravó la crisis en la que se debatía la Universidad. La influencia que ejercía el triunfo y la consolidación de la Revolución Soviética, se dejó

sentir en México y durante el Congreso se expresó con gran fuerza, a tal grado que el debate central fue precisamente la adopción del método del Materialismo Histórico como la filosofía que guiara la enseñanza Universitaria y de las demás escuelas, que había sido propuesta por Lombardo Toledano y debatida por Antonio Caso, el primero como Director de la Escuela Preparatoria y el segundo como "miembro honorario" del Congreso.

Desde nuestro punto de vista, a través del debate se hizo manifiesta la presencia de cuando menos dos concepciones de la Universidad que es conveniente analizar.

Como coincidencia histórica, la llamada Revolución Mexicana y la Soviética culminaron en 1917, pero tienen características que las hacen diametralmente diferentes; la Mexicana es una Revolución de tipo democrático burgués y la Soviética es la primera revolución proletaria del mundo; la mexicana es tardía en el modelo burgués y prematura en el modelo socialista, y hasta nos atreveríamos a afirmar que la nuestra es una especie de simbiosis entre ambos modelos y que por supuesto el modelo de producción dominante es el capitalista, con ribetes socializantes, reflejo del acontecer mundial de la época.

El concepto sustentado por Lombardo Toledano, en el que la enseñanza universitaria debía estar enfocada por el método del materialismo histórico, utilizando el modelo Stalinista, que con todos sus defectos y desviaciones, representaba una alterantiva para el análisis científico de la realidad social, sin embargo al

ser propuesto de manera intolerante respecto de otras formas de análisis de la sociedad, resultó duramente impugnado por las fuerzas mas conservadoras, dando lugar a ello, al verse enfrentado a los principios de libertad de cátedra e investigación y del libre análisis y discusión de las ideas, que constituyan la base fundamental de la vida universitaria, en su sentido de universalidad del conocimiento.

Por otro lado, el concepto de Universidad que defendió Antonio Caso, es el liberal-burgués, en el que el modelo educativo se encuentra basado en la corriente del positivismo, no obstante su carácter conservador y reaccionario, de dudosa cientificidad, puso de manifiesto la tendencia dominante en el seno de la Universidad, en donde a pesar de que el Congreso resolvió en favor de la propuesta de Lombardo Toledano, en la práctica, sectores de la Universidad se opusieron tenazmente, a la aplicación de dichos acuerdos, e incluso solicitaron la renuncia de Lombardo Toledano a la Dirección de la Escuela Preparatoria.

El conflicto ideológico existente en la Universidad, derivó en un enfrentamiento entre ésta y el Estado, que llevó la reacción en contra de los acuerdos del Congreso al extremo de pretender destruir a la Universidad pública y sustituirla por la Universidad privada, supuestamente Autónoma.

Frente a la negativa de Lombardo Toledano, para renunciar a la dirección de la Preparatoria, la reacción en contra por parte

de un grupo de profesores fue la renuncia a sus cátedras, en la Facultad de Derecho, a las que siguió el levantamiento de estudiantes de la misma Facultad, que instigados por su Director, Rodolfo Brito Foucher, protagonizaron un enfrentamiento violento con los estudiantes que apoyaban la propuesta de Toledano.

El conflicto siguió escalándose y varios directores de Escuelas y Facultades, presentaron también sus renunciaciones, ante lo cual, el Rector Roberto Medellín se comprometió a pedir, personalmente su renuncia a Toledano.

Sin embargo, los estudiantes de Derecho declararon la huelga y formularon un pliego de peticiones, entre las que destacaban la renuncia del propio Rector, del Director de la Escuela Nacional y de manera casi subrepticia, "una reforma a la Ley Orgánica para que se concediese la autonomía plena".(33)

Ante las presiones, Lombardo Toledano renunció y los estudiantes de Derecho, tomaron las oficinas de la Rectoría para forzar la renuncia de Medellín, lo que ocurrió el día 15 de octubre de 1933.

Dos días después, el 17 de octubre, el último de los representantes del maximato, Abelardo I. Rodríguez, anunció que enviaría al Congreso de la Unión, la iniciativa de Ley para reformar la Ley Orgánica de la "Universidad Autónoma".(34)

El mismo día en que el Presidente envió el proyecto de reformas a la Ley Orgánica, el Secretario de Educación Pública,

Narciso Bassols, -quien siendo Director de la Facultad de Derecho en 1929, se vió precisado a renunciar, con motivo de la huelga estudiantil que desembocó en la autonomía universitaria-, pronunció un discurso ante la Cámara de Diputados, con motivo de la iniciativa presidencial respecto de la autonomía universitaria, en su perorata, el Secretario de Educación, acusó a la Universidad de haber "abatido el nivel moral y espiritual de sus hijos", de ser un "centro de agitación estéril, ociosa, destructiva", así como de "centro de contiendas perpetuas entre grupos universitarios", el propósito manifiesto en el proyecto de Ley, era dejar a la Universidad abandonada a la deriva, para poder convertirla en una Universidad privada.

La espada que pendía sobre la Universidad desde 1929, fue blandida y el Estado asestó otro golpe, pretendiendo despojar de su carácter Nacional a la Universidad, mediante un artificio jurídico al que llamaron "Autonomía Plena", que no era otra cosa que una forma del Estado para tratar de desentenderse de su obligación de financiar la educación superior universitaria.

Según el propio Bassols, el Ejecutivo Federal había ponderado, no solo privar a la Universidad de su carácter nacional, sino que incluso había intenciones de despojarla de su autonomía, para que fuera el propio Presidente el que controlara de nueva cuenta, todos los planteles e instituciones universitarias; no obstante, el Estado optó por posponer esa medida, aunque la amenaza quedó latente y en la exposición de motivos de la Iniciativa de Ley, expresamente se dijo: "Al dar

este segundo paso final en el sendero de la Autonomía, encaminado a deslindar responsabilidades, abriendo así, también una última oportunidad a quienes fincan su ideal en el manejo autónomo de la vida universitaria, el gobierno de la República no renuncia a ninguno de los derechos que tiene como representante legítimo de la nación, derechos que a la vez constituyen sagrados deberes para él, y sabrá abordar nuevamente la cuestión, si los universitarios mexicanos demostraran en definitiva que no están capacitados para salvar los destinos de su Institución y los de nuestra cultura superior".(35)

Es importante señalar que la nueva Ley Orgánica solo reprodujo los mismos órganos de gobierno previstos de la Ley del 29, la diferencia sustancial radicó en el hecho de que ahora sería el propio Consejo Universitario quien determinaría la integración, funcionamiento, facultades y formas de renovación de los mismos, asimismo se le facultó para legislar las normas y disposiciones generales con el objeto de organizar y definir el régimen interior de la Universidad, sin embargo, se le privó de su carácter "Nacional" y aunque se reservó el derecho de los estudiantes y profesores para participar con voz y voto, en las academias y en el Consejo Universitario, al fijar el patrimonio que estaría constituido por una aportación única y extraordinaria del Estado, que por su monto hacía nugatoria la posibilidad de realizar decorosamente, las funciones sustantivas de la máxima casa de estudios de México.

Al respecto dice Pinto Mazal:(36) "La finalidad del Estado era bien clara, reducir a la Universidad por hambre". El fondo era notoriamente incapaz de cubrir las necesidades de la institución; Subsistió gracias a la generosidad de los profesores que renunciaron a sus sueldos o aceptaron compensaciones mínimas; a las autoridades que percibieron honorarios "simbólicos"; a los estudiantes que contribuyeron con cuotas a mejorar la situación. La enseñanza secundaria le fue arrebatada definitivamente a la universidad por reforma al artículo 30 Constitucional.

Frente al intento de suprimir el carácter Nacional de la Universidad, el Consejo Universitario respondió al Estado: "II. La Universidad de México es una Institución Nacional por haberlo sido siempre, por ser la Ley del 21 de octubre pasado (1933), una Ley Federal, dictada por poderes federales, en ejercicio de facultades que les otorga la Constitución Federal, y para la satisfacción de una necesidad de la República entera..."

"...IV.- La Universidad Nacional de México es una institución del más alto interés público, porque tiene como misión legal exclusiva, la de impartir educación superior y organizar investigaciones científicas, principalmente acerca de las condiciones y problemas nacionales, para formar profesionistas técnicos, útiles a la sociedad, y extender con la mayor amplitud los beneficios de la cultura".

"V.- La Universidad Nacional de México es Autónoma del Estado en cuanto a que ella misma ha de organizarse y

determinarse, para el mejor cumplimiento de su misión, sin otra restricción interna que la de ajustar su trabajo al fin que le es propio y su estatuto a las bases generales contenidas en la Ley que establece su autonomía"

"VI.- La Universidad Nacional de México está sujeta al poder público, como todas las personas o instituciones que vivan en el Estado; es decir, está obligada a acatar las disposiciones y resoluciones legislativas, judiciales o administrativas, en todo aquello que no se refiere al orden interno de la Universidad misma, amparado por la autonomía..."

"En suma, la Universidad Nacional de México, es una institución corporativa, del mas alto interés público, que tiene como fin propio y exclusivo una función esencial para la nación; está dotada de autonomía para organizarse sobre las bases generales que señala la ley, y para decidir por sí misma en cuanto se refiere al cumplimiento de su finalidad específica tiene plena capacidad jurídica, y por ende está en aptitud de poseer, usar, disfrutar y disponer de su patrimonio con afectación al fin de su instituto".

"No es un Estado soberano, y por eso está sujeta en todo lo que no queda amparado por su estatuto autónomo, a la actividad y al poder de decisión del Estado; derecho común sobre propiedad, posesión, disfrute, adquisición o disposición de bienes..."(37)

El pronunciamiento del Consejo Universitario respecto del carácter Nacional de la Universidad, hecho público en noviembre

de 1933, apenas unos días después de la publicación de la Ley Orgánica en el Diario Oficial de la Federación del 23 de octubre, puso de manifiesto un perfil de la autonomía universitaria, como parte de un Estado de Derecho, de interés público, como una figura jurídica sui generis, distinta de la soberanía, pero que otorga facultades de autolegislación en las cuestiones internas; de carácter académico y técnico administrativo; y como el baluarte para que la Universidad cumpla con los altos fines que tiene encomendados, en favor de la sociedad.

Así, en ejercicio de la autonomía universitaria, el Consejo acordó preservar el carácter Nacional de la Universidad, mediante los Estatutos Generales dictados por éste órgano legislativo interno, en 1934, 1936 y 1938, en los que se conservó la denominación actual de nuestra institución y más aún, se preservó, en los hechos, el carácter Nacional de la Universidad.

Sin lugar a dudas, la intención del Estado era la de destruir a la Universidad, todos los discursos oficiales indicaban en ese sentido, aún en los debates de las Cámaras Legislativas, permeaba una animadversión manifiesta en contra de la Universidad Pública, en la de Senadores, Aguayo afirmaba: "...De hecho, la desvinculación completa de esa importante institución significa una novedad en nuestra legislación, puesto que se tiene que producir una cosa verdaderamente autónoma que, conforme a la ley, deba existir".

"Nosotros tenemos conocimientos de que la enseñanza impartida en las facultades se llevaba a cabo desde la época colonial, en colegios, liceos e institutos que dependieron directamente de escuelas del gobierno, de tal manera que éste estaba obligado a sostenerlos; y así tenía a su cargo la escuela de Leyes, la de Ingeniería, etc., hasta que un criterio más general de universitarios, vino entendiendo o explicando la necesidad de que, por un movimiento espontáneo de todos los pueblos, esta cultura, esta enseñanza superior, debía dividirse en planteles sostenidos por particulares, como acontece en Estados Unidos y en Europa, formando verdaderos conglomerados donde todas las ciencias han sido objeto de una especialización, y separados completamente del Estado por causas de interés privado, poseyendo lineamientos propios que hacen de aquellas instituciones, algo verdaderamente independiente.

"...Cuando empezamos a agrupar en una Universidad Mexicana, todas las actividades que se desarrollaban antes en la Escuela de Leyes, en la Escuela de Medicina, en la de Ingenieros, etc., eran realmente organizaciones del Estado, cuando hay casi un antagonismo entre una y otra cosa, entre un sistema y otro sistema, porque la enseñanza que se daba, podía entenderse en un momento dado, que era la enseñanza del Estado. Hoy encontramos que estamos completamente separados de este sistema conforme a la misma ley; hoy tenemos a la Universidad Nacional Autónoma de México desvinculada completamente del gobierno, desconectada del Estado. La Ley superior tenía conexiones con la Universidad.

Desde luego, el rector de la Universidad tenía que ser designado por el Consejo Universitario, de una terna mandada por el Ejecutivo. Este era un vínculo demasiado serio y estrecho. Otro vínculo era que las resoluciones del Consejo Universitario podían ser vetadas por el gobierno, en muchos puntos esenciales como los que se refieren a la cuestión de fondos, a la cuestión de dinero, que es con lo que vivían o han vivido antes en México esta clase de instituciones, también antes que el Estado tuviera una conexión muy cercana, muy efectiva con la Universidad.

"La Ley viene, realmente, a romper esos lazos, porque se ve que en la cuestión de veto, por ejemplo, no se dice una sola palabra. En consecuencia, podemos decir que el veto no existe; ...cuando tampoco se habla aquí de la terna del Ejecutivo, sino que dispone que el rector será designado por el Consejo Universitario, ...se entiende que el Ejecutivo se desprende de esta otra obligación que tiene con la Universidad, como se desprende igualmente de otro vínculo, que era el dinero..."(38)

En la exposición de motivos de la propia Ley Orgánica, el Presidente de la República intentó justificar la medida del Estado en el hecho de "salvar los intereses superiores de la cultura del país, seriamente comprometidos y en peligro por las vicisitudes y tropiezos que en los últimos años ha venido sufriendo el instituto encargado tradicionalmente de impartir y robustecer ramas muy importantes de la ciencia y la cultura ...y buscando tan sólo un camino seguro para dar fin, con ventaja si

es posible, a las angustiosas condiciones en que se encuentra actualmente la Universidad más importante de la República".

"...No es necesario detallar la forma en que se ha desarrollado durante los últimos años la vida de la antigua Universidad Nacional de México, pues son bien conocidas las dificultades internas en que se ha visto envuelta continuamente, así como es conocido también, el quebranto que padece y que le impide realizara, en condiciones siquiera tolerables, los fines que le incumben, tanto las enseñanzas de carácter técnico y científico que constituyen carreras profesionales, como la obra de investigación, y lo que es más importante aún, su acción educativa de centro cultural encargado de formar hombres con un noble sentido de su papel social y con profunda conciencia de su responsabilidad, en una palabra, la vida entera de la Universidad sufre una lastimosa desviación que empobrece sus frutos y frustra el cumplimiento de sus más esenciales deberes".

"...No se oculta al gobierno que desde ciertos puntos de vista importantes y conformes al criterio de algunos sectores de la opinión pública, la experiencia de los cuatro años de régimen autónomo de la Universidad, parece indicar que es imposible que el mejoramiento pueda alcanzarse por el camino de la autonomía y que más bien, evidenciados los inconvenientes de tal sistema, la solución consiste en que el Estado rescate de modo íntegro la responsabilidad de gobernar y dirigir los planteles universitarios".

"...Por ello, para borrar la posibilidad de que los errores y desviaciones de la vida universitaria se atribuyan a las influencias del poder público, y para dejar al mismo tiempo en manos de los universitarios los elementos con que cuenta la Universidad, junto con las responsabilidades inherentes a su manejo; el proyecto de ley corta los vínculos que mantuvo la autonomía tal como fue establecida en 1929 y entrega al gobierno de la institución, la definición de sus normas y derroteros y las oportunidades de purificarse y reencausarse, a quienes por una parte dudan del Estado y por la otra afirman contar con reservas morales y con vitalidad suficiente para orientarse por sí mismos".

"...No es llegado el momento de formular un juicio condenatorio que declare definitivamente incapacitada a la institución para regirse en forma autónoma. Sólo que la nueva etapa en que habrá de entrar la vida universitaria al expedirse la ley que se someta al estudio de vuesta soberanía, revele en forma indudable, que un régimen de gobierno autónomo deja insatisfechas sin remedio las apremiantes necesidades que en materia de educación profesional tiene la República, será llegada la hora de que el país entero y el gobierno, ante la fuerza de los hechos, ponga fin a una situación a todas luces indeseable".

"...Al dar este segundo paso final en el sendero de la autonomía, encaminado a deslindar responsabilidades, abriendo así también, una última oportunidad a quienes fincan su ideal en el manejo autónomo de la vida universitaria, el gobierno de la

República no renuncia a ninguno de los derechos que tiene como representante legítimo de la nación, derechos que a la vez constituyen sagrados deberes para él, y sabrá abordar nuevamente la cuestión universitaria si los universitarios mexicanos demostraran en definitiva que no están capacitados para salvar los destinos de su institución y los de nuestra cultura superior".(39)

Así, el Ejecutivo Federal hizo abstracción de la causa fundamental que generaba la crisis universitaria, la responsabilidad entera la hizo recaer en la propia comunidad, pretendiendo omitir la importancia que tiene, objetivamente, el financiamiento para el cumplimiento de los objetivos de la Universidad, en la docencia, en la investigación y en la extensión de la cultura; éstos fines no se realizan con tan sólo lograr una estructura orgánica de gobierno "democrática" y producir planes y programas de estudio e investigación acordes con la necesidad nacional, si bien ésto es indispensable, no es condición única, es apenas una parte sustancial que se complementa, indisolublemente, con la capacidad económica para la consecución de los fines instituidos.

La demagogia del "maximato" quiso presentar el otorgamiento de la autonomía "plena" como un acto magnánimo del gobierno de la República, pero en realidad era un intento de sacrificarla por inanición económica, si en 1929 el presupuesto total de la Universidad fue notoriamente insuficiente, e inferior al que realmente le correspondía a cada una de las partes que la

formaron de acuerdo a la Ley Orgánica, a partir de 1933 la situación se hizo aún más crítica, para este año el presupuesto aprobado para la Universidad era de 3.4 millones de pesos. Al entrar en vigor la nueva Ley Orgánica en 1933, el presupuesto se redujo hasta 1.9 millones de pesos(40) y a partir de ese momento se suprimía el "subsidio" anual; con ello el Estado aparentó que se otorgaba la autonomía económica, pero en realidad la intención fue destruir la Universidad pública, y sustituirla por una de carácter privado. El Estado pretendía desentenderse de su responsabilidad de financiar la educación pública, el "subsidio" otorgado por el Ejecutivo Federal de manera discrecional y no como obligación, mantiene a la Universidad sujeta de los vaivenes sexenales de la política, imposibilitada para realizar su función de manera, siquiera decorosa.

Al respecto, Jorge Pinto Mazal, dice: "La finalidad del Estado era muy clara; reducir a la Universidad por hambre. El fondo era notoriamente incapaz de cubrir las necesidades de la institución.; subsistió gracias a la generosidad de los profesores, que renunciaron a sus sueldos o aceptaron compensaciones mínimas; a las autoridades que percibieron honorarios "simbólicos". La enseñanza secundaria le fue arrebatada definitivamente a la Universidad por la reforma del artículo 30 Constitucional. Se creaba el Instituto Politécnico Nacional, para que a la larga, llenara las funciones de la propia Universidad. Los intereses de los diez millones, que sólo virtualmente recibió nuestra casa de estudios y que producían

anualmente alrededor de \$ 750,000.00, no cubrían el presupuesto de tres escuelas. El rector se vió en la necesidad de pedir al Estado lo que antes recibía por derecho. La Universidad fue auxiliada con cantidades equivalentes a su antiguo subsidio, mediante un modus vivendi que la mantenía en perpetua actitud mendigante..."(41)

El inicio del cardenismo, si bien logró dismantelar el llamado "maximáto", tampoco recibió con simpatía, a la maltrecha Universidad y la situación de ésta se hizo aún más crítica, el presupuesto fue reducido y la entrega de el "fondo universitario" de \$ 10'000,000.00 solo fue virtual, ya que la Secretaria de Hacienda ordenó que se depositara en dos partidas iguales, en la Tesorería de la Federación y en el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras, percibiendo sólo los intereses del 6% y del 6.25% respectivamente, que sumados en 1934, dieron un total de \$ 670,000.00, cantidad que representó menos del 25% del presupuesto ejercido en 1933, así el ejercicio del 1935 se inició con un déficit de \$ 1'200,000.00, circunstancia que obligó al Consejo Universitario, el 10 de septiembre de 1935, a suspender las labores de la institución, hasta que el Presidente Lázaro Cárdenas diera respuesta al mensaje enviado por el propio Consejo, en el que explicaba las carencias de la Universidad que le impedían continuar trabajando, por no contar con los recursos económicos indispensables. El Presidente contestó al Rector Fernando Ocaranza, el día 13 de septiembre siguiente, señalando que enviaria otra iniciativa de Ley para "adecuar el ejercicio de

la autonomía universitaria a los intereses representados por el gobierno".(42)

En virtud de la reacción que provocó la respuesta presidencial entre los universitarios, hizo que el Ejecutivo no enviara dicha iniciativa, pero a cambio envió una para formar el "Consejo Nacional de Educación Superior y de Investigación", con el que se pretendía substituir el carácter Nacional del que se había despojado a la Universidad en 1933.

En estas dolorosas circunstancias se debatía la Universidad, las que evidentemente generaron conflictos internos y una inestabilidad tal, que ninguno de los Rectores del periodo de vigencia de la ley del 33, pudo terminar su gestión y en medio de la incertidumbre de la comunidad, los sectores derechistas lograron convertir a la Universidad en un bastión en contra de la política socializante de Lázaro Cárdenas, a pesar de que había sectores, entre los estudiantes y entre los profesores, que buscaban vincular la actividad de la Universidad con las causas del cambio social impulsado por Cárdenas.

La llegada de Rodulfo Brito Foucher a la Rectoría, en 1942, con el apoyo de los sectores más reaccionarios, la Universidad quedó sometida a una política de violencia e intimidación, con la creación de la "porra", a la que se le denominó "Bristapo", fue el instrumento de la agresión permanente a la que fue sometida la comunidad.

En julio de 1944 correspondía la elección de 14 directores de Facultades y Escuelas de la Universidad, en algunas de ellas el Rector trató de imponer a sus candidatos (Preparatoria, Veterinaria y Comercio), lo que provocó una huelga estudiantil, que además era motivada por la maniobra del Rector para cambiar el voto directo, por una fórmula de votación indirecta, con la clara intención de reducir la influencia de éste sector, rápidamente la huelga se extendió a toda la Universidad y la respuesta del Rector, a través de sus bandas, fue la brutal represión, que incluso provocó la muerte de un estudiante.

La magnitud de los acontecimientos, obligó a la renuncia de Brito Foucher el 27 de julio, los estudiantes formaron un "Directorio Estudiantil" que decidió desconocer tanto al Consejo Universitario como a las academias de profesores y alumnos, y declaró que "había desaparecido el estado legal en la Universidad"; asimismo, el "Directorio" convocó a la elección para la integración de nuevas academias, que a su vez habían de designar a los nuevos consejeros Universitarios del Consejo Universitario Constituyente; toda vez que el otro Consejo Universitario continuó en funciones, se escindió la Universidad y en ese periodo coexistieron órganos de gobierno paralelos, el Consejo Constituyente designó como Rector a Manuel Gual Vidal, mientras que el anterior Consejo designó a José Aguilar Alvarez.

D).- LA LEY ORGANICA DE 1945:

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

La escisión habida en la Universidad en 1944, por resultado la intervención, de nueva cuenta, del Ejecutivo Federal en turno, el Gral. Manuel Avila Camacho, quien para omitir tomar partido por alguna de las partes, decidió que la mejor forma de terminar con la situación que prevalecía en la Universidad, era por medio de la renuncia de ambos Rectores, ante los órganos que los habían nombrado y la subsecuente designación de una "junta de ex-rectores", que tendría por objeto dar solución a la problemática universitaria, así ambos Rectores renunciaron a sus cargos, el mismo día Gual Vidal renunció ante el Consejo Constituyente que lo había nombrado, el cual estableció las pautas para la reforma universitaria y asumió la propuesta presidencial, nombrando incluso, una comisión que tenía por misión invitar a los ex-rectores, que a su vez constituirían al "Gobierno provisional de la Universidad".

La junta de ex-rectores, quedó integrada por: Ignacio García Tellez, Manuel Gómez Morín, Fernando Ocaranza, Luis Chico Goerne, Gustavo Baz y Mario de la Cueva, la que una vez que aceptó realizar su tarea, nombró Rector a Alfonso Caso, asimismo, la junta de ex-rectores aprobó las "bases para el gobierno provisional de la institución" en fecha 15 de agosto de 1944, que lograron la aceptación de la comunidad universitaria y en un ambiente de relativa calma, el día 23 de octubre fue instalado el nuevo Consejo Universitario Constituyente, que quedó integrado por representantes profesores y alumnos electos por sus propios sectores; por los directores de las facultades, escuelas e

institutos; un representante de los trabajadores administrativos, el secretario del Consejo y el propio Rector. La única misión que tenía ese Consejo Constituyente, como lo expresó el Rector Alfonso Caso en el acto de instalación, era "la aprobación de los lineamientos para una reforma universitaria que contemplara la naturaleza técnica de la institución y la habilitara para la consecución de sus fines..."(43)

El Consejo Constituyente tomó como documento central para la discusión, el presentado por el Rector Caso; se integró una "Comisión de Estatuto del Consejo Constituyente", la que dictaminó favorablemente la propuesta del Rector, el Consejo se declaró en sesión permanente del 29 de noviembre al 18 de diciembre y una vez aprobado por el Consejo, el 21 de diciembre fue entregado al Presidente de la República y sometido por éste, al proceso legislativo formal, ante el Congreso de la Unión, cuya iniciativa fue entregada a la Cámara de Diputados el mismo día en que fue recibida por el Presidente Manuel Avila Camacho. Con dos adiciones secundarias, el proyecto de ley fue aprobado por el Congreso de la Unión y publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 6 de enero de 1945, las reformas incluidas al proyecto del Consejo Constituyente, son: El reconocimiento de las sociedades de alumnos y de la Federación de éstas y su independencia respecto de las autoridades universitarias, introducida por el Presidente de la República a petición de las propias sociedades y la introducida por la Cámara de Diputados en

relación al otorgamiento a la Universidad de las franquicias postal y telegráfica. (44)

En el proyecto de Alfonso Caso, el análisis de las causas de la inestabilidad de la Universidad, se basa en las formas de organización del gobierno, atribuyéndola al carácter paritario, entre profesores y alumnos en el Consejo Universitario. Si bien es cierto que los procesos de elección de Rector y Directores en la Universidad eran una de las causas de inestabilidad, también es cierto que las formas democráticas de gobierno, son un factor indispensable para que la Universidad pueda lograr sus fines, que deben ser los de la nación.

El enfrentamiento ideológico se suscita cuando se confunden los fines del Estado con los fines de la Universidad. Los del Estado representan los intereses de una clase social, política y económicamente dominante; los de la Universidad son los del conjunto de la sociedad, especialmente los de las clases mayoritarias de la población, que requieren con urgencia, los desarrollos científicos y tecnológicos de los universitarios.

Por otro lado, el documento de Caso señala otros defectos de la Ley Orgánica de 1933, como son: Lo relativo a los bienes de la Universidad, lo que se refiere a las relaciones de la institución con sus trabajadores y la definición del carácter mismo de la Universidad como institución pública. Caso hace especial énfasis en la "inaplicabilidad" de la Ley del 33, en lo relativo al "fondo universitario" a que se refiere el artículo 90 de la

misma, que textualmente dice: "Artículo 90:- El fondo universitario se compondrá: a).- De las cantidades que el Gobierno Federal entregará en el resto del año de 1933, hasta completar el subsidio establecido en el presupuesto de egresos vigente; b).- De la suma de diez millones de pesos que el propio Gobierno Federal entregará a la Universidad..."

"Cubiertos los diez millones de pesos en la forma establecida en este artículo, la Universidad recibirá más ayuda económica del Gobierno Federal". (45)

El Rector Caso, hace descansar su anteproyecto de Ley Orgánica en tres "principios fundamentales":

- "El primero consiste en llevar a la práctica en sus términos, las consecuencias que se derivan de la definición misma de la Universidad, como una corporación PÚBLICA, dotada de plena capacidad jurídica y que tiene por fin impartir la educación superior y organiza la investigación científica para formar profesionalistas y técnicos útiles a la sociedad, y extender con la mayor amplitud posible los beneficios de la cultura".
- "El segundo principio, es la distinción en los aspectos del carácter que deben tener las autoridades universitarias, separando netamente el aspecto autoridad ejecutiva, del aspecto técnico, que no debe nunca confundirse o mezclarse con el primero".

- "Por último, el tercer principio es la concepción de la Universidad como una comunidad de cultura, es decir, como una comunidad de maestros y alumnos que no persiguen fines antagónicos, sino complementarios y que se traducen en un fin fundamental, considerado desde dos puntos de vista distintos, pero nunca opuestos: enseñar y aprender". (44)

En relación con el primero de los principios señalados, el Rector Caso incorpora nuevamente, el carácter Nacional de la Universidad, del cual había sido despojada en la Ley del 33 y al respecto señala: "...No es posible que nuestra Universidad pierda el carácter de Universidad Nacional. Ella ha sido a través de su historia, el semillero de donde han salido los hombres que han creado la cultura de México y los que han dirigido esa cultura, no sólo en el aspecto universitario, sino en todas sus formas. La Universidad de México, por su historia, por su tradición, está íntimamente unida a la vida de la Nación..."(47)

Asimismo, el anteproyecto del Rector Caso, reincorpora el carácter de "Corporación Pública" de la Universidad, y al respecto dice: "Pero si nos interesa el reconocimiento de la Universidad como una institución nacional, el punto de su reconocimiento como una institución pública nos parece absolutamente indispensable. La Universidad no es ni puede ser otra cosa, sino una corporación pública descentralizada. Dotada de plena capacidad jurídica y de autonomía, NO ES AJENA A LA ORGANIZACION DEL ESTADO MEXICANO, sino simplemente descentralizada del mismo..."(48)

El segundo de los principios, postulado por Alfonso Caso, es el carácter técnico de las funciones sustantivas de la Universidad; la docencia, la investigación y la extensión de la cultura; sólo subordinadas al fin ético de formar profesionistas y técnicos útiles a la sociedad, para el mejoramiento colectivo.

El respecto el anteproyecto dice: "Para realizar ese fin, la Universidad debe constituirse en una institución técnica y subordinar toda su organización al logro de este propósito..."

"Todo aquello que impida la realización técnica de la institución, deberá ser excluido de la organización universitaria. La Ley y el Estatuto deben cuidar que nada pueda desvirtuar los propósitos de la enseñanza e investigación, UNICOS QUE INTERESAN; y por eso, de acuerdo con su definición, la Universidad no debe ser una institución política; no tiene por qué preocuparse de la realización de los fines políticos que incumben al Estado, al partido, y en última instancia al pueblo, pero no a las instituciones especializadas que han sido creadas para realizar fines concretos y técnicos".(49)

Desde nuestro punto de vista, la Universidad es y ha sido la conciencia crítica de la nación, por lo tanto tratar de limitar las funciones de la misma a un aspecto meramente "técnico", declarando la asepsia de la política, es un contrasentido, ya que los fines de la Universidad, como institución pública, están íntimamente ligados a la satisfacción del interés colectivo, y más de una vez la aplicación del conocimiento científico y

tecnológico, "técnico", ha sido contrario a ese interés colectivo, la sola crítica de este aspecto reviste un contenido político, intrínseco, indisoluble a las funciones y fines de la Universidad.

Asimismo, el segundo de los principios propuestos por el Rector Caso, menciona: "Por otra parte, el Estado debe reconocer el derecho absoluto de la Universidad para organizarse libremente con el objeto de realizar su fin y para impartir también con toda libertad sus enseñanzas y realizar sus investigaciones. El principio de libertad de cátedra y de investigación debe quedar consagrado, junto con el principio de autonomía, como un postulado esencial para la vida misma de la institución universitaria, y ésto debe ser así, precisamente porque la Universidad ha de colocarse de tal forma ajena a las cuestiones políticas, que su desarrollo técnico no se vea impedido por ellas en ningún momento. Pero si ésto implica, por una parte, la abstención del Estado en la organización técnica de la Universidad, implica también, como una consecuencia de su propia definición, la abstención de la Universidad en los asuntos políticos del Estado...".(50)

A este respecto, es prudente señalar que: Si bien es cierto que el principio de autonomía se refiere al "derecho absoluto" de la Universidad para organizarse libremente, en los aspectos de docencia, investigación y gobierno interno, también es cierto que para la realización de sus fines, es indispensable contar con los recursos económicos necesarios, que permitan el funcionamiento

"técnico" de la institución. Por su carácter de institución pública, tiene el derecho pleno de recibir el financiamiento adecuado, oportuno y suficiente, por parte del Estado.

Este es el problema de fondo, y no otro, el que subyace durante toda la historia de la Universidad.

El hecho de que el financiamiento de la educación superior sea, hasta la fecha, una facultad discrecional del Ejecutivo Federal, ha propiciado la utilización política del presupuesto universitario, en detrimento de las funciones de la institución, en otras palabras, la asignación del mal llamado "subsidio", reviste un contenido esencialmente político, en relación con las funciones propias del Estado, pero su oportunidad y suficiencia afectan las actividades universitarias, en consecuencia cuando la política del Estado impide el adecuado funcionamiento y consecución de los fines universitarios, la Universidad como tal, tiene la obligación frente a la nación, a la que debe servir y frente a la historia, de oponerse y criticar esa política; en consecuencia la Universidad no puede abstraerse de la realidad política en la que vive inmersa como parte de un estado de derecho, a riesgo de ser destruida como tal.

Otro aspecto del segundo principio enunciado por el Rector Caso, se refiere al derecho de la Universidad Nacional Autónoma para organizar su bachillerato, con un plan de integración de los estudios medios básicos y medio superior, con ello se pretendía recuperar para la Universidad las escuelas secundarias, de las

que había sido privada, incorporando en el plan de estudios todas las materias contempladas en el de las secundarias de la Secretaría de Educación Pública; con este plan resaltaba el aspecto propedéutico del bachillerato Universitario.

Por último, el cuarto aspecto del segundo principio, se refiere al derecho de la Universidad para la revalidación de estudios realizados en otras instituciones y para dar validez a los realizados en la propia Universidad.

En la parte final del enunciado del segundo principio, dice Caso: "Reconocidos así en la ley estos cuatro derechos fundamentales de la Universidad: Autonomía, libertad de cátedra, preparación para el ingreso de las profesiones y revalidación de estudios en las escuelas de tipo universitario, creemos que se evitarán de aquí en adelante, todos los problemas técnicos que pudieran provocar conflicto o fricción entre la Universidad y el Estado..."(51)

El tercer principio se refiere a que la Universidad es una "comunidad de cultura". "La base misma de las instituciones democráticas...", en el seno de la cual habrán de confrontarse un conjunto de ideas diferentes de fines e intereses, que solo por medio de la libre discusión y análisis es posible la convivencia y dilucidación, en donde la comunidad de profesores y alumnos persiguen fines complementarios y nunca antagónicos, mismos que se traducen en un fin fundamental de la institución; enseñar y aprender.

Es esta ley, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 6 de enero de 1945, la que rige actualmente para nuestra Universidad. y con base en ella se formuló el Estatuto General de la Universidad, por parte del Consejo Universitario en marzo de ese mismo año.

La Ley Orgánica de la Universidad de 1945, introdujo modificaciones significativas respecto de la ley del 33, entre otras: Reestableció el carácter de Nacional y Pública a nuestra Institución, con capacidad jurídica plena para desarrollar sus funciones de docencia, de investigación y de extensión de la cultura, en beneficio de la sociedad en su conjunto; la reincorporó como órgano descentralizado del Estado, sui generis, por lo tanto con derecho a una partida presupuestal del herario público; incorporó la figura de la Junta de Gobierno, con capacidad de nombramiento de Rector y de Directores de escuelas, facultades e institutos, facultad que la ley orgánica del 33 había otorgado al Consejo Universitario; innovó la formación de un Patronato Universitario como órgano de gobierno, con facultades para administrar el patrimonio universitario, para formular los presupuestos de ingresos y egresos de la institución, para designar tesorero, contralores y para gestionar el "incremento" del patrimonio universitario.

Con el argumento de "**separar**" las cuestiones técnicas de las políticas, el Rector Caso limitó el ejercicio de la autonomía a los aspectos de carácter académico o "técnico", como él le llama, es notoria la ausencia, tanto en el anteproyecto de Caso, como en

la posterior ley, de referencia explícita a los factores económicos necesarios para el desarrollo armónico de la institución.

La problemática que supuestamente había de resolver la nueva ley (del 45), se basaba en la falsa premisa de que, era el aspecto político de las facultades de nombramiento de rector y directores que tenía el Consejo Universitario, la causa de la inestabilidad, desdeñando la imposibilidad de la Universidad para realizar decorosamente sus funciones con el famélico presupuesto, a todas luces insuficiente, que le era asignado, y sigue siendo de manera discrecional, por el Ejecutivo Federal.

No se puede negar que una de las manifestaciones de la inestabilidad de la Universidad se expresa en el hecho político del cambio de directores, o del mismo rector, que por su propia naturaleza, implica a las respectivas comunidades universitarias en un proceso de debate y confrontación de ideas que debe ser productivo, en beneficio de la institución, pero de ninguna manera puede ser considerado este fenómeno, como causa principal de la desorganización de la Universidad, el aspecto principal, sin duda, se deriva en primer lugar de la asfixia económica, crónica, en la que ha tenido que subsistir, cuando menos desde 1910.

En una institución democrática, como debe ser la Universidad Nacional, es ineludible la participación, en todos los ámbitos, del conjunto de la comunidad; porque esa es la esencia de la

democracia como ya se ha dicho; la Universidad no es una insula, o un Estado dentro de otro, ha sido un error recurrente durante toda la historia de la Universidad, equiparar el concepto de autonomía con el de soberanía, que evidentemente, tienen connotaciones esencialmente distintas.

Solo el transcurso de los años ha podido establecer la diferencia entre ambas, los fines y las características peculiares de la Universidad han determinado la innovación de la legislación, para incorporar la figura de la autonomía universitaria, que si bien significa la facultad y la responsabilidad de la comunidad universitaria para autolegislar y para autogobernarse, este presupuesto sólo puede darse dentro del orden jurídico, de un estado de derecho. Es decir el ejercicio de la autonomía encuentra su única limitación, como institución descentralizada del poder público, en el marco legislativo formulado por el propio Estado, que tiene un carácter obligatorio para la Universidad, que a su vez se autolimita por medio de la propia legislación, con la obligación de respetar, de manera irrestricta, el ejercicio de la autonomía; la Universidad no es ajena al Estado, forma parte del mismo, pero es autónoma.

- (33).- Orozco Henríquez, José de Jesús. ob cit. p. 58
- (34).- Orozco Henríquez, José de Jesús. La Indefinición del Marco Jurídico-Laboral de la UNAM., México, ed. UNAM., 1984, p. 28
- (35).- Orozco Henríquez, José de Jesús, ob. cit. p. 59
- (36).- Pinto Mazal, Jorge. ob. cit. p. 175.
- (37).- Pinto Mazal, Jorge. ob. cit. pp. 227-230
- (38).- Hurtado Márquez, Eugenio. La Universidad Autónoma, 1929-1944, Comisión Técnica de Estudios y Proyectos Legislativos, México, UNAM, 1976. pp. 69-74.
- (39).- Pinto Mazal, Jorge. ob. cit. pp. 189-192.
- (40).- Valadéz, Diego. ob. cit. p. 91.
- (41).- Valadéz, Diego. ob. cit. p. 175.
- (42).- Valadéz, Diego. ob. cit. p. 91
- (43).- Orozco Henríquez, José de Jesús. ob. cit. p. 62.
- (44).- Hurtado Márquez, Eugenio. ob. cit. p. 63.
- (45).- Hurtado Márquez, Eugenio. ob. cit. pp. 79-80.
- (46).- Pinto Mazal, Jorge. ob cit. p. 259.
- (47).- Pinto Mazal, Jorge. ob. cit. p. 261.

- (48).- Hurtado Márquez, Eugenio. ob cit. p. 87.
- (49).- Pinto Mazal, Jorge. ob. cit. p. 262.
- (50).- Pinto Mazal, Jorge. ob. cit. p. 262.
- (51).- Hurtado Márquez, Eugenio. ob. cit. p.

## C A P I T U L O    I V

## LOS ANTECEDENTES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1980.

## A).- EL CRECIMIENTO DE LA UNIVERSIDAD:

Sin duda uno de los factores que constituyen los antecedentes de la adición, en 1980, de la fracción VIII del artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el crecimiento tan extraordinario que ha vivido la Universidad en los últimos años, especialmente a partir de 1970, la explosión demográfica habida en México, como resultado de las campañas oficiales, tenía que repercutir necesariamente en la Universidad, toda vez que fue precisamente el Valle de México, el lugar de asentamiento de la gran mayoría de los nuevos núcleos de población, emigrantes de todas las regiones del país.

La UNAM, por ejemplo, en 1929 atendía a un total de 6,756 estudiantes; en 1945, cuando entró en vigor la Ley Orgánica actual, la población estudiantil se elevó a 21,394; para 1960 la matrícula de este sector universitario constaba de 58,519; en 1970 se duplicó la matrícula a 107,056 alumnos inscritos; para 1973 se inscribieron a la Universidad un total de 198,294 estudiantes; y en 1979 la matrícula estudiantil alcanzó la cifra de 283,180.(52); para 1986 la matrícula ascendió a 383,585 alumnos(53).

La expansión de la matrícula estudiantil en la UNAM, necesariamente implicó el crecimiento de la planta docente, aunque este crecimiento no fue proporcional al del sector

estudiantil, en 1945 había alrededor de 3,500 miembros del personal académico, de los cuales sólo 100 eran investigadores y el resto profesores de asignatura; ya para 1978, el personal académico ascendía a 22,453 miembros, de los cuales 17,600 eran personal de asignatura, 2,731 profesores de carrera y 2,222 eran investigadores(54); en 1984 se alcanzó el número máximo de miembros del personal académico de la UNAM, con 30,656 profesores e investigadores; para 1985 se redujo la planta docente hasta 27,557(55).

Históricamente la UNAM había sido la institución que brindaba atención a la demanda estudiantil, especialmente porque era casi la única Universidad Pública en el Valle de México, por ello cuando aumentó dicha demanda, primero a nivel del bachillerato, la salida al problema la planteó el Rector Pablo González Casanova, mediante la creación del Colegio de Ciencias y Humanidades en 1971, toda vez que la estructura de la Escuela Nacional Preparatoria, que hasta ese momento había sido el subsistema universitario del bachillerato, que tenía la responsabilidad de atender esa demanda, había sido desbordada.

Cuando la demanda se trasladó a los niveles de licenciatura, por el egreso de las primeras generaciones del Colegio de Ciencias y Humanidades, no obstante que el proyecto original del Colegio tenía contemplado establecer los niveles académicos de licenciatura y posgrado, para dar continuidad al nuevo modelo educativo que se estaba generando, con una alternativa viable, bajo los principios pedagógicos de "aprender a aprender, aprender

a ser y aprender a hacer", esta filosofía educativa encontró su mejor forma de expresión en el método de la "Didáctica Crítica", que aún empíricamente, es utilizado mayoritariamente por la comunidad del Colegio, sin embargo, el proyecto fue interrumpido y en su lugar se dió origen a la Escuela Nacional de Estudios Profesionales (ENEP), fundada en 1974.

Es importante destacar, sin embargo, que la tendencia actual a disminuir la importancia de la UNAM, en el sistema educativo nacional, es ya evidente, por ejemplo: En el ciclo escolar de 1976-1977 la Universidad nacional atendió al 21.4% del total de la matrícula estudiantil a nivel nacional; para el ciclo 1980-1981 se redujo la atención al 16.0%; en el ciclo de 1984-1985 disminuyó al 13.3%; y para 1985-1986 descendió hasta el 12% del total. Por otro lado se incrementó el porcentaje de la atención en escuelas y universidades privadas, ejemplo: en el ciclo 1976-1977 atendieron al 17.4% del total; en el de 1980-1981 aumentó al 19.7% (56)

#### **B).- EL SINDICALISMO UNIVERSITARIO:**

El movimiento sindical universitario encuentra sus orígenes en 1929, con la fundación del Sindicato Unico de Empleados de la Universidad Nacional Autónoma. El hecho de que la Ley Orgánica de la Universidad, de ese año, en su artículo 31 estableció: "Artículo 31.- Los empleados de la Universidad, de cualquier índole o categoría, no serán considerados como empleados federales a partir de la promulgación de esta ley, pero, por razones de equidad y estando ellos encargados de un servicio

público, continuarán gozando de los beneficios que la Ley de Pensiones Civiles de Retiro les concede, quedando sujetos a las obligaciones y derechos de la misma ley. A partir de 1930, el Consejo Universitario podrá resolver lo que estime conveniente sobre la situación de los empleados de la Universidad, en relación con la Ley de Pensiones Civiles de Retiro"(57). Esto generó diversas interpretaciones respecto al carácter jurídico de los trabajadores Universitarios.

Si los trabajadores universitarios no eran considerados como "empleados federales", la consecuencia lógica es que se encontraban asimilados a los demás trabajadores del "sector privado", así brotó el primer sindicato universitario.

La promulgación de la Ley Federal del Trabajo, en 1931, confirmó la interpretación de que los trabajadores universitarios encuadraban en los postulados constitucionales que la propia ley reglamenta, en consecuencia, con derechos plenos para la organización colectiva y para pactar colectivamente sus condiciones de trabajo.

Dos años después la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostuvo un criterio diverso del señalado, al establecer: "...la Universidad es institución de Estado y conserva con éste, vínculo de dependencia que hacen imposible su asimilación a empresas de carácter privado netamente, los empleados o servidores de la propia Universidad, al prestarle sus servicios, no han celebrado contrato de trabajo alguno, ni celebran

convenios sobre tal prestación, sino que reciben nombramiento, hecho característico del servido público, y entonces se consieran comprendidos en el artículo segundo de la ley Federal del Trabajo, que a la letra dice: Las relaciones entre el Estado y sus servidores, se regirán por las Leyes del servicio civil que se expidan".(58)

En febrero de 1932 había nacido la Unión de Empleados de la Universidad Nacional Autónoma, con la que se firmó el primer contrato colectivo y aunque no volvió a firmarse ningún otro instrumento colectivo de condiciones de trabajo hasta 1972, es indudable que el más alto tribunal de la República omitió este antecedente, e incluso lo negó, en el momento de dictar la ejecutoria mencionada. En noviembre del mismo año se fundó el Sindicato de Trabajadores de la Universidad Nacional Autónoma.

El 20 de octubre de 1933, tres días antes de la promulgación de la Ley Orgánica de 1933, se constituyó el Sindicato de Empleados y Obreros de la Universidad Autónoma de México (SEOUAM), que fue el primer sindicato universitario en obtener su registro mediante la Ley Federal del Trabajo, ante la Junta Central de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, fundando su resolución, favorable al registro, en los artículos 242 y 243 de la ley laboral de 1931; el día 2 de noviembre siguiente, la Junta Central establecía un precedente de gran trascendencia en la historia del sindicalismo universitario.

Posteriormente, en 1935, la cuarta sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de votos, modificó el criterio sustentado por el pleno de dicho tribunal en 1933, en el sentido de determinar la naturaleza jurídica del trabajador universitario, a partir del supuesto de que la Universidad "no es un órgano del Estado, ni sus empleados pueden considerarse como servidores del mismo..."(59)

Contradictoriamente, la propia Junta Central negó, en 1938, el registro al Sindicato de Trabajadores de la Imprenta Universitaria, que no obstante la negativa del registro, logró firmar bilateralmente con la UNAM un contrato colectivo en relación con sus propios agremiados, lo anterior bajo la figura jurídica de Sociedad Cooperativa de Producción.

En 1942, el Congreso de la Unión reformó el artículo 123 Constitucional, adicionando a la fracción XXXI, el siguiente texto: "...También será competencia exclusiva de las autoridades federales, la aplicación de las disposiciones de trabajo en los asuntos relativos a: obligaciones patronales en materia educativa...", luego fue promulgada la Ley Orgánica de 1945 que, al igual que las del 29 y 33, estableció la facultad del Consejo Universitario para regular las relaciones de trabajo mediante "los estatutos especiales" (artículo 13) que dictara el propio Consejo. En 1949, la Junta Central canceló el registro del SEOUAM, como una consecuencia técnica, ya que la Junta Central es de Jurisdicción local y en consecuencia incompetente para conocer de materia federal, no obstante que se dejaron a salvo los

derechos de los trabajadores del SEOUAM para que los ejercitaran ante la autoridad competente, la federal, no existe antecedente de una lucha por recuperar dicho registro.

Por su parte, el Sindicato de Imprenta, continuó pactando las condiciones de trabajo de sus agremiados hasta 1966, en que se fundaron las ATAUNAM, como se verá más adelante.

Durante los años siguientes, el régimen estatutario dictado por el Consejo Universitario, sirvió para regular y controlar el movimiento de sindicalización; de los investigadores mediante el Reglamento para el profesorado universitario, dictado el primero en 1946 y el segundo en 1945, a su vez abrogado por el Reglamento para el profesorado universitario de tiempo completo y por el Reglamento de oposiciones para profesores ordinarios y designación de ayudantes de cátedra(60), publicados en 1947.

El 10 de abril de 1962, el Consejo Universitario acordó la sustitución de los reglamentos antes señalados, y formuló el Estatuto de los Investigadores al Servicio de la UNAM, posteriormente en abril de 1963, aprobó el Estatuto del Personal Docente; los Estatutos referidos fueron, a su vez, abrogados por el Estatuto del Personal Académico de la UNAM, publicado el 16 de diciembre de 1970 y que contempla tanto al sector de investigación como al docente; por último, el 28 de junio de 1974, el Consejo Universitario aprobó el Estatuto del Personal Académico, vigente en la actualidad, aunque rebasado en más de un

aspecto, por ejemplo: en lo relativo a condiciones de trabajo en la UNAM, que por cierto resulta ser la parte medular del mismo.

**C).- LAS ORGANIZACIONES SINDICALES UNIVERSITARIAS:**

Como ha quedado señalado, el primer Sindicato que existió en la UNAM fue el SEOUAM, fundado en 1933; cuando en 1949, la Junta Central de Conciliación y Arbitraje decidió cancelar su registro (otorgado en 1933), frente a esta medida los trabajadores formaron, en ese mismo año, el Sindicato de Trabajadores de la Universidad Nacional Autónoma de México, que inmediatamente solicitó su registro ante la Secretaría del Trabajo, mismo que les fue negado, con el argumento de que: "...en el caso de la Universidad Nacional Autónoma de México, opera la prohibición señalada en el artículo 237 de la Ley Laboral que establece que, no pueden formar sindicatos las personas a quien la ley prohíba asociarse o sujete a reglamentos especiales; y como en el caso de los empleados universitarios, se encuentran sujetos á reglamentos especiales que dictará el Consejo Universitario, en los términos del artículo 13 de su Ley Orgánica, esta Secretaría no es competente para conceder el registro"(61). Frente a tal negativa, el STUNAM interpuso Juicio de Amparo, ante el Juez de Distrito en Materia Administrativa, quien confirmó el acto de autoridad impugnado y negó el amparo el 20 de enero de 1950.

La lucha sindical continuó y, en marzo de 1963, los trabajadores de la UNAM, constituyeron un nuevo sindicato, el de Empleados y Obreros de la UNAM, la solicitud de registro también fue negada por la Secretaría del Trabajo y de nueva cuenta los

trabajadores interpusieron Juicio de Amparo, mismo que fue sobreseído por el Juez Primero de Distrito en Materia Administrativa; inconforme el sindicato, inició el Recurso de Revisión ante el Tribunal Colegiado del Primer Circuito, quien negó la inconstitucionalidad del Acto Reclamado.

A pesar de las reiteradas negativas a los registros de los sindicatos de trabajadores universitarios, la presencia de éstos era evidente y en ese momento inevitable; desde 1965 el Consejo Universitario reconoció al STEUNAM, como el representante del interés mayoritario de los trabajadores administrativos de la UNAM, y sin darle reconocimiento como Sindicato, reconoció el derecho de "asociarse" de dichos trabajadores, dando lugar a la formación de la Asociación de Trabajadores Administrativos de la UNAM (ATAUNAM). Esta Asociación tenía el "propósito" de, como lo mandataba el Estatuto del Personal Administrativo de la UNAM, "coordinar con la Universidad las acciones de mejoramiento social, económico, cultural y físico" de los trabajadores y al mismo tiempo le imponía una serie de restricciones, tales como: "...La Asociación no podrá pertenecer a organizaciones o confederaciones de trabajadores en general, ni pertenecer a organismos políticos; podrá guardar con tales entidades, relaciones de carácter social o cultural, pero nunca de solidaridad..."(62).

El sector académico de la UNAM, también realizó intentos por organizarse sindicalmente, desde 1955 se formó la Unión de Profesores, Empleados y Trabajadores de las Preparatorias Uno,

Tres y Cinco. En 1964 se constituyó el Sindicato de Profesores, Empleados y Trabajadores de la UNAM, de existencia efímera, ya que un año más tarde se formó el Sindicato de Profesores de la UNAM, que solicitó su registro ante la Secretaría del Trabajo, misma que lo negó basándose en el mismo argumento de que entre los trabajadores universitarios operaba "la prohibición del artículo 237 de la Ley Federal del Trabajo" de 1931, relativo a los "estatutos especiales" que rigen las relaciones en la UNAM con sus trabajadores, según el artículo 13 de la Ley Orgánica del 45.

D).- EL AUGE DEL SINDICALISMO UNIVERSITARIO:

Hasta la década de los setentas, empezaron a generarse, en la Universidad, movimientos de carácter sindical, por la contratación colectiva, pactada bilateralmente, ya no sólo entre el sector de los trabajadores administrativos, sino también de manera relevante, entre el sector académico, que tradicionalmente había permanecido al margen de esas luchas gremiales, estas luchas simplemente fueron el resultado de las condiciones internas y externas que ejercieron una influencia determinante en la conciencia de estos trabajadores, a quienes se pretendía mantener en un estado de excepción "legal", al margen de las garantías consagradas en la Constitución para los trabajadores del país.

Por un lado, la influencia de la internacionalización de la cultura de los sectores universitarios, como consecuencia de los movimientos, que a nivel mundial acontecieron a finales de los

sesentas en una gran cantidad de Universidades y de Instituciones de Educación Superior y que en México encontraron, como respuesta, la represión más salvaje y brutal por parte del Estado.

Otro aspecto de influencia mayor, lo representa el triunfo y consolidación de la Revolución Socialista Cubana, que por sus alcances y orientación, motivó el inicio de la crisis del modelo llamado "Estabilizador" y de la ideología de la Revolución Mexicana.

Dos factores ejercieron un papel determinante para el desarrollo del sindicalismo universitario: el primero es la llegada a la presidencia de la República de Luis Echeverría, con un discurso de corte populista y demagógico, que desde la campaña electoral había hablado de la "democratización" de la vida sindical, del "respeto" a la autonomía universitaria, pretendiendo olvidar que él mismo había sido el verdugo de la masacre, al ordenar desde la Secretaría de Gobernación, la represión del 2 de octubre de 1968; el segundo es sin duda, el nombramiento de Pablo González Casanova como Rector de la UNAM, éste por su trayectoria de militancia en los sectores progresistas del país, se encontraba ideológicamente comprometido con los principios democráticos en que se funda el sindicalismo universitario.

En el año de 1971, el Sindicato de Trabajadores y Empleados de la Universidad Nacional Autónoma de México (STEUNAM), solicitó

de la Secretaría del Trabajo, su registro legal el día 15 de noviembre de ese año; la autoridad del trabajo, al igual que en los casos precedentes, negó otorgar dicho registro, pretendiendo que los trabajadores de la UNAM, tenían "actividades laborales al servicio de las finalidades del Estado"(63),, por lo que pretendía carecer de facultades jurisdiccionales para otorgarlo.

Inconformes con la negativa por parte de la Secretaría del Trabajo, el STEUNAM acudió a la vía del Juicio de Amparo, ante el Juez Segundo de Distrito en Materia Administrativa, quien el día 30 de marzo de 1973, otorgó la protección de la justicia federal al STEUNAM, considerando que los trabajadores universitarios, si se encuentran contemplados en las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo y en consecuencia con capacidad para la sindicalización y la contratación colectiva.

En contra de la ejecutoria que concedió el amparo al STEUNAM, la Universidad, en calidad de tercero perjudicado, interpuso el recurso de revisión, por conducto del entonces abogado general, Jorge Carpizo, mismo que fue resuelto el día 11 de septiembre de 1974, por el Tribunal Colegiado en Materia Laboral del Primer Circuito, que declaró procedente la revisión propuesta por la Universidad y revocó la ejecutoria del Juez de Distrito en la que se había otorgado el amparo y protección de la justicia Federal en favor del STEUNAM.

No obstante la ejecutoria del Tribunal Colegiado, que pretendía inducir una solicitud de registro sindical ante el

Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, los trabajadores administrativos se abstuvieron de hacerlo y la labor sindical se centró en lograr el reconocimiento al interior de la Universidad, de sus organizaciones gremiales.

En 1972, se creó el "Consejo Sindical", como núcleo aglutinador de los profesores de la UNAM, éste estuvo integrado por docentes de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, de la Facultad de Economía y por organizaciones de carácter gremial como: La Asociación de Profesores e Investigadores de Carrera, la Federación de Uniones de Profesores de la Escuela Nacional Preparatoria y por las Comisiones Sindicales formadas por los profesores del Colegio de Ciencias y Humanidades; después el consejo Sindical, el 13 de julio de 1974, dió origen al Sindicato del Personal Académico de la UNAM(64).

Después de una gran movilización, el SPAUNAM, logró ser reconocido como el representante del mayor interés profesional del personal académico de la UNAM, no obstante que las autoridades habían iniciado la organización de "Asociaciones" del personal académico, para intentar hacer un contrapeso a la creciente influencia que adquiriría el SPAUNAM, éste inició los trámites para obtener su registro ante la Secretaría del Trabajo y el día 14 de diciembre de 1976, ingresó su solicitud correspondiente; de nueva cuenta la respuesta fue negativa y el día 17 de enero de 1977, se dictó la resolución que, fundada en los mismos argumentos que sirvieron a la autoridad para negar el

registro al STEUNAM, es decir el supuesto fundamento incompetencia jurisdiccional para conocer de dicho registro.

Con la intención de restar importancia al SPAUNAM entre el sector académico, las autoridades se dieron a la tarea de conformar la oposición institucional, para ello el 21 de abril de 1977, la Universidad otorgó reconocimiento a las Asociaciones del Personal Académico de la UNAM (APAUNAM), las cuales también solicitaron su registro sindical, para lo cual se constituyeron formalmente como Asociaciones Autónomas el día 22 de noviembre de 1979; sin embargo, también les fue negado dicho registro, con los mismos argumentos, el día 11 de febrero de 1980 (AAPAUNAM).

Los trabajadores administrativos, frente a la política laboral del Estado, que sistemáticamente había considerado a los trabajadores universitarios como una excepción respecto del resto de la clase trabajadora "amparada" por la Ley Federal del Trabajo, recurrieron al instrumento fundamental de lucha de los trabajadores, la huelga, misma que es estallada el día 25 de octubre de 1972, bajo la figura de una "coalición" y bajo las banderas del sindicalismo independiente, a saber: a).- Derecho y respeto a la contratación colectiva; b).- El impulso a la más amplia democracia a través de los órganos de Dirección Sindical (Congreso, CGR, Comités, etc.); y c).- Independencia ideológica y orgánica respecto al Estado; éstos son los postulados que dieron cohesión al STEUNAM y que se convirtieron a la vez en los principios del movimiento del Sindicalismo Independiente que floreció en la década de los setentas.

Es pues el sindicalismo universitario, quien se constituye en la vanguardia del movimiento obrero mexicano, enfrentando al sindicalismo oficial "charro" con una actitud crítica y valiente y con una política y estructura democráticas, inéditas en el sindicalismo tradicional.

**E).- DEL CONVENIO COLECTIVO DEL STEUNAM:**

La prolongada huelga del STEUNAM de 1972, ponía en tensión todas las contradicciones y la indefinición del marco jurídico de la educación universitaria y cuestionaba en su cimiento la caracterización de la Universidad mexicana. La demanda de establecimiento de relaciones bilaterales de trabajo, formalizadas por medio de un Contrato Colectivo o de un Convenio Colectivo de Trabajo, en enero de 1973, aún cuando el STEUNAM carecía de registro, representa un reconocimiento histórico del derecho de los trabajadores universitarios a la contratación colectiva, y por supuesto para la sindicalización libre, conforme a la ley.

El 10 de enero de 1973 se levantó la huelga en la UNAM, con la que se logró la firma de las "bases de acuerdo" propuestas por el Consejo Universitario, a través de la Comisión de Reglamentos, que ratificadas por el propio Consejo el día 12 de enero de 1973, reconocieron al STEUNAM como el representante del mayor interés profesional de los trabajadores y empleados administrativos; y lo que es más importante, la Universidad se obligó a firmar un "Convenio Colectivo" de trabajo, donde el titular sería el propio STEUNAM; es de hacer notar que el Consejo Universitario, con el

objeto de señalar que las relaciones de trabajo de la UNAM con sus trabajadores no se regían plenamente por la Ley Federal del Trabajo, incorporó la figura jurídica de "Convenio Colectivo de Trabajo", aunque en la práctica los efectos de ese "convenio" fueron idénticas a los de un contrato colectivo de trabajo.

Desde el día 28 de octubre de 1972, tres días después de iniciada la huelga del STEUNAM, el Rector Pablo González Casanova, había propuesto al Consejo Universitario, un documento en el que se señalaban las premisas para la solución del conflicto, en el que se contenía la propuesta de formulación de un estatuto laboral, mismo que adquiriría el rango de Contrato Colectivo una vez que se reformara la legislación nacional correspondiente. Con base en dicho documento, la Comisión de Reglamentos del propio Consejo, presentó un dictámen en ese sentido, el que no pudo ser discutido en la sesión del Consejo programada para el día 16 de noviembre de ese año.

El Rector González Casanova renunció ante la Junta de Gobierno, el día 17 de noviembre, sin embargo no le fue aceptada la renuncia y el Rector condicionó su permanencia en la Rectoría, siempre que el STEUNAM aceptara discutir el documento del Rector ya referido; así los días 27, 28 y 29 de noviembre se reunieron las comisiones de Rectoría, la de Reglamentos del Consejo Universitario y la representación del Consejo General de Huelga del STEUNAM; el fracaso inicial de estas reuniones motivó que el Rector ratificara su renuncia y el día 6 de diciembre ésta se hizo efectiva; paradójicamente, el documento del Rector fue

firmado por el STEUNAM y sirvió de base para la posterior solución del conflicto.

El día 3 de enero de 1973, fue nombrado Rector Guillermo Soberón por la Junta de Gobierno, y el día 12 de enero el Consejo Universitario ratificó el documento de los llamados doce puntos y medio, que sirvieron de base para la formulación del "convenio colectivo de trabajo" de los trabajadores administrativos, mismo que fue elaborado por la comisión nombrada por la Rectoría y la correspondiente del STEUNAM y ratificado por el Consejo Universitario en su sesión del día 13 de febrero de 1973. En el proemio del "Convenio", la UNAM y el STEUNAM declararon que los derechos individuales y los colectivos de los trabajadores, así como las facultades y derechos de la Universidad eran y debían ser compatibles, como resultado del mutuo respeto a los principios de autonomía universitaria y de autonomía e independencia sindical, así como a los derechos establecidos en el artículo 123 constitucional y el 13 de la Ley Orgánica del 45.

**F).- DE LAS "CONDICIONES GREMIALES DEL PERSONAL ACADEMICO":**

El Consejo Sindical, formado desde 1972, se transformó en julio de 1974 en el SPAUNAM, y en octubre de ese mismo año, decidió enviar al Consejo Universitario una comunicación en la que se solicitaba el reconocimiento de su organización sindical, por parte de la Universidad, y la firma de un Contrato Colectivo de Trabajo académico. Así el Consejo Universitario decidió que las Comisiones de Legislación Universitaria y la de Trabajo Académico iniciaran pláticas con los representantes del SPAUNAM y

de las demás organizaciones gremiales de los profesores, que habían sido impulsadas por la propia Rectoría, para hacer contrapeso al sindicato democrático; ante las tácticas dilatorias de la burocracia universitaria, el día 2 de mayo de 1975, el SPAUNAM emplazó a huelga a la UNAM, por el reconocimiento como organización sindical del sector docente de la UNAM y por la firma de un Contrato Colectivo de Trabajo; la huelga había de estallar el día 16 de junio, previamente se efectúan paros escalonados los días 4,6 y 9; el día 11 se realiza un "ensayo general de huelga", ese mismo día las comisiones del Consejo Universitario rindieron su dictámen, cuyo texto es el siguiente:

"1.- Conforme a la legislación actualmente en vigor, tanto la general como la de la Universidad, no procede la firma de un Contrato Colectivo con el personal académico, por contravenir (éste) la naturaleza de los servicios prestados por dicho personal y la estructura jurídica de la UNAM.

2.- En lo académico, es esencial y está establecida la participación de todos los sectores de la comunidad universitaria de acuerdo con nuestra legislación.

Los elementos académicos positivos que se encuentran en dicho proyecto de contrato colectivo, deben ser estudiados y, en su caso, puestos a la consideración del Consejo Universitario, como reformas o adiciones al Estatuto del Personal Académico de la UNAM.

3.- Que la Rectoría designe una comisión para que, con representantes de las diversas asociaciones del personal académico,

estudie y acuerde los procedimientos para que dichas asociaciones intervengan en los aspectos gremiales de dicho personal y proponga al Consejo Universitario un capítulo sobre Condiciones Gremiales del Personal Académico, a fin de que, en su caso, sea incorporado a la Legislación Universitaria. Asimismo, que dicha comisión estudie y proponga las posibles reformas y adiciones correspondientes a los ordenamientos legales, que sean consecuencia de lo anterior".(65)

Aprobado el dictámen anterior por el Consejo Universitario, en su sesión del 11 de junio, el SPAUNAM, convocó a la realización de un mitin que tuvo lugar en la explanada de la Rectoría al día siguiente al que concurren más de 30,000 miembros de la comunidad: académicos, estudiantes y trabajadores administrativos; la huelga estalló como estaba previsto el día 16. La Ciudad Universitaria se cerró esa madrugada con el apoyo y solidaridad de los estudiantes. Se levantaron barricadas en todos los accesos y se formaron brigadas; se organizaron guardias y piquetes de huelga; la solidaridad y la experiencia del STEUNAM jugó un papel definitorio en el conflicto, la posibilidad real de una huelga general presionó a las autoridades y el conflicto duró solo nueve días. El día 24 se firmaron los acuerdos entre la Comisión de Rectoría y el SPAUNAM, en estos se establecía: el reconocimiento del SPAUNAM como organización gremial, representante del mayor interés profesional del personal académico de la UNAM; el reconocimiento al personal académico de

su carácter de trabajador y, por supuesto, el conjunto de las condiciones de trabajo que serían revisables cada dos años.

Así, con base en los trabajos de las comisiones sindicales y de Rectoría, se elaboraron las primeras "condiciones gremiales del personal académico", las cuales fueron integradas al Estatuto del Personal Académico, en el Título decimotercero, previa aprobación del Consejo Universitario, lo que significó una adecuación de la legislación interna de la Universidad a las condiciones objetivas del momento, el movimiento sindical universitario era ya irrefrenable; la fuerza de la razón aunada a la de la organización y la movilización, dieron sus frutos; las condiciones de trabajo serían, desde ese momento, pactadas bilateralmente.

#### G).- E L S T U N A M:

En 1976, se realizaron diversos movimientos sindicales universitarios, tanto de instituciones públicas como privadas, en varias partes de la República; fue en ese año cuando se intentó legislar por primera vez, a nivel Constitucional, por iniciativa del Rector Guillermo Soberón, en contra de los intereses y derechos de los trabajadores universitarios, con la propuesta de adición de un apartado "C" del artículo 123. Este apartado se caracterizaba por pretender limitar el derecho de huelga, el de sindicalización y de contratación, lo que motivó una amplia respuesta a nivel nacional, que logró contener y hechar abajo ese proyecto.

En ese mismo año, tuvo lugar el primer foro universitario, convocado por el SPAUNAM, EL STEUNAM y la Asociación del Personal Académico de Carrera (APAC)(66), en el que se expusieron los proyectos de Universidad; la característica común de éstos es la concepción de la Universidad vinculada a su realidad social, que permitiera la formación de los recursos humanos necesarios para la construcción de un plan alternativo, que brindara la posibilidad de sacar al país de la situación en que se encontraba en ese momento.

1977 es sin lugar a dudas, el más significativo en la vida del sindicalismo universitario, en este año surgió la alianza entre el STEUNAM Y EL SPAUNAM, para dar origen al Sindicato de Trabajadores de la UNAM (STUNAM), que se prefiguraba como una forma superior de organización y lucha de los trabajadores universitarios, en un momento en que la crisis económica se dejaba sentir brutalmente y la política del Estado negaba sistemáticamente los derechos elementales de cualquier trabajador, a los universitarios.

El día 6 de febrero de 1977, en el Auditorio Miguel Enríquez, de la Facultad de Ciencias, el SPAUNAM Y EL STEUNAM, firmaron un Convenio Político Sindical, donde quedó establecido el compromiso de ambos sindicatos para integrar uno solo(67); y en cumplimiento con ese acuerdo, el día 27 de marzo se constituyó formalmente el STUNAM(68), con la finalidad explícita de lograr un Contrato Colectivo de Trabajo único, para los trabajadores

académicos y administrativos de la Universidad, previo el reconocimiento formal del nuevo Sindicato.

Para la consecución de esos fines, el STUNAM emplazó a huelga a la Universidad el día 1 de abril de 1977, demandando la titularidad del Contrato Colectivo único para todos los trabajadores de la UNAM, que legalmente era procedente, en virtud de que el nuevo sindicato representaba a la mayoría de los trabajadores de la Institución y la Ley Laboral prevee el juicio por detención para el caso de la pérdida de la mayoría por el sindicato administrador del Contrato Colectivo.

El día 4 de ese mes, la Universidad respondió al emplazamiento del STUNAM, y argumentando que la "pretensión era infundada e improcedente, ya que las relaciones laborales con su personal administrativo se regían por medio del Convenio Colectivo de Trabajo y las relativas a su personal académico por el Estatuto del Personal Académico, a través del título sobre las condiciones gremiales; ambos instrumentos recién revisados de conformidad a los procedimientos previstos con el STEUNAM y la representación gremial mayoritaria del personal académico, habían sido ratificados por el Consejo Universitario y se encontraban vigentes, no siendo revisables sino hasta el 1 de noviembre de 1977 y el 1 de febrero de 1978 respectivamente y sólo en lo concerniente al salario por cuota diaria".(69)

La respuesta dada por la Universidad, no atendía al fondo del conflicto que se le había planteado, el STUNAM estaba

luchando por obtener su reconocimiento como sindicato único, punto que fue omitido y que obligó al STUNAM a estallar la huelga el día 20 de junio de 1977.

Dos días después, la Universidad, por conducto de su abogado general, Diego Valadéz, solicitó a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, la declaración de inexistencia de la huelga y al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, la certificación de que no había emplazamiento a huelga en contra de la UNAM. La Junta Federal declaró el 24 de Junio: "Que el caso expuesto por la UNAM se refiere a una suspensión ilegal de labores sin haberse seguido el procedimiento de huelga previsto en la Ley Federal del Trabajo". El 1 de julio, el abogado general inició una denuncia penal, por los delitos de "despojo y sabotaje", ante la Procuraduría General de la República, lo que motivó la intervención de la policía para reprimir y romper la huelga, con un despliegue de grandes proporciones, que significó desde el cerco a la Ciudad Universitaria y la toma violenta de todas las escuelas y facultades, hasta la persecución selectiva y sistemática en contra de los dirigentes del Consejo Sindical, que representaba la vanguardia del STUNAM.

El día 10 de julio siguiente, la UNAM y el STUNAM, firmaron un convenio, por medio del cual, se otorgaba por un lado, el reconocimiento formal al sindicato, señalando que éste podría obtener la titularidad del Convenio Colectivo de Trabajo, cuando quedara demostrada la mayoría; el personal académico podría hacerse representar por el STUNAM; el otro aspecto es el

referente a que el STUNAM reconocía que continuaban vigentes los instrumentos jurídicos que regían las relaciones del personal académico y del administrativo, los cuales serían revisados en los términos previstos.

A iniciativa del STUNAM, en octubre de 1979 se constituyó el Sindicato Unico de Trabajadores Universitarios (SUNTU), que logró aglutinar a representaciones de prácticamente toda la República y significaba escalar un peldaño más en las formas de organización de los trabajadores, para la defensa de sus intereses comunes, en un momento en que era inminente la intervención del Ejecutivo Federal para promover la legislación sobre el marco jurídico de las relaciones laborales en las Universidades del país, por supuesto el SUNTU se pronunció en favor de reconocer que las mismas fueran legisladas por lo dispuesto en el Apartado "A" del Artículo 123 Constitucional, en especial lo referente a la contratación colectiva y el derecho de huelga, asimismo se pronunció por reglamentar las especificidades y peculiaridades del trabajo académico, a fin de garantizar el respeto a los derechos de este sector de trabajadores; el otro objetivo era lograr su reconocimiento y a partir de ello, obtener la contratación colectiva de todas las Universidades de donde el SUNTU llegara a tener mayoría.

**H).- EL PROYECTO DE APARTADO "C" DEL ARTICULO 123 DE LA CONSTITUCION:**

Como un intento de frenar el auge del movimiento sindical universitario, que avanzaba y se consolidaba en todo el país,

como un ejemplo para el resto del movimiento obrero, se asimiló la experiencia que dió origen al movimiento sindical independiente, que logró importantes triunfos en contra de los patrones explotadores y de los "charros" traidores, el rector de la UNAM, Guillermo Soberón, turnó un proyecto de iniciativa de reformas al Artículo 123 de la Constitución, para adicionarle un apartado "C", que regulara las relaciones de trabajo en todas las Universidades del País.

Para tratar de fundamentar la propuesta, el rector Soberón agitó el fantasma de la huelga y los sindicatos, en contra de los fines universitarios; al respecto en la exposición de motivos del proyecto del rector, menciona: "...preocupado por la situación conflictiva que ha afectado a ésta y otras Universidades del país en los últimos años, causado fundamentalmente por problemas de tipo laboral y, plenamente convencido de que dicha situación no debe continuar, pues llevará indefectiblemente al desquiciamiento de la educación superior en México..."(70)

El día 24 de agosto de 1976, fue publicado el "proyecto Soberón", y provocó, de inmediato, una respuesta firme por parte de los sindicatos y de los principales estudiosos del derecho laboral, así como de la comunidad universitaria en general, que rechazaron la propuesta y demandaron a su vez, la realización de un debate público, dada la trascendencia y los alcances que se pretendía atribuir a la reforma constitucional.

Algunos miembros del Comité Ejecutivo del SPAUNAM, se reunieron con el Presidente Echeverría y le manifestaron su inquietud por el proyecto del Rector, señalando que el mismo no era producto de un debate serio, ya que no había sido puesto a la consideración de la comunidad universitaria de la UNAM y mucho menos de las demás comunidades universitarias del país, a las que también implicaba dicho proyecto; ante esta argumentación, el gobierno ordenó la celebración de audiencias públicas, para el análisis colectivo del problema.

Dichas audiencias se celebraron en el edificio de la Secretaría de Gobernación del 30 de agosto al 22 de octubre de 1976, con la intervención de 69 ponentes, representantes de sindicatos, autoridades, asociaciones y universitarios a título personal; en dichas sesiones los planteamientos rebasaron el estrecho marco de la propuesta del Rector y de hecho se debatió sobre toda la problemática de las Universidades.

En el marco de las audiencias públicas, se cuestionó el carácter restrictivo del proyecto y se puso de manifiesto las deficiencias jurídicas del planteamiento hecho por el Rector Soberón; a ese respecto el jurista Nestor de Buen Lozano, señaló: "El proyecto presentado por el Rector, no responde a los fines de una norma constitucional; en realidad, implica la pretensión no de plantear el tratamiento directo para un determinado núcleo humano, sino de crear un régimen de excepción y por ende injusto, respecto de una categoría de trabajadores. Se convierte así, simplemente en un apéndice en contrario del Apartado "A" (constitucional),

profundamente antipático, por cuanto limita los principios esenciales del derecho colectivo y de la estabilidad en el empleo, en aras de una finalidad académica que cambia esencia por forma. La enseñanza universitaria, montada en un liberalismo arcaico resula así engaño social por cuanto en su homenaje se rompen los principios esenciales del derecho social.

La norma constitucional significa, según Carl Schmidt, "la concreta situación de conjunto de la unidad política y ordenación social de un cierto Estado. Ese sentido unitario que es exigencia esencial de la Constitución, habrá de romperse, violando con ello la finalidad fundamental de la Carta (magna), cuando las garantías sociales se atribuyan por excepción, lo que sin duda constituye el principio esencial de la generalidad como atributo fundamental de la Ley y vehículo de justicia, de acuerdo al pensamiento de Gustavo Radbruch"(71)

En efecto, el proyecto implicaba una grave limitación a la libertad sindical, al pretender establecer "diversos" sindicatos para los trabajadores académicos y administrativos, con lo que se pretendía hacer nugatorio el derecho constitucional a formar sindicatos de empresa, de industria e incluso nacionales de industria. Con la propuesta se pretendía también, la derogación del principio constitucional de la estabilidad en el empleo, cuando señala que el ingreso, promoción y definitividad del personal académico serían determinados por el Consejo Universitario o su equivalente, pretendiendo con ello, sustraer

del ámbito de derecho público, las relaciones de trabajo en las Universidades.

Por otra parte, el proyecto contenía la intencionalidad de impedir el ejercicio del derecho de huelga de los trabajadores universitarios, pues la única posibilidad que establecía era la de ejercer este derecho sólo cuando se violara, en forma sistemática, general y reiterada, las condiciones laborales. De por sí esta limitación era y es inaceptable, pero los alcances que se pretendían eran aún mayores, ya que quedaban anuladas las posibilidades de la huelga por solidaridad, por revisión de Contrato Colectivo, por aumento de salarios, por violación del Contrato mismo, etc.

Asimismo, la propuesta al señalar que todas "las asociaciones o sindicatos del personal académico estarán facultadas para exigir el cumplimiento de las condiciones laborales", pretendía acabar con el principio de la titularidad que la organización mayoritaria de los trabajadores tiene para administrar el instrumento colectivo de trabajo.

De igual forma, al pretender establecer que cada sindicato debería pactar por separado, las condiciones laborales de sus agremiados con las autoridades de sus respectivos centros de trabajo, también se buscaba negar el derecho que tienen los trabajadores para formar organizaciones sindicales a nivel nacional, y con ello se negaba el derecho para la celebración de

un Contrato-Ley para todos los trabajadores Universitarios del país.

El alcance que se pretendía dar al proyecto del Rector Soberón, implicaba el conjunto de las Universidades e Institutos de Enseñanza Superior Pública del país, autónoma o no; y de ser aprobada significaba trastocar el orden jurídico establecido por el Constituyente de 1917, invirtiendo el sentido, el espíritu del Artículo 123 para conculcar los derechos laborales de un sector de trabajadores, colocados bajo un régimen de excepción, ilegal por anticonstitucional, al respecto el jurista Nestor de Buen, señala: "Una Constitución, no puede atender los intereses o condiciones particulares de los grupos. Ha de estar dirigida a la solución integral de los problemas nacionales. En esa medida sus destinatarios habrán de ser categorías generales de sujetos y no grupos desprendidos de esas categorías"(72); evidentemente la propuesta de Soberón adolecía de defectos técnico-jurídicos, en su concepción y en su elaboración; pero además se encontraba fuera del contexto nacional, ya que sólo unas cuantas Universidades tienen la categoría de ser tales, con carácter público, sin depender del gobierno Federal, o de los de los estados, por lo tanto el proyecto se evidenciaba como un instrumento de control para un grupo de trabajadores en particular.

Sin que hubiera ninguna declaración formal al respecto, el proyecto de Soberón no prosperó, por un lado el peso de los argumentos jurídicos, resaltando el carácter anticonstitucional

de la propuesta, por otro, la importancia del sindicalismo universitario, que ejerció una influencia sustancial y la respuesta de los demás sindicatos en contra de la propuesta del Rector, aunado a una amplia movilización que se desarrolló en solidaridad con los trabajadores de este sector, el proyecto fue archivado.

No obstante su desechamiento, el proyecto de apartado "C", puso de manifiesto de nueva cuenta, la indefinición del marco jurídico universitario en sus relaciones laborales, con sus trabajadores y aún puso de manifiesto la indefinición del propio concepto de autonomía, lo que inició un nuevo periodo que desembocó en la adición de la fracción VIII del artículo 3º Constitucional y la reforma a la Ley Federal del Trabajo.

- (52).- Departamento de Estadística, Cuadros Estadísticos 1929-1979., México, UNAM., 1981. pp. 3-5.
- (53).- ANUIES-SEP. Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior. Cuadro 67. "Población Escolar Estimada por Niveles en la UNAM. 1972-1986. México, ed. CONPES, Secretariado conjunto, 1986.
- NOTA:- Este dato incluye la matrícula de "educación especial", en éste, en 1986, había 70,669 alumnos.
- (54).- cfr. Orozco Enríquez, José de Jesus. Orígenes y Desarrollo del Sindicalismo Universitario. México, UNAM, 1984, p. 12.
- (55).- Estadísticas del Personal Académico de la UNAM. México, UNAM, DGAPA, julio 1985.
- (56).- cfr. Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior., ob. cit. cuadro 64.
- (57).- Hurtado Márquez, Eugenio. ob cit. p. 53
- (58).- Orozco Henríquez, J. de Jesús. ob. cit. p. 26.
- (59).- Idem. p. 31.
- (60).- ibid. p. 47.
- (61).- ibidem. p. 51
- (62).- ibidem. p. 53.

- (63).- cfr. ib. p. 53.
- (64).- Carpizo M., Jorge, Reformas Legislativas en la UNAM, México, UNAM, 1976, p. 113.
- (65).- cfr. Orozco Henríquez, J. de Jesús. ob cit. p. 63.
- (66).- Ochoa, Rafael. Cincuenta y Cuatro Años de Lucha del Sindicalismo Universitario. 1929-1983., México, Foro Universitario, STUNAM, número 50, enero de 1985, p. 54.
- (67).- Periódico SPAUNAM, número 33, 2a. quincena de febrero de 1977, p. 2.
- (68).- Orozco Henríquez, J. de Jesús. ob cit. p. 64.
- (69).- Idem.
- (70).- Soberón Acevedo, Guillermo. Propuesta de Adición al Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La Universidad en el mundo, número especial 1, septiembre de 1976. UNAM, p. 3.
- (71).- cfr. Buen Lozano de, Néstor. Participación en las Audiencias Públicas en torno a la Propuesta de Adición del Apartado "C" del Artículo 123 Constitucional. La Universidad en el Mundo, número especial 2. septiembre de 1976, UNAM, p. 48.
- (72).- Buen Lozano de, Néstor. El Sindicalismo Universitario y Otros Temas Laborales., México,

## C A P I T U L O V

## LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1980.

## A).- LA ADICION DE LA FRACCION VIII DEL ARTICULO 3º:

La lucha sindical en una sociedad clasista, es inevitable, más cuando las condiciones de vida y de trabajo llegan al punto de la sobrevivencia y la sobreexplotación. La crisis económica del sistema capitalista a nivel mundial, arrastró a las economías de todos los países dependientes y subdesarrollados a un abismo, del cual aún no tocan fondo y que en México se inició con toda su fuerza y magnitud, en 1976, cuando se decreta la devaluación del peso mexicano y se termina la época del modelo denominado "desarrollo estabilizador" y se rompe con la paridad respecto del dolar que había sido mantenida durante décadas, y se da origen a la hiperinflación y consecuentemente al endeudamiento externo, que explota de manera impresionante en ese periodo; y si en 1970 la deuda externa de México era de 6,000 millones de dólares, para 1976 era ya de 30,000 millones y para 1982 de más de 100,000 millones de dólares; este dato por sí mismo sirve para ilustrar el periodo de que estamos hablando.

Las repercusiones internas de la crisis económica, especialmente se dejan sentir en los rubros del gasto social: educación, salud, vivienda, la influencia de los organismos "financieros" internacionales se impone como programa "de austeridad" y a través de las llamadas "cartas de intención", se condiciona el flujo de créditos "frescos" a la aceptación

incondicional de las taxativas marcadas por los oligopólios financieros internacionales, convertidos en ajiotistas mundiales.

Esta situación, con la consecuente reducción de las partidas presupuestales para la Universidad, dió por resultado el abatimiento del poder adquisitivo del salario y obligó a la respuesta de los trabajadores, quienes formaron nuevas organizaciones para la defensa de sus intereses comunes, como el STUNAM y el SUNTU; sin embargo, la política del Estado respecto de los trabajadores universitarios continuó siendo la de negar los registros sindicales, motivo por el cual se generaron diversos conflictos mediante los cuales, en la vía de los derechos, los sindicatos lograron su reconocimiento interno.

Por fin en 1979, de manera sorpresiva, el Ejecutivo Federal envió al Congreso de la Unión una iniciativa de reforma para adicionar la fracción VIII del Artículo 3° Constitucional, en la que por primera vez en la historia se definía el concepto de autonomía universitaria y se establecía el marco jurídico, normativo de las relaciones de trabajo en las Universidades e Instituciones de Educación Superior y autónomas por ley; la iniciativa presidencial fue recibida por la Cámara de Diputados el día 16 de octubre de ese año.

En la exposición de motivos, la iniciativa señala respecto de la autonomía: "La Autonomía Universitaria es una institución que hoy es familiar 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 facultades primigenias del estado".(73)

Es decir, partiendo de esta idea que la autonomía no es y no puede serlo, un derecho de extraterritorialidad, la Universidad forma parte del Estado y por lo tanto está sujeta de la normatividad legal derivada del proceso legislativo, sin embargo el ejercicio pleno de la autonomía implica una separación nítida de sus funciones sustantivas, respecto de las del Estado.

La iniciativa, en su proyecto original, omitió especificar en qué apartado del Artículo 123 Constitucional, quedarían integrados los trabajadores Universitarios y al respecto solo señalaba: "El ejercicio de los derechos laborales tanto del personal académico como del administrativo, se realizará de acuerdo con las modalidades necesarias para hacerlo compatible con la autonomía y con la libertad de cátedra e investigación".(74)

La Cámara de Diputados se percató de la omisión señalada e introdujo una modificación al texto orginal, incorporando la disposición de que: "Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado "A" del artículo 123 de esta Constitución de manera que concuerde

con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere".(75)

La Cámara revisora, al conocer la iniciativa de Ley, consideró que aún no se encontraba claramente definido el sentido que el poder legislativo pretendía imprimirle a la reforma Constitucional, en relación con el tratamiento peculiar (de excepción) que había de darle a los trabajadores universitarios, por lo que decidió introducir otra enmienda para que el párrafo correspondiente quedara redactado en los siguientes términos: "Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado "A" del Artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características 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".(76)

Con la enmienda propuesta por la Cámara revisora, el proyecto regresó a la de origen y el día 17 de diciembre de 1979(77) fue aprobado con la adición hecha por la Cámara de Senadores y turnado para la aprobación de las legislaturas locales, de las entidades federativas, hecho lo cual, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión lo turnó al Presidente de la República para su correspondiente sanción y publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Así, el 9 de junio de 1980, quedó reformado el Artículo 3º Constitucional, adicionando una fracción y modificando el número de la última; en la fracción VIII quedó elevada a nivel de Garantía Constitucional y por ende, de norma fundamental del orden jurídico, la autonomía, quedando de la siguiente forma: "VIII.- 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, de 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 sus 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 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, investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere".(78)

Del análisis de esta fracción VIII, se desprende por primera vez, una definición de autonomía, considerada como la facultad y la responsabilidad de las Universidades e instituciones que posean este atributo, para gobernarse a sí mismas; es decir, para

autolegislar y establecer la estructura de gobierno necesaria para lograr el cumplimiento de las funciones de docencia, investigación y extensión de la cultura.

El ejercicio de la autonomía no puede implicar desde ningún punto de vista, un derecho territorial por encima de los preceptos jurídicos de observancia general, ni las funciones de la Universidad pueden estar al margen de la Constitución Política del país, por el contrario, al ser la Universidad parte inherente del Estado, sólo puede concebirse dentro del marco jurídico vigente y particularmente dentro de los principios que establece el propio artículo 3° de la Carta Magna.

Por otro lado, la autonomía significa también, el derecho de las Universidades e instituciones de educación superior, para determinar el contenido de sus planes y programas, bajo los principios de libertad de cátedra e investigación y del libre análisis y discusión de las ideas.

El otro aspecto relevante, es la facultad que otorga la autonomía para establecer los términos para el ingreso, la promoción y la permanencia del personal académico; esta facultad sólo se puede ejercer a través de los órganos legislativos propios de cada Universidad o Institución de Educación Superior; es decir, fueron sustraídos estos elementos de las relaciones laborales, específicamente respecto del personal académico.

Es fundamental dejar establecido que, la Universidad se constituye no por sus edificios e instalaciones, sino por los

miembros de sus respectivas comunidades: académicos, estudiantes, administrativos y aún las autoridades; es en ellos en los que recae el ejercicio de la autonomía, sólo cuando las comunidades se constituyen, se asumen como Universidad, el ejercicio de la autonomía adquiere legitimidad. Tradicionalmente se había considerado como dos entes distintos a la "comunidad" por un lado y a la "burocracia" por otro y había sido esta última, la que se había abrogado el derecho exclusivo del ejercicio de la autonomía, desdeñando a la verdadera Universidad.

Así, la autonomía representa el ejercicio de ciertas facultades que son depositadas, por virtud de un acto de autoridad, en ciertas entidades creadas por la propia autoridad, para realizar funciones que le son delegadas por el Estado. La autonomía sólo puede ser otorgada por el poder legislativo (federal o estatal), por lo que no puede existir autonomía emanada del Poder Ejecutivo, ni del Judicial.

El ejercicio de la autonomía sólo puede recaer en los organismos descentralizados del poder público, creados por el propio Estado para realizar una función específica y que como tales deben permanecer separados de la estructura del gobierno central.

Al respecto J. de Jesús Orozco Enríquez, señala: "Así, desde un punto de vista jurídico, la autonomía no es más que un grado extremo de descentralización; si bien puede haber organismos descentralizados que no sean autónomos, no es posible que haya

organismos autónomos que no sean descentralizados. En términos generales, la descentralización es una figura jurídica mediante la cual se retiran determinadas facultades de decisión de una autoridad central para transferirlas a otra autoridad de competencia menos general. Mientras que en la mayoría de los casos de descentralización sólo se transfieren facultades propiamente administrativas, en el caso de la autonomía a Universidades e Instituciones de Educación Superior de carácter público, también se faculta a los miembros de la comunidad respectiva para autogobernarse y establecer sus propias normas, estatutos, reglamentos, dentro del ámbito limitado por el acto legislativo del Estado a través del cual se les otorgó la autonomía".(79)

Con el inicio de la vigencia de la reforma y adición constitucional referida, se inició una nueva etapa en la historia de las Universidades; el hecho jurídico de elevar a rango constitucional el principio de la autonomía universitaria, significó un avance sustancial al definir por primera vez, los alcances legales de esa prerrogativa, convertida en Garantía Constitucional; sin embargo, por tratarse precisamente de una norma constitucional, implica necesariamente la creación de normas secundarias o reglamentarias que hagan posible la correcta aplicación de la norma fundamental en el ámbito administrativo.

**B).- LA REFORMA A LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, RESPECTO DE LOS TRABAJADORES UNIVERSITARIOS:**

Aparentemente la propuesta de apartado "C" de Soberón había sido derrotada desde 1976, al no haberse formulado en ese momento, el proyecto de iniciativa de ley correspondiente, sin embargo no fue así.

El movimiento sindical universitario continuó en ascenso. En junio de 1977, mediante el ejercicio de la huelga constitucional, se logró el reconocimiento por parte de la Universidad del STUNAM, como el sindicato compuesto por trabajadores académicos y administrativos; el proyecto de Soberón planteaba precisamente, la prohibición expresa de que existieran sindicatos de esa naturaleza, por lo que dicho reconocimiento representó un importante logro de los trabajadores universitarios.

En octubre de 1979 se constituyó el SUNTU, que representaba la línea de avanzada en la dinámica sindical, para la consecución de más elevadas formas de organización y lucha de los trabajadores universitarios, ahora a nivel nacional, y para buscar la titularidad de un contrato Ley para todas las Universidades e Instituciones de Educación Superior, que permitiera o forzara, un sistema universitario nacional.

Desde su fundación, el SUNTU solicitó su registro ante la Secretaría del Trabajo, el cual le fue negado el día 17 de diciembre de 1979, luego el 11 de junio de 1980, insistió mediante un desplegado en los periódicos y el 8 de julio siguiente, la Secretaría del Trabajo se declaró incompetente para otorgarlo, señalando además que dicha Secretaría no otorgaría

ningún registro, hasta que fuera concluido el proceso legislativo de reglamentación a la reforma constitucional del artículo tercero.

Por su parte el STUNAM, constituido como una sección del SUNTU, basándose en las disposiciones de la nueva fracción VIII del artículo 3° Constitucional, demandó de la UNAM, la suscripción de un Contrato Colectivo Unico para el personal académico y administrativo, toda vez que éste se encontraba compuesto por trabajadores de ambas categorías y tomando en cuenta que ya existían contratos de esa naturaleza en otras Universidades, como es el de la UAM; la respuesta formal de las autoridades universitarias fue en el sentido de negar la procedencia de un nuevo contrato, con el argumento de que se encontraban vigentes los instrumentos de regulación colectiva y que las "condiciones gremiales del personal académico", solo serían negociadas con las AAPAUNAM, que era la titular de dicho instrumento. La respuesta de las autoridades motivó la demanda del STUNAM, ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, por detentación del Contrato Colectivo del personal académico, que culminó con la histórica derrota del STUNAM en un recuento en el que la diferencia de votos fue de apenas el 1%, hecho que representó el inicio del reflujó del movimiento sindical universitario, en parte por la inadecuada conducción de la dirigencia del STUNAM, y en parte por el descarado apoyo institucional otorgado a las AAPAUNAM.

El Estado, cubriendo las formas técnico-jurídicas, en materia legislativa, retomó el proyecto del Rector Soberón de 1976 y en acto de artificio legislativo, lo convirtió en la adición del capítulo XVII del título sexto, de la Ley Federal del Trabajo; el Ejecutivo Federal envió la iniciativa de ley correspondiente a la Cámara de Diputados el día de los mártires de Tlaltelolco de 1980, en la misma se habían incorporado los principales elementos de la propuesta de Soberón, los más "antipáticos", que como ahora se ve, habían sido desestimados no porque el estado dejara de asumirlos, sino por lo inoportuno de su presentación y su carencia de una adecuada técnica legislativa.

En efecto, la reglamentación laboral que se origina en la fracción VIII del 3º Constitucional, incorpora a la Ley Federal del Trabajo, prácticamente toda la propuesta de Soberón, con excepción hecha de dos elementos que técnicamente era imposible sostener: a) La negativa, virtual, del derecho de huelga; b) La negativa del derecho a la titularidad para la administración del Contrato Colectivo, con algunos agregados el Congreso de la Unión aprobó la iniciativa, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de octubre de 1980.

Así, quedó establecido un régimen laboral de excepción para los trabajadores de todas las Universidades e Instituciones de Educación Superior, autónomas por ley.

Respecto del peligro que existía, en cuanto a la intención del Estado para incorporar el contenido del "proyecto Soberón" a la ley reglamentaria, había alertado Nestor de Buen en un artículo periodístico, en el que señalaba: "...De hecho la cuestión del sindicalismo universitario sigue siendo en este momento, un problema insoluto. Si bien es cierto que el nuevo párrafo del artículo 3º Constitucional ha matado formalmente al nascitur apartado "C" del artículo 123 Constitucional, lo real es que existe una clara, clarísima tendencia a que sus disposiciones más radicales en materia sindical, se intente incorporarlas al nuevo capítulo de la ley. La fórmula puede parecer menos aparatosa que la anterior, pero indudablemente más eficaz. Lo curioso es que la clave del asunto estaría en que sin poner en conflicto dos garantías: las previstas en el 3º y en el 123, apartado "A", fracción XVI, que sustentan la autonomía universitaria y la libertad sindical irrestricta, al reglamentar ambos derechos los preceptos secundarios resultarían contrarios y aún contradictorios. Fórmula maquiavélica y que puede ser eficaz. ¡Cuidado con ella!".(80)

Paradójicamente, habían sido los propios impugnadores del proyecto Soberón, quienes abrieron la alternativa que finalmente adoptó el Estado; particularmente la intervención del Secretario General del STEUNAM en las audiencias públicas del 1976, llegó a plantear precisamente una reforma a la Ley Federal del Trabajo, en el título sexto (trabajos especiales), con un contenido distinto, pero un significado formal idéntico.(81)

El capítulo XVII, del título sexto, de la Ley Federal del Trabajo, quedó integrado por 13 incisos del artículo 353 (del J al U), en los que se reglamentaron las relaciones de trabajo en las Universidades e Instituciones autónomas por ley, los que a continuación se describen:

Artículo 353 J:- Estableció la aplicación exclusiva de las disposiciones de ese capítulo, a los trabajadores, académicos y administrativos solo en las universidades e instituciones autónomas por ley, es decir, quedaron excluidos de estas disposiciones, las relaciones de trabajo de los trabajadores de las instituciones de educación Superior con carácter privado, cuyos trabajadores quedaron sujetos a las disposiciones de orden general de la Ley Federal del Trabajo, lo anterior basado en el argumento de que si bien este tipo de instituciones gozan de una cierta forma de autonomía, en todo caso ésta no deviene de un acto legislativo, motivo por el cual las relaciones de trabajo no deben regirse por las disposiciones de orden común de la ley de la materia.

Este criterio es violatorio del principio de generalidad de la norma jurídica, ya que hace una distinción respecto de un grupo de trabajadores y los desprende de una categoría general. Quienes por derecho y por necesidad prestan sus servicios personales a diferentes patrones no pueden quedar sometidos a diferente trato en función de los diversos fines que se propongan los mismos patrones, por que en la esencia no existe diferencia entre uno y otro grupo de trabajadores.

Sin embargo, seguramente la exclusión referida es más benéfica para los trabajadores de esas instituciones privadas, dadas las graves restricciones que en materia sindical impone el nuevo capítulo de la Ley Laboral a las instituciones autónomas por ley.

El mencionado artículo, estableció el supuesto objetivo que pretende el nuevo capítulo, al respecto señala: "353 J.- Las disposiciones de este capítulo ...y tienen por objeto conseguir el equilibrio y la justicia social en las relaciones de trabajo..." objetivo que es contrario al texto de ese capítulo, por las graves y hasta anticonstitucionales restricciones que impone para la organización sindical.

Y continúa diciendo "..., de tal modo que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines propios de estas instituciones". En aras de una supuesta protección a los destinatarios de las funciones de las Universidades, se ha sacrificado el espíritu del Artículo 123 Constitucional, en perjuicio de los trabajadores de estas Instituciones.

Artículo 353 K:- Definió al trabajador académico y reconoció su carácter como tal, por fin después de largas e importantes luchas, se reconoció también, a los trabajadores administrativos, en lo que constituye un acto de justicia y triunfo importante de los trabajadores universitarios, ya que antes no sólo los funcionarios universitarios negaban ese carácter, sino que los

propios órganos jurisdiccionales sistemáticamente habían negado tener competencia en esta materia.

Artículo 353 L:- Reserva, como lo dispone la fracción VIII del 3° Constitucional, el derecho de las Universidades e Instituciones autónomas por ley, para regular los aspectos académicos, pero violenta dicha fracción, cuando impone modalidades para la obtención de la definitividad en el empleo para el sector académico, que de acuerdo con el texto del ordenamiento supremo, ésta es su facultad y una obligación de las propias instituciones autónoma, según se desprende de dicho texto, que dice: "Las Universidades...; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico;...", cuando el texto reglamentario impone como requisito que: "...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". Es evidente que se están imponiendo a las Universidades, condiciones que de acuerdo al texto Constitucional, corresponden al ejercicio de la autonomía, lo que consecuentemente es una violación flagrante de la misma.

En relación con la definitividad, el texto de ese artículo, dejó abierta la posibilidad de ingreso a la planta docente o de investigación, por medios distintos del Concurso de Oposición; todo el personal académico, para ingresar, debe estar sujeto de

un examen que de aprobarlo, acreditaría sus conocimientos y aptitudes; y en consecuencia su derecho para disfrutar de estabilidad en el empleo, por lo que parece infundada la disposición relativa de la ley laboral.

Artículo 353 M:- Legaliza una situación que de hecho ya ocurría, la contratación de tiempo completo, de medio tiempo, que ha correspondido sólo al personal académico llamado "de carrera" y la contratación "por horas", prácticamente a destajo, categoría ésta última, en la que se encuentra ubicado más del 80% del total del personal académico de la UNAM(82), si tomamos la idea de que la superación académica implica la profesionalización de la enseñanza y por ende se requiere contar con una planta docente de carrera, esta disposición contraría esa idea y más bien es su contrario.

Artículo 353 N:- Es una consecuencia directa del artículo anterior, y representa una violación más de la Constitución, al señalar: "No es violatorio del principio de igualdad de salarios, la fijación de salarios distintos para trabajo igual si este corresponde a diferentes categorías académicas". Por supuesto que sí es violatorio, ya que la Carta Magna establece de manera clara y expresa, en la fracción VII del artículo 123, lo siguiente: "Artículo 123.-...VII. Para trabajo igual debe corresponder salario igual...", la Ley Federal del Trabajo reglamentaria, por su naturaleza, no puede contener ninguna disposición que se oponga al mandato constitucional que le dá origen, so pena de plena nulidad.

Aunque la propuesta de Soberón (de 1976), en cuanto a la sindicalización, sólo planteaba la separación forzosa de los trabajadores académicos y administrativos, lo que fue considerado inaceptable, el legislativo federal fue mucho más lejos; aunque permitió la coexistencia de ambos tipos de trabajadores en los sindicatos.

Artículo 353 Ñ:- Introdujo la prohibición de formar sindicatos universitarios nacionales y con ello se ha impedido, o tratado de impedir, la forma superior de organización de los trabajadores para obtener el Contrato Ley para las Universidades e Instituciones de Educación Superior del país, restringiendo así las libertades y al mismo tiempo vulnerando el derecho constitucional a la sindicalización.

Esta disposición de la Ley Federal del Trabajo, pone en evidencia la estulticia con la que se actuó y la explicación (no la justificación) se encuentra en la exposición de motivos de la iniciativa de ley, que esgrime como argumento lo siguiente: "La autonomía de que disfrutaban estas instituciones de educación superior, les garantiza también su independencia entre si y de ahí, el principio de que sólo pueden formarse sindicatos por cada institución. De no entender así la autonomía universitaria, podría darse el caso de que intervinieran en la contratación colectiva, personas ajenas a estas instituciones, impidiéndoles a sus propios trabajadores, el ejercicio directo de sus derechos laborales y afectaría el derecho Constitucional de las

Universidades e Instituciones autónomas para gobernarse a sí mismas".(83)

En lugar de legislar para la integración de un Sistema Nacional Universitario que permitiera coordinar las funciones universitarias a nivel nacional, para optimizar recursos económicos, técnicos y humanos, en la búsqueda de las soluciones a los grandes y complejos problemas del país, se optó por normas que tienden a mantener la dispersión y la separación de las instituciones de educación superior, quizá asustados por el fantasma de la democracia que los sindicatos universitarios representan.

Artículo 353 O:- Quedó establecido que el registro de los sindicatos universitarios deberá hacerse ante las autoridades del trabajo Federales o Locales, según sea el caso de la ley de que se deriva la autonomía de cada una.

Artículo 353 P:- Para la regulación de la titularidad de los Contratos Colectivos, se aplican por analogía, las disposiciones comunes de la ley de la materia, pero sólo en lo que se refiere a los sindicatos gremiales, que pueden ser de académicos o de administrativos, o los de "institución" a los que les corresponde el tratamiento de los denominados en el artículo 388 de empresa.

Artículo 353 Q:- Se contienen dos disposiciones, una que señala que las disposiciones de un contrato colectivo, académico o administrativo, no se aplican o no se extienden, al otro gremio, salvo pacto en contrario.

El otro aspecto, prohíbe las cláusulas de exclusividad para la admisión o de expulsión, referidas en el artículo 395 de la Ley Laboral para los demás sindicatos, lo que consideramos un exceso, ya que no son incompatibles con las funciones universitarias.

Artículo 353 R:- El procedimiento de huelga, se encuentra regulado, para el caso de las Instituciones de Educación Superior autónomas por ley, por este artículo; aparentemente la única diferencia respecto del procedimiento común, es que se amplía el término para el estallamiento o inicio de la suspensión de labores, de 6 días que rigen para el procedimiento ordinario, a 10 días que dispone esta literal; sin embargo, las implicaciones son más amplias y se refieren a los impedimentos implícitos como es: no puede haber emplazamiento a huelga en estas instituciones por la celebración de un Contrato Ley, por que como ya se vió, existe impedimento para la formación de sindicatos nacionales universitarios; tampoco procede emplazar por reparto de utilidades, ya que por las funciones propias de estas instituciones, no pueden existir "utilidades", por que no persiguen fines de lucro.

También se pretendió eliminar el derecho de huelga por solidaridad, sin embargo éste se mantuvo indemne, no obstante las manifestaciones de algunos diputados para que fuera suprimido.

Artículo 353 S:- Se estableció como órgano jurisdiccional para resolver las controversias laborales en este tipo de

instituciones, el federal o el local, según sea el caso de la legislación que otorgó la autonomía. En dichos órganos la composición es tripartita, por parte del Estado el presidente de la Junta respectiva; y por los representantes de los trabajadores académicos y administrativos, según corresponda y por la representación de las Universidades o institución respectiva.

Artículo 353 T:- La integración de las Juntas Especiales o Permanentes de Conciliación y Arbitraje es regulada por este artículo, que señala que la autoridad competente, según sea el caso, emitirá una convocatoria en la que establecerá que cada universidad o institución, nombrará su representante, y que deberá realizarse la respectiva Convención para la elección de los representantes de los trabajadores académicos o administrativos.

Artículo 353 U:- Reglamenta lo relativo a los sistemas de seguridad social; en él se determinó que los trabajadores universitarios disfrutarían de los beneficios de las instituciones de Seguridad Social de conformidad con las disposiciones de las respectivas leyes orgánicas, o conforme a los acuerdos que con base en ellas se tomen, señalando que las prestaciones a que tienen derecho esos trabajadores no podrán ser inferiores a los mínimos establecidos por la Constitución y por la propia Ley Laboral.

C).- LA NECESIDAD DE FORMULAR UN PROYECTO DE LEY FEDERAL DE  
AUTONOMIA UNIVERSITARIA:

1).- EL MARCO CONSTITUCIONAL:

En México como en todo el mundo, la norma jurídica suprema es la Constitucional; en nuestro país el artículo 133 de la Carta Magna establece la supremacía al señalar: "Art. 133.- Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o Leyes de los Estados".

Del propio texto constitucional se desprende su jerarquía suprema, por encima de cualquier otro tipo de norma, la Constitución representa la piedra angular sobre la cual descansa todo el sistema jurídico, la fuente primigenia del estado de derecho y la base de todas las instituciones.

Al respecto, Jorge Carpizo señala: "Supremacía constitucional significa que una norma contraria ya sea material o formalmente a esa norma superior, no tiene posibilidad de existencia dentro de ese orden jurídico".(84)

Desde la aparición del Estado en el horizonte histórico de la humanidad, ha imperado el criterio de la supremacía de la norma constitucional; entre los griegos por ejemplo, se

desarrolló la institución de la "graphe paranómón", mediante la cual se ventilaban las causas penales en contra de los ciudadanos que hubieran sancionado alguna ley que resultara contraria a las normas constitucionales.(85)

Asimismo, los atenienses formularon la distinción entre las leyes constitucionales "nomos" y las leyes secundarias "pséfisma", y los jueces sólo estaban obligados a resolver conforme a los "nomos", es decir, reconocieron también un orden jerárquico de la normatividad jurídica.(86)

Durante el feudalismo se reconoció la supremacía del derecho natural sobre el derecho positivo, que en ningún momento podía oponerse al primero.

Los Iusnaturalistas de los siglos XVII y XVIII, hicieron la separación entre las "leyes fundamentales y las leyes ordinarias" y consideraron a las primeras como "el acto principal y el más importante de la soberanía nacional y que todos los demás actos derivados de la soberanía eran sólo consecuencia de ese acto primero y por tanto las leyes fundamentales eran anteriores y superiores a las leyes ordinarias"(87).

En Inglaterra, en 1653, se estableció el principio de que en todo gobierno debe existir algo fundamental que es la Constitución..

En Francia, en el siglo XVIII, se señaló la prohibición de que el Rey violara las leyes constitucionales y prescribió la

nulidad de los actos del rey que estuvieran contra la Constitución

Después de la independencia de las colonias inglesas de norte américa, se legisló y cada una consideró a su Constitución como la ley fundamental del Estado, disponiendo la nulidad de todo acto que estuviera en contra de ella.

En la historia legislativa de México, una constante es el reconocimiento implícito o expreso, de la supremacía de la norma constitucional. En la Constitución de Apatzingan, el artículo 237 consignó el principio; en la Constitución de 1824, en el artículo 161-III; en el artículo 126 de la Constitución liberal de 1857; y actualmente, como ha quedado ya señalado, el artículo 133 de la Constitución de 1917 establece el principio de referencia. (88)

## 2).- LA ADECUACION DE LA LEGISLACION UNIVERSITARIA AL MARCO CONSTITUCIONAL.

El Derecho, como manifestación de la actividad del Estado, es un reflejo superestructural de las condiciones objetivas de la base o estructura económica, de un cierto modo de producción, en un espacio y un tiempo determinado. No obstante el carácter conservador del Derecho, la tendencia es al cambio, en la medida en que cambia la sociedad destinataria, aún cuando muchas veces los cambios que ocurren en la sociedad son más rápidos que los de la legislación.

México es un país inmerso en la órbita del modo de producción capitalista, dependiente y sub-desarrollado, por ello,

(ubicada en un marco general), la legislación universitaria corresponde a una sociedad clasista, en la que los intereses económicos, políticos y sociales de la clase social propietaria de los medios de producción, pretende subordinar los derechos de la colectividad.

No obstante la importancia estratégica que tiene la educación para cualquier país como medio para la obtención de la soberanía científica y tecnológica, en México la educación pública, es y ha sido vista como un mal necesario; en una óptica mercantilista, profundamente equivocada, se le ha considerado como una inversión "no rentable" y en consecuencia es vista como una carga financiera del Estado, el cual la sostiene tan sólo como un inmenso paliativo ideológico para un pueblo explotado y sometido y no como un medio para la emancipación nacional, respecto de la metrópoli(E.U.).

En el aspecto interno, la legislación universitaria, corresponde a una institución conservadora, vertical, autoritaria y profundamente antidemocrática, diseñada en función directa de los intereses de la clase social económica y políticamente dominante, aunque este diseño haya constituido una fuente permanente de crítica y de movimientos reivindicativos de universitarios, en favor de las clases mayoritarias y para coadyuvar en el planteamiento y solución de los grandes problemas nacionales.

Del conjunto de la legislación aplicable a la UNAM, tres leyes tienen un carácter heterónomo, es decir, son dictadas por un órgano legislativo distinto del universitario, El Congreso de la Unión. Las demás son dictadas por el propio órgano legislativo interno de la UNAM, el Consejo Universitario y en su caso por los respectivos Consejos Técnicos de cada una de las escuelas y facultades de la Universidad.

Las normas dictadas por el poder público son:

- a).- La fracción VIII del artículo tercero Constitucional.
- b).- El capítulo XVII, del título sexto, de la Ley Federal del Trabajo.

c).- La Ley Orgánica de la UNAM.

a).- Atendiendo al principio de la supremacía de la norma constitucional, siendo éste el origen del artículo tercero, especialmente su fracción VIII, es el marco jurídico general, dentro del cual debe normarse la legislación universitaria, ya no sólo la UNAM, sino todas las Universidades e Instituciones de Educación Superior autónoma por Ley, de la República Mexicana; todos los universitarios tenemos el derecho inalienable de disfrutar la GARANTIA CONSTITUCIONAL contenida en dicha fracción, que representa la mínima esperanza de emanciparnos como individuos y como nación oprimida.

b).- Continuando con el mismo criterio, en orden jerárquico de importancia aparece la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria

del artículo 123 apartado "A" Constitucional; esta ley por ser dictada por el Congreso de la Unión, adquiere un carácter imperativo para el órgano legislativo interno de la UNAM (Consejo Universitario).

Las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, aplicables a las relaciones de trabajo en la Universidad e Instituciones de Educación Superior autónomas por ley, se contienen en el título sexto, capítulo XVII. Esta legislación representa el resultado del enfrentamiento entre el entonces rector Soberón y la insurgencia sindical universitaria de la década de los setentas. El Rector no pudo hacer prosperar su proyecto de adicionar con un apartado "C" el artículo 123 Constitucional, gracias a la resistencia organizada de los sindicalistas y los estudiosos del derecho laboral que impugnaron la anticonstitucionalidad del mencionado proyecto, sin embargo, el Estado introdujo los elementos más reaccionarios del proyecto, mediante la adición al título de trabajos especiales de la ley laboral; esta reforma limita seriamente los derechos de los trabajadores universitarios (académicos y administrativos), al establecer formalmente el impedimento para la organización de sindicatos nacionales, de trabajadores de este sector.

La reforma laboral de mención, señaló que a trabajo igual correspondería salario distinto, lo que representa que una ley reglamentaria pretende imponer disposiciones contrarias al texto constitucional que es jerárquicamente superior, por lo que, de acuerdo con la categoría de la jerarquía de las leyes,

resultarían nulas o inexistentes en todo aquello que se opone al texto supremo.

Sin embargo, el hecho de que se reconociera como sujetos de derecho para la sindicalización a los trabajadores universitarios, aún con las limitaciones que han quedado señaladas, representó un avance sustancial y un triunfo de los trabajadores, así como un reconocimiento explícito de que la razón histórica asiste a los trabajadores universitarios; que la represión, la cárcel y la persecución de que fueron objeto, eran y son del todo injustificadas.

c).- La Ley Orgánica de la UNAM, como parte de un orden jurídico, emana del poder público a través del Congreso de la Unión, mediante un proceso legislativo ordinario; mediante dicha ley se define como una Corporación Pública, organismo descentralizado del Estado, dotado de personalidad jurídica propia; y establece los fines sustantivos de la Universidad: la docencia, investigación, extensión y difusión de la cultura.

Esta ley es producto de su tiempo histórico, después de que el Estado había abandonado a su suerte a la Universidad, mediante la ley orgánica de 1933, en 1945 la Universidad recuperó formalmente, el carácter Nacional del cual pretendió privarle la mencionada ley, la presencia e importancia indiscutible de la UNAM, ganada y consolidada a lo largo de los siglos, constituye la fuente histórica, así como la fuente real (de Derecho) que da origen a la Ley Orgánica vigente en la UNAM desde el 6 de enero

de 1945, fecha en que fue publicada en el diario Oficial de la Federación; desde esa fecha, ha permanecido tal cual fue aprobada. Por supuesto que una legislación inmutable, en una institución que por naturaleza es cambiante, ha terminado por ser obsoleta, y en la época actual, incluso anticonstitucional.

### 3.- LA FRACCION VIII, DEL ART. 3º CONSTITUCIONAL:

La reforma constitucional de 1980, con la adición de la fracción VIII al artículo 3º, en la que se define por primera vez el concepto de autonomía universitaria, eleva a nivel de garantía constitucional el principio que de manera implícita había venido siendo el sustento de toda la actividad de la UNAM, como una cuestión que se percibía como una necesidad vital para el desarrollo de las funciones sustantivas de la institución, pero que no se encontraba contenida de manera expresa, en ningún ordenamiento legal.

El texto de la actual fracción VIII del artículo 3º Constitucional, a la letra dice: "Art. 3º.- ...VIII. 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 si 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 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 concuerde con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere".

Así definida, la autonomía universitaria, resulta un imperativo jurídico, que por su naturaleza constitucional, que es norma suprema de gobierno en la República Mexicana, debe imperar sobre todo el estado de derecho vigente, en la materia.

La "facultad y responsabilidad" de autogobernarse, de las Universidades e Instituciones de educación superior autónomas por ley, representa el derecho inalienable que tienen las comunidades de cada una de ellas para darse las formas de gobierno y las estructuras administrativas que respondan a los intereses académicos y a las prioridades estratégicas del país, con la única limitación que marca el contexto del propio artículo 3o. Constitucional, dentro del cual desarrollarán "...sus fines de educar, investigar y difundir la cultura", bajo los principios de ser una educación democrática, "no solo 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..."

Deberá ser una educación nacional "...en cuanto atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura..." Aunque el texto de los incisos a, b, y c, del artículo 3º. mencionado antes, corresponden a la fracción I del mismo, se encuentra expresamente en la fracción VIII la disposición de que las Universidades e Instituciones de Investigación, autónomas por ley: "realizarán sus fines... de acuerdo con los principios de este artículo...", motivo por el cual es un imperativo jurídico para éstas, no sólo un derecho.

Parte sustancial, irrenunciable de la autonomía es el principio de libertad de cátedra e investigación, así como el de libre análisis y discusión de las ideas, que han quedado plasmados como garantía constitucional, con base en estos principios, las instituciones a que se refiere la fracción VIII, deben determinar "sus planes y programas" (de estudio).

Así también, el ejercicio de la autonomía radica en la capacidad de las Universidades, e IES, para fijar los "terminos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico"; es decir, las comunidades de las instituciones de referencia, erigidas como tales, a través de los órganos competentes de cada una, integrados democráticamente, tienen o deben tener, la facultad de establecer las condiciones antes aludidas bajo criterios académicos única y exclusivamente.

El aspecto final del concepto de autonomía radica en la obligación de "administrar su patrimonio", por parte de las Universidades e IES multialudadas, derecho que deriva de la personalidad jurídica propia de cada una de ellas; esta función debe ser realizada por conducto de los órganos a los que la propia legislación interna determine, y para la obtención de las tareas sustantivas que tienen encomendadas.

De la reglamentación de los aspectos laborales a que se refiere la fracción VIII, ya se habló en otra parte de este trabajo.

#### 4.- LA LEY ORGANICA DE LA UNAM, ANTICONSTITUCIONAL:

La reforma constitucional de 1980, modificó sustancialmente la condición jurídica de todas las IES y Universidades autónomas del país; al quedar legislada la definición de este atributo a nivel de Garantía Constitucional, se establecieron de manera genérica, los alcances legales de ese concepto, como corresponde a una norma constitucional.

El inicio de la vigencia de dicha fracción VIII, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 9 de junio de 1980, origina un conflicto de leyes en el tiempo, (sin declaración jurisdiccional) respecto de las Leyes Orgánicas vigentes en las Universidades e IES autónomas, toda vez que el texto de estas últimas contradicen la letra y el espíritu de la norma constitucional.

No obstante que dichas leyes orgánicas han sido dictadas por una instancia legislativa y seguido el proceso legislativo formal, sea Federal o Estatal, e incluso que su vigencia sea previa a la de la adición Constitucional, atendiendo a lo dispuesto por el artículo 133 de la propia Carta Magna, la Constitución es la Ley Suprema de la República, en consecuencia ejerce imperio sobre todo el orden jurídico del país.

Es importante hacer notar que aún cuando las leyes, tanto Orgánicas como Constitucionales, son producto de un proceso legislativo formal, las primeras siguen un procedimiento ordinario en materia federal, con base en los artículos 71 y 72 Constitucionales, es decir, forman parte de la legislación ordinaria y son competencia del Congreso de la Unión o de las legislaturas locales, mientras que las segundas siguen un procedimiento especial, sólo pueden ser de materia federal, establecido en el artículo 135 Constitucional, en el cual se requiere además de una mayoría calificada (dos tercios) del Congreso de la Unión, de la mayoría de las legislaturas de los Estados o entidades federativas.

Desde un punto de vista jurídico, atendiendo al principio constitucional de autonomía, entendida ésta, entre otras cosas, como la "facultad y la responsabilidad" de las Universidades e IES autónomas por ley para gobernarse a sí mismas, es decir para autolegislar y mediante estas leyes emanadas del órgano legislativo interno, establecer la estructura de gobierno, sus formas de integración, facultades y responsabilidades,

encontramos que las Leyes Orgánicas, por su propia naturaleza "orgánica", imponen los órganos de gobierno, bajo la denominación de "autoridades universitarias"; en el caso de la UNAM, el artículo 3 de su Ley Orgánica, dice: "Artículo 3.- Las autoridades universitarias serán: 1). La Junta de Gobierno; 2). El Consejo Universitario; 3). El Rector; 4). El patronato; 5). Los directores de facultades, escuelas e institutos; 6). Los Consejos Técnicos a que se refiere el artículo 12.", lo que resulta anacrónico a partir de la vigencia de la disposición constitucional.

Resulta incuestionable que, el sólo hecho de que la Ley Orgánica de la UNAM, por ejemplo, sea heterónoma respecto del órgano legislativo de la UNAM (El Consejo Universitario), ya que ha sido dictada y sancionada por el poder legislativo federal y que la misma imponga los órganos de gobierno "autoridades" universitarias, de manera imperativa, implica por sí misma una violación a la garantía constitucional de autonomía, ya que a través de dicha ley orgánica se impone una tutela forzosa a la Universidad que hace nugatorio el ejercicio de la autonomía, al impedir que sean las propias comunidades erigidas como Universidad, las que establezcan su legislación y en ella sus respectivos órganos de gobierno y su reglamentación correspondiente.

5.- LA REGLAMENTACION DE LA FRACCION VIII DEL ART. 3º  
CONSTITUCIONAL:

Siguiendo el sistema de ordenación jerárquica de las leyes, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, representa la piedra angular del Estado de Derecho vigente; todo el sistema jurídico del país se encuentra fundamentado y supeditado a sus disposiciones, de tal forma que cualquier norma jurídica que se encuentre en contradicción con su contenido y alcance legal, sea de carácter federal o estatal, está afectada de plena nulidad, ya que un atributo especial de la norma constitucional es la superioridad jerárquica.

Al respecto, Jorge Carpizo dice: "La norma constitucional en principio, posee características de cualquier otro precepto jurídico. Sin embargo, podemos diferenciar a la norma constitucional de las otras normas jurídicas por los siguientes puntos:

- a).- Su superioridad tiene una jerarquía superior a las ordinarias y en caso de contradicción, prevalece la norma constitucional.
- b).- Su contenido, ya que contiene la regulación del sistema y forma de gobierno.
- c).- Su reformalidad (sic), ya que existe un procedimiento especial y más complicado que el establecido para modificar la norma ordinaria.

d).- El órgano que realiza la reforma es especial y generalmente de mayor jerarquía que el poder legislativo. Los creadores de la norma constitucional, son el poder constituyente o el poder revisor"(89)

Toda norma constitucional requiere de ser reglamentada para poder proveer los elementos que hagan posible su estricta observancia y en consecuencia se constituye en la norma primigenia de todo el cuerpo de leyes vigentes en el país, es decir, que todas las demás leyes se derivan y fundamentan en alguna disposición constitucional, bajo el sistema de supra-subordinación, lo que significa que ninguna ley secundaria o reglamentaria, puede contener disposición contraria a la norma suprema que le dá origen y en el caso de que eso ocurriera, dicha norma carece de vigencia y está afectada de nulidad o de "inexistencia", como lo señala Hans Kelsen: "...el derecho regula su propia creación. O sea que una norma pauta la creación de otra y la relación que existe entre la norma creadora y la creada no es de coordinación, sino de supra y subordinación. Así, la norma creadora es superior a la creada. La unidad de orden jurídico se manifiesta precisamente en que la validéz de una norma se encuentra en que fue creada de acuerdo con el proceso determinado en otra norma de escaño superior y ésta a su vez fue creada por otra de jerarquía más alta hasta llegar a la norma básica, la norma que es soporte y razón última de validéz de todo ese sistema jurídico".(90)

Basado en la anterior explicación, el autor de la "teoría pura del derecho" afirma: "que decir que una ley anticonstitucional es nula es un absurdo, porque si la norma es contraria a la Constitución, ella es inexistente, pues no puede tener validéz, ya que una norma unicamente tiene eficacia cuando ha sido creada según el procedimiento indicado en la norma superior y que no contraría el contenido de esa norma de más alta jerarquía".(91)

Así, la reforma y adición del artículo 3º Constitucional, en su fracción VIII, hace necesaria la creación de las leyes reglamentarias para la observancia de dicha disposición, en las que se precise cómo deben aplicarse los principios de la nueva disposición constitucional.

La reglamentación de los nuevos principios constitucionales ha sido parcial, a través de la adición del capítulo XVII, del Título Sexto de la Ley Federal del Trabajo (con las objeciones que han quedado ya asentadas en este trabajo), el legislativo federal ordinario, formuló las normas complementarias respecto a la regulación de las relaciones de trabajo en las Universidades e IES autónoma por ley. De igual manera se hace imprescindible que se legisle a nivel federal, sobre las formas que hagan posible el ejercicio real de la autonomía, particularmente debe quedar reglamentada la obligación que tiene el Estado para proporcionar los recursos económicos, oportunos y suficientes, para que estas instituciones puedan cumplir dignamente con el cometido que la propia Carta Magna les ha conferido.

El papel y la función estratégica para el desarrollo del país, ha quedado plenamente establecido histórica y ahora jurídicamente, es imposible pensar en que pueden ser cumplidas las tareas encomendadas, si no se proporcionan los medios materiales, como de hecho ha ocurrido, y si no se establecen las bases legales por el Congreso de la Unión, para que la asignación presupuestal correspondiente deje de ser una facultad discrecional del Ejecutivo Federal, como ha venido siendo y se establezca como una obligación jurídico formal.

Igualmente, es imposible el ejercicio de la autonomía universitaria, mientras existen "leyes orgánicas" que aún y cuando han perdido su vigencia y son "inexistentes", por el hecho de encontrarse en contradicción con un mandato constitucional, contenido en la fracción VIII del art. 3º, conservan su positividad y a través de ellas se impone una tutela obligatoria a las respectivas comunidades, mediante órganos de gobierno que evidentemente no han sido decididos por ellas mismas y mediante una legislación heterónoma respecto del órgano legislativo interno de cada una, esta situación representa actualmente, una flagrante violación del principio constitucional de autonomía universitaria.

Es indispensable que la legislación universitaria se adecúe al nuevo marco constitucional, la ley orgánica de la UNAM, igual que las leyes de las demás Universidades e IES autónomas del país, han sido colocadas en situación antijurídica y por lo tanto inaceptable; es deber y obligación del Congreso de la Unión,

dictar la ley reglamentaria de la autonomía universitaria que regule las relaciones de las Universidades e IES del país, con el Estado, que en estricto sentido sería su único vínculo.

La base constitucional a reglamentar, es sumamente clara en cuanto a la definición de los alcances de la autonomía universitaria y la fundamentación se encuentra en la fracción IX del propio 30 Constitucional, que a la letra dice: "Art. 30.- ... XI.- El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios; a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan".

Por su fuente constitucional y por su carácter de Ley Suprema, el artículo 3º, especialmente su fracción VIII, es el nuevo marco jurídico dentro del cual debe normarse la vida de las Universidades e IES autónomas del país, constituye una fuente real de Derecho que hace imperativo e imprescindible la formulación de una Ley Federal de Autonomía Universitaria reglamentaria de la nueva fracción VIII, mediante la cual quedan garantizados plenamente: a).- los derechos de las Universidades e IES autónomas para organizarse y gobernarse a sí mismas, mediante los órganos que las propias comunidades decidan, a través de la legislación que emitan los respectivos Consejos Universitarios u

órganos equivalentes; b).- La obligación que tiene el Estado, de conformidad con lo que dispone la fracción VII del artículo 3º Constitucional, así como la fracción IX del mismo y la fracción XXV del artículo 73 de la propia Constitución.

Es facultad del Congreso de la Unión, legislar la reglamentación de las obligaciones que se desprenden de las disposiciones constitucionales que se invocan; en el caso particular de la educación superior, ha quedado plenamente establecida su función social, pero no se ha concretado a nivel legislativo, la obligatoriedad del Estado para proporcionar los recursos suficientes y oportunos, para que las instituciones encargadas de uno de los aspectos estratégicos para la defensa de la soberanía nacional: la educación, la investigación y la extensión de la cultura, puedan cumplir cabalmente con la función que la propia sociedad les ha encomendado.

Históricamente en México, la asignación presupuestal destinada para la educación superior, como facultad discrecional del Ejecutivo Federal, ha sido utilizada como un medio de control político y como instrumento de represión ideológica. Uno de los objetos de la autonomía es el de habilitar a las Universidades e IES autónomas para la consecución de sus fines, preservándolas en su independencia, de toda forma de control político y gubernamental, por ello cobra vigencia la necesidad de reglamentar, como una obligación jurídica, no como una potestad, los montos y las formas de asignación de los recursos económicos destinados a la educación superior.

De esta forma quedaría garantizado el ejercicio de la autonomía, con criterios claros y precisos, que permitieran sustraer la prioritaria función universitaria, de los cambios sexenales de la política que tan negativa y profundamente ha venido afectando el desarrollo normal de las labores sustantivas de estas instituciones.

Por todo lo anteriormente señalado, a nuestro juicio el contenido de la Ley Federal de Autonomía Universitaria que se propone, debería establecer:

1.- La definición de autonomía universitaria en los términos de la fracción VIII del artículo 3º Constitucional, que a nuestro juicio contiene los elementos esenciales que conforman el principio a regular, como son:

- a).- Autonomía, como la facultad y la responsabilidad de las Universidades e IES autóomas por ley, para gobernarse a sí mismas.
- b).- Autonomía como la facultad y obligación de realizar sus fines de docencia, investigación y difusión de la cultura, bajo los principios normativos contenidos en el propio artículo 3º Constitucional; es decir, que las funciones sustantivas de estas instituciones y Universidades deberán ser: democráticas, nacional y deberá contribuir a la formación dela conciencia social no sólo del educando sino del conjunto de la propia sociedad.

- c).- Autonomía como libertad de cátedra e investigación y libre examen y discusión de las ideas, como derecho inalienable de todos los miembros de las respectivas comunidades.
- d).- Autonomía como la facultad irrestricta de los miembros de las respectivas comunidades para, constituidos como Universidad, determinar el contenido de los planes y programas correspondientes.
- e).- Autonomía como la facultad de las propias comunidades para determinar los términos y las condiciones para el ingreso, permanencia y promoción de su personal académico.

2.- La obligación del Ejecutivo Federal para financiar los gastos relativos a la educación superior, impartida por las Universidades e IES autónomas por ley, que en todos los casos deberá ser oportuno y suficiente y nunca inferior al 3% del Producto Interno Bruto, tal y como lo ha propuesto la ONU, a través de la UNESCO, a nivel mundial, así como las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.

De esta manera, se estaría dando un paso de dimensiones históricas, con el cual culminaría la etapa de indefinición de la normatividad jurídica, respecto de la autonomía y se daría inicio a una nueva época en la que el camino de la independencia

científica y tecnológica del país quedaría abierto y la llama de la esperanza iluminaría el ominoso horizonte al que hoy nos enfrentamos los países dependientes y subdesarrollados.

- (73).- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (comentada). Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México 1985, p. 8.
- (74).- Orozco Henríquez, ob. cit. p. 100.
- (75).- Idem. p. 101.
- (76).- Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Diario de Debates LI Legislatura, año I, Tomo I, núm. 13, diciembre 1979. p. 3, 4 y 11
- (77).- Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Diario de Debates, LI Legislatura, año I, Tomo I, núm 48, 17 diciembre 1979. p.39.
- (78).- cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- (79).- idem. p. 9.
- (80).- Buen Lozano de, Néstor. ob. cit. p. 19.
- (81).- Pérez Arreola, Evaristo. Intervención en las Audiencias Públicas en Torno a la Propuesta de Adición del Apartado "C" del Artículo 123 Constitucional. La Universidad en el Mundo, número especial I, septiembre 1976. UNAM. pp. 150-152.
- (82).- cfr. Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior, cuadro 42.
- (83).- Orozco Henríquez. ob. cit. p. 112.
- (84).- Carpizo M., Jorge. Estudios Constitucionales. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 1983, p. 13.
- (85).- idem. p. 14.
- (86).- idem. p. 15.
- (87).- ibidem.
- (88).- idem. p. 17.

- (89).- idem. p. 293.  
(90).- ob. cit. p. 18.  
(91).- ibidem.

## C O N C L U S I O N E S

I. La UNAM es hoy la Universidad más importante de América Latina y con toda seguridad la más grande del mundo, por cuanto atiende la matrícula estudiantil más numerosa; el fenómeno de la expansión de la UNAM se inicia en la década de los setentas, como efecto de la explosión demográfica del país, que es en la región del Valle de México donde se encuentra y al no existir otras universidades públicas que atiendan la demanda educativa en los niveles Medio Superior y Superior, es en la UNAM en donde se concentra y dá origen a la masificación de la misma.

La UNAM, para atender la demanda educativa, da origen a los Colegios de Ciencias y Humanidades, que absorven sólo una parte de dicha demanda y sin embargo, se convierten en una de las instituciones de mayor importancia de la UNAM, por su dinámica innovadora, característica del CCH.

El crecimiento de la matrícula universitaria no fue acompañado del crecimiento de los recursos económicos correspondientes, los que siguieron una tendencia inversa a la de la matrícula, circunstancia que generó condiciones aún más adversas paa la educación superior.

Con el egreso de las primeras generaciones del CCH, la demanda educativa se trasladó a los niveles de licenciatura, saturando las escuelas y facultades; dió origen a las Escuelas Nacionales de Estudios Profesionales y a la Universidad Autónoma Metropolitana.

A pesar de las condiciones tan precarias en que ha sido colocada la Universidad, ha continuado su papel de vanguardia en el desarrollo científico y tecnológico, no sólo de México, sino a nivel latinoamericano, ha sido obligada a hacer más con menos y actualmente más del 40% de la investigación del país se realiza en ella, e incluso en algunas de las ramas se realiza investigación de punta a nivel mundial, como en la neurocirugía o en los superconductores desarrollados que han innovado la ciencia mundial.

El potencial humano existe, pero el abandono histórico que permea la vida de la UNAM, la ha colocado en una crisis crónica, al igual que el resto de las instituciones de educación superior públicas del país, pero esa crisis encuentra sus raíces fuera de las propias universidades, en la estructura económica del sistema, que en la medida de lo posible ha tratado de evadir el compromiso histórico y estratégicamente prioritario de financiar oportuna y suficientemente la educación superior pública del país.

II. La Universidad como institución de educación y cultura, nació en Europa (Bolonia, Italia 1088), como un resultado histórico de la necesidad de los hombres para prepararse y conocer su presente y proyectar su futuro con una visión universalista, así la Universidad puede definirse como la unidad de lo diverso, como expresión de lo que ha de ser común a todos

en una sociedad, en la que sus miembros comparten aspiraciones y metas y las asumen como propias.

El enfrentamiento de las diferentes concepciones del mundo habidas durante el feudalismo (religiosas vs. Greco-romanas) y las pugnas por el poder, generaron una crisis de conciencia e hicieron necesario el establecimiento de una institución que tuviera por objeto encausar una realidad que se había hecho sumamente compleja, en la medida en que era reflejo del despertar de la conciencia humana, durante el oscurantismo.

Uno de los factores que, sin duda contribuyeron al predominio europeo, fue el surgimiento de las universidades, en las que se desarrollaron los proyectos de dominación de la naturaleza al servicio del hombre, que al mismo tiempo posibilitó la dominación de los hombres que carecían de posibilidades para dominar ellos mismos a la naturaleza y así se dió el predominio y la expansión colonialista europea.

III. En América, durante la época de la colonia y hasta la fecha, la Universidad ha tenido y desarrollado su propio modelo (o modelos); desde la Real y Pontificia hasta la UNAM actual, en cada lugar de acuerdo con las condiciones particulares de cada país, pero todas comparten un rasgo común, son producto de una conquista y reflejo fiel de las universidades de las respectivas metrópolis.

En este hecho encontramos una de las causas que explican el desarrollo desigual que existe entre los países de Norte América y el resto del sub-continente.

En la época de la reforma uno de los conflictos más significativos entre el Estado y la Iglesia, se da en relación con el control de la educación; la Real y Pontificia Universidad fue considerada por los liberales como un reducto de la reacción conservadora y monárquica e incluso llegó a ser clausurada por Valentin Gómez Fariás en 1833, en ese momento la Real y Pontificia Universidad no correspondía a los intereses ideológicos de los liberales, que emergían como una nueva clase social dominante en México, ya que a través de la Universidad, la iglesia católica ejercía un dominio ideológico y representaba otro tipo de intereses.

En 1857, la Constitución liberal de Juárez, terminó con el monopolio que la iglesia católica había venido ejerciendo sobre la educación; en la Carta Magna quedó establecido el principio de "libertad de enseñanza". Posteriormente, en 1867, dictó la "Ley Orgánica de Instrucción Pública", mediante la cual quedó establecido que la educación primaria sería laica, gratuita y obligatoria. No obstante que la ley mencionada sólo tenía aplicación en el Distrito Federal, su alcance e importancia histórica son evidentes. Con esta ley el Estado y más propiamente dicho la nueva clase social dominante, había iniciado la construcción de un modelo educativo de corte liberal adecuado a las necesidades del nuevo proyecto de país que estaba surgiendo y

bajo la filosofía del positivismo, introducido por Gabino Barreda tanto en la Ley citada, como en su reforma posterior de 1869; con ello el sistema educativo nacional adquiría un carácter de clase, frente al conservadurismo reaccionario de la iglesia católica, fiel representante de los sectores monárquicos, se opuso al Positivismo como corriente filosófica, que sirvió de sustento y justificación ideológica a la nueva "burguesía" mexicana en el poder y representó un instrumento fundamental para la consolidación y fortalecimiento del Estado Nacional, como representante político de aquella.

IV. El primer intento para crear la Universidad Nacional en México, data de 1881, representa el conflicto ideológico que existía entre los liberales y los conservadores; el proyecto de ley fue presentado a la Cámara de Diputados por Justo Sierra, basado también en la filosofía positivista, este proyecto depositaba el gobierno de la Universidad en tres instancias:

- a).- Un director General.
- b).- Un Consejo de Directores.
- c).- El cuerpo Universitario.

No obstante que el citado proyecto, sin haber sido desechado, no fue dictaminado por las comisiones de la Cámara de diputados, ejerció una influencia sustancial en el proceso de afirmación de la clase social burguesa, emergente y para la consolidación del Estado Nacional Mexicano.

La dimensión del hecho histórico en si, cada día cobra mayor relevancia, de tal manera que el destino del país está ligado indisolublemente al de la Universidad y en buena medida el desarrollo de aquél, depende de que ésta pueda cumplir los altos fines que tienen encomendados, de manera óptima.

La primera Ley Orgánica de 1910, mantuvo la férula estatal mediante la disposición de que sería el "Ministro de Instrucción Pública", el jefe de la Universidad, aunque ésta iba a tener sus propios órganos de gobierno en la figura de un Rector, que habría de ser nombrado por el Ejecutivo Federal y por el Consejo Universitario, el cual estaría integrado por: El Rector; los rectores de las escuelas universitarias, el director de educación primaria, cuatro profesores designados por la Secretaría de Instrucción Pública, dos profesores por cada escuela universitaria electos por sus pares académicos; y un alumno por cada escuela, electo por los alumnos numerarios del último curso escolar.

VI.- En medio de la dictadura de Victoriano Huerta y frente a las posturas de suprimir la Universidad, surgían voces en favor de la autonomía Universitaria; en 1914, el Rector José Natividad Macías, formuló la propuesta de otorgar la autonomía a la Universidad.

A finales de 1914, Ezequiel A. Chávez, presentó un proyecto de Ley de Independencia de la Universidad Nacional de México,

cuyo contenido se adelanta a su época, de tal forma que aún hoy en día tiene una validez absoluta y que se resume en las siguientes ideas:

- a).- La designación de todas las autoridades universitarias, sea competencia exclusiva de la propia comunidad universitaria.
- b).- El gobierno federal tiene la obligación ineludible de proveer el sostenimiento de la Universidad con fondos indispensables.

También en Septiembre de 1914, Carranza reformó la Ley Orgánica de la Universidad Nacional de México, derogó diversos artículos de la Ley de 1910 y suprimió a las principales autoridades universitarias "Provisionalmente", hasta en tanto se dictara la ley que posibilitara la "liberación definitiva" de la Universidad, misma que no llegó a dictarse.

La promulgación de la Constitución de 1917, en su artículo 14 transitorio, determinó la desaparición de la Secretaría de Instrucción Pública, de la que dependía la Universidad y en abril de ese año, Carranza decretó la formación de un Departamento Universitario y de Bellas Artes, al cual quedó adscrita la Universidad, como un departamento de Estado.

En el mismo año, surgieron diversas propuestas en favor de la autonomía universitaria; el 14 de julio Félix Palavicini, publicaba en un periódico: "... para conservar a la Universidad en aptitud de corresponder a los fines para los que había sido creada, era requisito fundamental, sustraerla de las fluctuaciones

de la política, hacerla independiente del poder público y ponerla a resguardo de toda intervención oficial".

El día 4 de octubre el Senado conoció y aprobó una iniciativa en favor de la autonomía universitaria, misma que quedó congelada en la Cámara de Diputados, de dónde no salió.

En 1921, se reformó de nueva cuenta, el artículo 14 transitorio de la Constitución, por el cual se había suprimido la Secretaría de Instrucción Pública y el 5 de Septiembre se creó la Secretaría de Educación Pública; de nueva cuenta la Universidad quedaba bajo su estructura y subordinación.

La Federación Nacional de Estudiantes, formuló en 1923, un proyecto referente a la autonomía universitaria, en que se definía uno de los aspectos de ésta, como "el derecho que tiene la Universidad para aprobar los planes de estudio y las demás resoluciones técnicas que el funcionamiento de las escuelas requiera; el de nombrar y remover a los profesores, directores y empleados administrativos". El documento también indicaba que era facultad del Presidente de la República nombrar al Rector, pero de una terna integrada por los estudiantes y los profesores y que el Secretario de Educación Pública tendría la facultad de hacer llegar sus opiniones y sugerencias al Consejo Universitario, sin que ello significara un vínculo entre la Universidad y la propia Secretaría.

No obstante que esta propuesta fué asumida por la Cámara de Diputados y dictaminada favorable, sufrió un veto de facto

impuesto por el Secretario de Educación Pública, José Vasconcelos, que sin derecho retuvo el proyecto durante su mandato e impidió que siguiera su trámite.

VII. La autonomía universitaria, tiene su primera manifestación legislativa en la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, que marca el inicio de la historia contemporánea de la Máxima Casa de Estudios, creando una figura jurídica fuera de la esfera de influencia formal y jurisdiccional del Ejecutivo Federal, la Universidad pasó de ser una dependencia de la Secretaría de Educación Pública, a un Organismo Descentralizado, una corporación pública, autónoma, con plena personalidad jurídica.

Sin embargo, la autonomía, en términos de dicha Ley Orgánica, fue restringida, ya que el Estado continuó interviniendo en las cuestiones universitarias, por ejemplo: El artículo 14 de dicha ley, estableció que el Rector sería nombrado por el Consejo Universitario, pero también reservó para el Ejecutivo Federal la facultad de integrar la terna de la cual habría de ser nombrado el Rector.

Se invirtieron las facultades del Presidente de la República y el Consejo Universitario, en relación con las disposiciones relativas contenidas en la Ley de Secretarías de Estado vigente en ese momento y desde 1917.

El gobierno de la Universidad Autónoma, fue depositado según el artículo 6 de dicha ley en: el Consejo Universitario, el Rector, los Directores de las facultades, escuelas e instituciones que la forman y las academias de profesores y alumnos.

El hecho de que en el Consejo Universitario hubiera un "delegado" de la Secretaría de Educación Pública, previsto en el artículo 8, que aunque no tenía derecho de voto, si representó un vínculo con el Ejecutivo Federal.

Es notorio que el ejercicio de la autonomía quedó limitado, la Ley Orgánica de 1929 ignoró o trató de hacerlo, los antecedentes históricos de la lucha por la autonomía y haciendo una abstracción de la realidad que le daba origen, el gobierno la quizo presentar como una dación graciosa, que en la práctica supeditó el ejercicio de la autonomía.

Seguramente el carácter de la Ley Orgánica de 1929, derivó del hecho de que la comunidad universitaria carecía de un proyecto claro sobre la autonomía, no obstante que se encuentran antecedentes de los mismos desde 1881.

No obstante la importancia estratégica, que desde siempre ha representado la Universidad para el desarrollo nacional, por los fines que tiene encomendados, el Estado negó viabilidad al proyecto universitario, al dejar de otorgar los recursos económicos suficientes para el cumplimiento decoroso de las funciones propias de la Universidad, docencia, investigación y

extensión de la cultura; desde un inicio quedó de manifiesto la insuficiencia presupuestal, cuando se señaló en la propia Ley de 1929 un presupuesto (subsidio) de \$ 4'000,000.00, cantidad inclusive inferior a lo que correspondía en ese año, al conjunto de las instituciones que formarían a la Universidad y cuya situación económica era de por sí ya precaria.

VIII. Durante la vigencia de la Ley Orgánica de 1929, se generaron diversos conflictos en la Universidad, como consecuencia de las condiciones que el Ejecutivo Federal le impuso, mismas que hacían imposible el cumplimiento de sus funciones; por un lado el raquítico presupuesto, forma de subsidio, asignado y por el otro las serias limitaciones al ejercicio de la autonomía mediante la intervención de los representantes del Ejecutivo en las decisiones de la propia Universidad.

Dichos conflictos, se suscitaron especialmente en los círculos gubernamentales que se habían opuesto a que se otorgara la autonomía, quienes consideraban que la Universidad sólo era un bastión de las fuerzas reaccionarias y contrarrevolucionarias y que por lo tanto la existencia de la Universidad significaba un peligro para la consecución del programa revolucionario.

El peso de los siglos se abatía sobre la Universidad, que en 1910 quiso despojarse del lastre que para ella significaba la historia de la Real y Pontificia Universidad, pero que por haber

nacido en el porfiriato, cargaba con el estigma reaccionario que caracterizó ese período de la historia de México.

Los ataques en contra de la Universidad se dieron desde algunos círculos del gobierno, pero también dentro de la propia Universidad; desde la exposición de motivos de la Ley Orgánica de 1929, había quedado de manifiesto, la intención de hacer de la Universidad Nacional, una Institución de carácter privado; a este respecto no debemos olvidar que el propio Portes Gil y Ezequiel Padilla son fundadores de la Escuela Libre de Derecho, motivo por el cual coincidían plenamente con esa idea.

El primer Congreso de Universitarios Mexicanos, verificado en septiembre de 1933, fue el detonador de la crisis que en ese año sacudió al sistema educativo nacional y particularmente a la Universidad Nacional la adopción del método del materialismo histórico, como la filosofía que guiara la enseñanza universitaria, acordada por dicho Congreso, dividió a la comunidad universitaria, entre los que aceptaban dicho método y los que sostenían el método del positivismo, pero escudados en las ideas irrefutables de la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas.

El conflicto ideológico que se suscitó en la Universidad, derivó en un enfrentamiento entre ésta y el Estado, que llevó la reacción en contra de los acuerdos adoptados por el Congreso Universitario al extremo de pretender destruir a la Universidad pública y sustituirla por una supuestamente autónoma, pero que en realidad tenía carácter privado.

El concepto sustentado por V. Lombardo Toledano, en el que la enseñanza universitaria debía estar enfocada o guiada por el método del materialismo histórico, utilizando el modelo stalinista, que aún con todas sus desviaciones y defectos, sigue siendo un instrumento de primer orden en el proceso de investigación científica de la realidad social; sin embargo, al ser propuesto de manera intolerante respecto de otras formas de análisis de la sociedad, resultó duramente atacado y enfrentado a los principios de libertad de cátedra e investigación y de libre análisis y discusión de las ideas, que constituyen la base fundamental de la vida universitaria, en su sentido de universalidad del conocimiento.

La negativa de Toledano para renunciar a la Dirección de la Escuela Nacional Preparatoria, tuvo como contrapartida la renuncia de un grupo de directores de escuelas y facultades, así como otro grupo de profesores de la Facultad de Derecho. En esta facultad, asusados por el Director de la misma, los estudiantes declararon la huelga y protagonizaron un enfrentamiento violento con los estudiantes de la misma que apoyaban la propuesta de Toledano y formularon la propuesta, casi subrepticia, de "una reforma a la Ley Orgánica para que se concediese la autonomía plena".

La respuesta del Estado no se hizo esperar, el día 17 de octubre de 1933, el Presidente de la República envió al Congreso de la Unión, el proyecto de iniciativa de ley, con el cual se asestó otro golpe a la Universidad.

La Ley Orgánica de 1933, despojó a la Universidad de su carácter nacional y reprodujo los mismos órganos de gobierno previstos en la ley del 29, la diferencia sustancial radicó en el hecho de que se otorgó al Consejo Universitario la facultad de determinar la integración, funcionamiento, facultades y formas de renovación de los mismos; asimismo se le facultó para legislar las normas y disposiciones generales, para organizar y definir el régimen interior de la Universidad; no obstante que se reservó el derecho de los estudiantes y profesores para participar con voz y voto en las academias y en el Consejo Universitario, al quedar establecido que el patrimonio de la Universidad quedaría constituido por una "aportación única y extraordinaria del Estado" se puso de manifiesto que la intención no era otorgar la autonomía, sino destruir a la Universidad.

Todos los discursos oficiales apuntaban en esa dirección, el Secretario de Educación Pública (ex-director de la Facultad de Derecho, quien renunció con motivo de la huelga universitaria de 1929), acusó a la Universidad de haber "abatido el nivel moral y espiritual de sus hijos"; el proyecto de ley en la exposición de motivos, señala que: "...la autonomía, en los términos de la ley propuesta, es "un segundo paso final en el sendero de la autonomía... una última oportunidad... si los universitarios mexicanos demostraran en definitiva que no están capacitados para salvar los destinos de su institución y los de nuestra cultura superior".

La Universidad supo responder con dignidad y enfrentó la agresión; el Consejo Universitario se pronunció respecto del carácter Nacional de la Universidad, señalando: "...la Universidad Nacional de México es una institución coporativa, del más alto interés público, que tiene como fin propio y exclusivo, una función esencial para la nación; está dotada de autonomía para organizarse sobre las bases generales que señala la ley, y para decidir por sí mismos en cuanto se refiere al cumplimiento de su finalidad específica; tiene plena capacidad jurídica y, por ende está en aptitud de poseer, usar y disfrutar de su patrimonio con afectación al fin de su instituto.

No es un Estado soberano, y por eso está sujeta, en todo lo que no queda amparado por su estatuto autónomo, a la actividad y al poder de decisión del Estado: derecho común sobre propiedad, posesión, disfrute, adquisición o disposición de bienes..."

Así, en ejercicio de la autonomía universitaria, el Consejo Universitario acordó preservar el carácter nacional de la Universidad y mediante los Estatutos Generales, dictados por éste órgano legislativo en 1934, 1936 y 1938, se conservó la denominación actual de la Universidad Nacional Autónoma de México.

La demagogía del "maximato", pretendió presentar la Ley del 33, como una Ley de "autonomía plena", como un acto magnánimo del gobierno de la República, pero los hechos demuestran que la intención era sacrificar a la Universidad por innación; no

obstante que el presupuesto aprobado para el año de 1933 había sido de 3.4 millones de pesos, al entrar en vigor la nueva ley orgánica, fue reducido a 1.9 millones de pesos. Tal era el deseo del Estado para desentenderse de la Universidad, que en el artículo 9º estableció que el gobierno entregaría una única cantidad de dinero (10 millones de pesos) y se desentendería de ese aspecto fundamental de la vida universitaria.

Abandonada a su suerte, la Universidad se debatía en una crisis económica; en 1934 se ejercieron apenas \$ 60,000.00, que tan sólo representaron el 25% del presupuesto ejercido en 1933; en 1935 se inició el ejercicio con un déficit de \$ 1'200,000.00.

Desde 1929, la Universidad Nacional Autónoma de México, había logrado subsistir gracias a que los profesores renunciaron a sus legítimos salarios, a los estudiantes que contribuyeron económicamente y a las autoridades que redujeron sus honorarios, sin embargo en 1935, el déficit fue la causa que obligó al Consejo Universitario a acordar la suspensión de las labores de la Institución, ya que técnicamente era imposible el funcionamiento de la misma, por lo que a partir del 10 de septiembre quedó cerrada la Universidad, bajo la exigencia de que el presidente Lázaro Cárdenas diera respuesta al documento que le había enviado el Consejo Universitario.

Cárdenas respondió el 13 de septiembre siguiente, anunciando que enviaría otra iniciativa de ley para "adecuar el ejercicio de la autonomía universitaria a los intereses representados por el

gobierno"; el rechazo de la comunidad a la propuesta presidencial, obligó a éste a enviar al congreso de la Unión, una iniciativa para crear el "Consejo Nacional de Educación Superior y de Investigación", de existencia efímera.

En el ámbito interno, estas dolorosas circunstancias, generaron conflictos y una inestabilidad política que no permitió a ninguno de los Rectores de la ley del 33 terminar su período y posibilitaron que los sectores más reaccionarios tomaran el control de la Universidad.

En 1942, llegó Brito Foucher a la Rectoría de la UNAM e instaló un régimen de represión y violencia de corte fascista. En 1944 correspondió la elección de 14 directores de escuelas y facultades y el Rector pretendió suprimir el voto directo de los estudiantes y profesores en el Consejo Universitario e instalar un sistema de votación indirecta, lo que provocó una huelga generalizada, al extenderse ésta fue brutalmente reprimida por las bandas del Rector, a las que se les conoció con el nombre de la "bristapo".

IX. La magnitud de los acontecimientos de 1944, obligó al Rector a renunciar el 27 de julio, los estudiantes formaron un "directorio Estudiantil", por medio del cual se desconoció a las autoridades universitarias y declaró que "había desaparecido el estado legal en la Universidad.

La comunidad se escindió en dos grupos y en ese periodo coexistieron órganos de gobierno paralelos, el Consejo Constituyente designó como Rector a Manuel Gual Vidal; mientras que el anterior Consejo, designó a José Aguilar Alvarez. La escisión dió lugar a la intervención del Presidente de la República, Manuel Avila Camacho, quién decidió pedir la renuncia de ambos Rectores y la integración de una Junta de Ex-rectores que buscara dar una solución a la problemática universitaria.

Instalada la Junta de Ex-rectores, nombró Rector a Alfonso Caso y aprobó "las bases para el gobierno provisional de la institución", el 15 de agosto de 1944, quedó instalado el "Consejo Constituyente", integrado por Consejeros electos por sus propias comunidades, el Rector, los Directores y un trabajador administrativo.

El Rector Caso presentó un documento que fue asumido por el Consejo Constituyente en acuerdo del 21 de diciembre de 1944, en esa misma fecha fue enviado al Ejecutivo Federal, quien en la misma fecha lo turnó al Congreso de la Unión en donde fue aprobado el proyecto con dos adiciones menores y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1945.

El documento de Caso define a la Universidad bajo tres principios:

- a).- Como una institución Pública, con plena personalidad jurídica y con un carácter Nacional para impartir las funciones de docencia, investigación y difusión de la cultura.

- b).- Distingue los aspectos de autoridad ejecutiva y los técnicos.
- c).- La contempla como una comunidad de cultura, donde los alumnos y académicos comparten fines comunes y complementarios.

Como conciencia crítica de la nación, la Universidad no puede ser limitada a cumplir sus funciones, solamente técnicas, declarando una asepsia total de la política, en virtud de que sus fines están íntimamente ligados a la satisfacción del interés colectivo; el sólo análisis de esta idea reviste un contenido político intrínseco a las funciones y fines de la Universidad, que tiene que ser estudiado a la luz de la ciencia; es un contrasentido sostener que la Universidad se abstenga de ejercer la crítica del entorno en el que tiene que existir, la Universidad no se puede abstraer de la realidad.

La Ley Orgánica del 45, reconoció el carácter Nacional de la Universidad, del que la había despojado la ley del 33 y reincorpora la figura de Corporación Pública, descentralizada, dotada de plena capacidad jurídica y de autonomía.

Sin embargo, se omitió definir el concepto de autonomía y tan sólo se enunció en el título de la ley y en la denominación de la Universidad; el vacío legislativo propició múltiples interpretaciones del concepto y terminó por ser limitado al derecho de la Universidad para establecer el contenido de sus planes y programas de estudio, así como para establecer los aspectos de docencia e investigación y dictar las políticas internas de la institución.

Es evidente que para la realización de sus tareas sustantivas, la Universidad requiere contar con los recursos económicos necesarios para su funcionamiento adecuado, a los que tiene derecho en virtud de tratarse de una institución pública, descentralizada y que cubre una función de la mayor importancia para el país.

El hecho de que el financiamiento de la educación superior, sea hasta al fecha, una facultad discrecional del Presidente en turno, ha propiciado la utilización política del presupuesto universitario, en detrimento de las funciones propias de la Universidad. La asignación del mal llamado "subsidio", reviste un contenido esencialmente político, en relación con las funciones propias del Estado, su oportunidad y suficiencia reviste una vital importancia para el cumplimiento de los objetivos, en consecuencia cuando la política del Estado impide el flujo de recursos, afecta gravemente el funcionamiento y la consecución de los fines universitarios. La Universidad como tal, tiene la obligación frente a la nación y frente a la historia, de oponerse y criticar esa política de la sociedad, la Universidad no puede abstraerse de la realidad política en la que vive inmersa como parte del Estado de Derecho, porque correría el riesgo de ser destruida.

La Ley Orgánica vigente, incorporó las figuras, como órganos de gobierno, de:

- a).- La Junta de Gobierno, con capacidad para nombrar al Rector y a los directores de escuelas, facultades e institutos.
- b).- El Patronato Universitario, con facultades para administrar el patrimonio universitario, para formular los presupuestos de ingresos y egresos, para designar al tesorero y contralores, así como para gestionar el incremento del "subsidio" de la institución.

X. La indefinición del concepto de autonomía universitaria continuó durante la vigencia de la Ley del 45 hasta 1980, en que quedó plenamente definido en la fracción VIII del art. 3º Constitucional.

Resultan múltiples los factores que determinan la reforma constitucional aludida, de los cuales podemos señalar:

- a).- El crecimiento de la comunidad universitaria: en 1945 la población estudiantil fue de 21,394 alumnos; en 1979 se elevó a 238,180; la planta docente en 1945 era de 3,500 académicos, de los cuales 100 eran investigadores y el resto personal de asignatura; para 1979 ascendía a 22,453, de los cuales 17,600 eran de asignatura, 2731 de carrera, y 2,222 investigadores.
- b).- La irrupción histórica del sindicalismo universitario, que si bien data desde 1929, en sus orígenes la indefinición del marco jurídico que les era aplicable, impidió su reconocimiento formal.

El primer sindicato que logró su registro, fue el Sindicato de Empleado y Obreros de la Universidad Autónoma de México (SEOUAM), el 2 de noviembre de 1933, mismo que fue cancelado por la Junta Central de Conciliación y Arbitraje en 1949; en 1938, se constituyó el Sindicato de los Trabajadores de la Imprenta Universitaria, que sin registro formal, logró la firma de un Contrato Colectivo de Trabajo, revisado anualmente hasta 1966 en que se fundaron las ATAUNAM.

La década de los setentas se significó por el auge del movimiento sindicalista independiente, en el que los trabajadores universitarios ocuparon la vanguardia y dieron un ejemplo al resto de los trabajadores del país. En 1971, el STEUNAM solicitó su registro, ante la negativa del mismo por parte de las autoridades laborales, acudió a la vía del amparo, obteniendo la protección de la Justicia Federal, en contra de la negativa de registro; entonces fue la Universidad la que promovió la revisión del amparo concedido al STEUNAM, la cual fue declarada procedente y revocó la resolución del Juez que había concedido el amparo.

En 1972, surgió el Consejo Sindical, que en 1974 dió origen al SPAUNAM, quien también solicitó su registró, mismo que le fue negado, sin embargo, éste consiguió su reconocimiento interno como representante del mayor interés profesional del personal académico de la UNAM. Frente a la creciente importancia del SPAUNAM, las autoridades suspiciaron la creación de las APAUNAM en 1977, que en 1979 dieorn lugar a las AAPAUNAM, como una forma de restar importancia y hacer contrapeso para luego desplazar al SPAUNAM, como ocurrió desde 1979.

El año de 1976, vivió el auge de la insurgencia sindical y marca el inicio de la crisis más profunda del capitalismo mexicano (y mudial); en ese año, se realizaron diversos movimientos sindicales universitarios, tanto en instituciones públicas como privadas, en varias partes de la República, por el reconocimiento de los derechos laborales y particularmente los sindicales, sistemáticamente negados.

La propuesta de adición del apartado "C" del artículo 123 Constitucional por parte de Soberón, es presentada al Ejecutivo Federal en ese año; en ésta, se pretendía hacer nugatorios los derechos colectivos de los trabajadores académicos y administrativos de las Universidades, a nivel nacional.

En 1977 se constituyó el STUNAM, éste sindicato representó la aspiración de los trabajadores de la UNAM para construir la organización que permitiera obtener la contratación colectiva única para los trabajadores académicos y administrativos de la UNAM, la huelga estallada para ese fin, fue rota con la intervención de la policía, que tomó por asalto las instalaciones de Ciudad Universitaria y generó una represión y persecución de los principales líderes del STUNAM, especialmente en contra de los miembros del Consejo Sindical que representaba la vanguardia y dirección del movimiento.

A iniciativa del STUNAM, en octubre de 1979, se constituyó el SUNTU, que logró aglutinar representaciones de gran parte de los sindicatos universitarios del país; como sindicato nacional se planteó la necesidad de luchar por la obtención de un Contrato Ley para las Universidades e IES autónoma por ley, de la República.

XI. Como un intento de frenar el auge del sindicalismo universitario, que avanzaba y se consolidaba en todo el país, en 1976 el Rector de la UNAM, presentó un proyecto para reformar el artículo 123 Constitucional, para adicionar un apartado "C", que

regulara las relaciones del trabajo en todas las Universidades mexicanas.

El alcance que se pretendía dar al proyecto del rector Soberón, implicaba al conjunto de Universidades e IES públicos del país, sin considerar si su carácter era autónomo o si no lo era; de ser aprobada dicha iniciativa, significaba trastocar el orden jurídico establecido por el Congreso Constituyente de 1917, invirtiendo el sentido y el espíritu del artículo 123, para conculcar los derechos laborales de un sector de trabajadores, colocándolos bajo un régimen de excepción, ilegal por anticonstitucional.

El proyecto fue publicado el día 24 de agosto, de inmediato se suscitó una respuesta firme por parte de los sindicatos y de los principales estudiosos del derecho laboral, así como de la comunidad en general, quienes rechazaron terminantemente la propuesta y demandaron la realización de un debate público al respecto.

Por órdenes presidenciales, en el edificio de la Secretaría de Gobernación, se realizaron las audiencias públicas en torno a la propuesta del Rector, en las que quedó de manifiesto el orden restrictivo y las deficiencias técnico-jurídicas del proyecto, que por su materia no correspondía a la materia constitucional y que por el contrario, representaba un grave atentado a la misma Constitución Política al intentar crear un régimen de excepción en contra de un grupo de trabajadores.

En efecto, el proyecto pretendía establecer una limitación a la libertad sindical, al no permitir la constitución de sindicatos que aglutinaran trabajadores académicos y administrativos; se pretendía derogar el derecho constitucional a la estabilidad en el empleo, al otorgar al Consejo Universitario la facultad de decidir sobre el ingreso, permanencia y promoción del personal académico, así como sobre la definitividad en el empleo; también se buscaba eliminar el derecho de huelga para los trabajadores universitarios; se buscaba destruir el principio de la titularidad del Contrato Colectivo de Trabajo.

Sin que hubiera una declaración formal al respecto, el proyecto de Soberón no prosperó, sin embargo, había puesto de manifiesto la indefinición del marco jurídico aplicable en las Universidades, en las relaciones de trabajo, y aún puso de manifiesto la indefinición del concepto de autonomía universitaria.

XII. La reforma y adición de la fracción VIII, del artículo 3° Constitucional, es el resultado de un largo proceso que se inició en 1881, con el primer proyecto de creación de la Universidad Nacional, en el que despuntaba el concepto de autonomía como un atributo esencial para el desarrollo de una institución de cultura e inherente a los fines propios de una Universidad.

El 16 de octubre de 1979, la Cámara de Diputados Federal, recibió la iniciativa presidencial para reformar y adicionar el artículo 3° Constitucional, en la que por primera vez en la

historia, quedó definido el concepto de autonomía universitaria y al mismo tiempo elevado a la categoría de principio fundamental de la República; asimismo, se estableció el marco jurídico normativo de las relaciones de trabajo en las Universidades e IES autónomos por ley.

En la exposición de motivos de la iniciativa se anotó: "...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 forma de endeudamiento que implique un derecho territorial por encima de las facultades primigenias del Estado".

La autonomía no es, ni puede serlo, un derecho de extraterritorialidad, porque las instituciones de cultura que poseen ese atributo, forman parte del Estado y por lo tanto están sujetas a la normatividad legal derivada del proceso legislativo, sin embargo el ejercicio pleno de la autonomía, implica una nítida separación de las funciones sustantivas de dichas instituciones respecto de las del Estado.

El día 9 de junio de 1980, se inició la vigencia de la reforma constitucional aprobada por el Congreso de la Unión y por las legislaturas de las entidades federativas, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación.

Por primera vez en la historia, quedó definida la autonomía como un principio constitucional, en los siguientes términos:

"VIII.- 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, de 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 sus 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 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".

Así, la autonomía queda definida como la capacidad y obligación para autolegislarse y para establecer a través de esas leyes, los órganos y la estructura de gobierno que las propias instituciones, o mejor dicho, las propias comunidades, decidan como las más convenientes, para lograr sus fines de docencia, investigación y difusión de la cultura.

Otro aspecto de la autonomía, es la facultad que otorga a las instituciones que la poseen, para determinar el contenido de sus planes y programas de estudio, siempre bajo los principios de

libertad de cátedra e investigación, y de libre análisis y discusión de las ideas.

Por otra parte, autonomía es la facultad que se otorga a las comunidades de las instituciones respectivas, para determinar las condiciones de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico a través de los órganos correspondientes.

Con el inicio de la vigencia de la fracción VIII del 3º Constitucional, se inició una nueva etapa en la historia de las Universidades e IES autónomos del país; el hecho de elevar a rango constitucional el principio de autonomía universitaria, significó un avance sustancial al definir los alcances legales de tal prerrogativa, convertida en garantía constitucional. Sin embargo por tratarse de una norma suprema, hace necesario legislar las normas secundarias, reglamentarias, que hagan posible la correcta aplicación de la norma fundamental.

El nuevo orden jurídico del país impone una revisión y adecuación de todas las legislaciones universitarias, federales y locales, para ponerlas en concordancia con los principios constitucionales.

Si la autonomía es la facultad para autolegislar y gobernarse en las Universidades e IES, el hecho de que las diferentes leyes orgánicas impongan la estructura y los órganos de gobierno, de manera taxativa, hoy es una violación de la autonomía y en consecuencia, debe hacerse una adecuación legislativa a nivel reglamentario, que respetando el principio

constitucional de autonomía universitaria, posibilite el ejercicio y disfrute de la garantía constitucional aludida.

XIII. Aparentemente, la propuesta de apartado "C" presentada por Soberón, había sido derrotada desde 1976, al no haberse formulado en ese momento, el proyecto de iniciativa de ley correspondiente, sin embargo no fue así.

El Estado, cubriendo las formas técnico-jurídicas, en materia legislativa, retomó el proyecto Soberón de 1976 y en un acto de artificio legislativo, lo convirtió en la adición del capítulo XVII, del título Sexto de la Ley Federal del Trabajo, incorporando los principales elementos de la propuesta citada, los más "antipáticos", que como indican los hechos, habían sido desestimados no porque el Estado dejara de asumirlos, sino por lo inoportuno de su presentación y su grave carencia de una adecuada técnica legislativa.

No debe perderse de vista que no obstante las graves limitaciones que establece el nuevo capítulo, como trabajo especial de la ley laboral, con la que no estamos de acuerdo, desde un punto de vista legislativo, su fuente de derecho es precisamente, la nueva fracción VIII del artículo 3º Constitucional.

Paradójicamente, habían sido los propios impugnadores del proyecto Soberón, quienes abrieron la alternativa, que finalmente adoptó el Estado, en 1976, el entonces Secretario General del STUNAM, planteó precisamente la reforma a la Ley Laboral en el

titulo sexto (trabajos especiales), con un contenido distinto, pero con un significado formal idéntico.

Aunque la propuesta de Soberón (de 1976), en lo referente a la sindicalización, sólo planteaba la separación forzosa de los trabajadores académicos y administrativos, lo que en su momento fue considerado como inaceptable, el legislativo federal fue mucho más lejos, si bien permitió la coexistencia de ambos tipos de trabajadores (sindicato de institución) en la misma organización sindical, en el art. 353-Ñ, introdujo la prohibición expresa de formar sindicatos nacionales de trabajadores universitarios y ésta ha sido una forma para impedir o tratar de impedir, la forma superior de organización de los trabajadores para obtener el Contrato Ley para las Universidades e Instituciones de Educación Superior del país, restringiendo así las libertades y al mismo tiempo vulnerando el derecho constitucional a la sindicación.

En lugar de legislar para la integración de un sistema nacional universitario que permita coordinar las funciones universitarias a nivel nacional, para optimizar recursos económicos, técnicos y humanos, en la búsqueda de las soluciones a los grandes y complejos problemas del país, se ha optado por dictar normas jurídicas que tienden a mantener la dispersión y la separación de las instituciones de educación superior.

XIV. En México como en todo el mundo, existe un principio que sostiene que la norma jurídica suprema es la Constitución, de

la cual se desprende todo el sistema de leyes vigente; en nuestro país el artículo 133 de la Carta Magna, establece dicha supremacía de manera expresa y terminante.

Del propio texto constitucional se desprende su jerarquía suprema por encima de cualquier otro tipo de normas, la Constitución representa la piedra angular sobre la cual descansa todo el sistema jurídico, la fuente primigenia del Estado de Derecho y la base de todas las instituciones.

El Derecho, como manifestación de la actividad del Estado, es un reflejo superestructural de las condiciones objetivas de la base o estructura del modo de producción, en un espacio y un tiempo determinados. No obstante que el Derecho tiene un carácter conservador por naturaleza; la tendencia al cambio de la sociedad, obliga al legislador a adecuar las leyes a las nuevas circunstancias que ha de regular, aunque los cambios de la sociedad sean, habitualmente, más rápidos que los legislativos.

Atendiendo al principio de la supremacía de la norma constitucional y siendo éste el origen del artículo 3º, especialmente su fracción VIII, éste es sin duda, el marco jurídico general aplicable, dentro del cual debe normarse la legislación universitaria, ya no solo de la UNAM, sino de todas las Universidades e IES autónomas por ley, de la República Mexicana.

La Ley Orgánica de la UNAM, como parte de un orden jurídico, emana del poder público a través del Congreso de la Unión,

mediante un proceso legislativo ordinario, esta ley es un producto histórico de su tiempo, después de que el Estado había abandonado a su suerte a la Universidad, mediante la ley orgánica de 1933, en 1945 la importancia y presencia de nuestra institución en la vida científica y cultural del país, se constituyó en las fuentes, real e histórica de derecho, que dió origen a la Ley Orgánica vigente en la UNAM, desde su publicación en el Diario Oficial de la Federación, el 6 de enero de 1945, ha permanecido intocada; por supuesto que una legislación que permanece inmutable, en una Universidad por naturaleza cambiante, ha terminado por ser obsoleta y en la época actual incluso anticonstitucional.

La adición y reforma constitucional de 1980, con la adición de la fracción VIII del art.3º en la que por primera vez se define el concepto de autonomía universitaria, eleva a nivel de garantía constitucional, el principio que de manera implícita había venido siendo el sustento de toda la actividad de la UNAM, como una necesidad vital para el desarrollo de sus funciones sustantivas , pero que no se encontraba contenida de manera expresa, en ningún ordenamiento legal, ni siquiera en la propia Ley Orgánica Vigente

Contenida en una disposición constitucional, la autonomía universitaria resulta un imperativo jurídico, que por su naturaleza es una norma suprema de gobierno de la República Mexicana y debe imperar sobre todo ordenamiento legal, inclusive sobre la Ley Orgánica.

El inicio de la vigencia de la mencionada fracción VIII, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de junio de 1980, ha dado lugar a un conflicto de leyes en el tiempo, respecto de las leyes orgánicas vigentes en las Universidades e IES autónomas por ley, toda vez que el texto de estas últimas contradice flagrantemente la letra y el espíritu de la norma constitucional.

No obstante que dichas leyes orgánicas han sido dictadas por el poder legislativo y han seguido el proceso legislativo formal, sea federal o estatal, e incluso que su vigencia sea previa a la de la reforma constitucional, de conformidad con el principio de jerarquía, contenido en el art. 133 de la propia Carta Magna, la Constitución es la Ley Suprema de la República y en consecuencia ejerce imperio sobre todo el orden jurídico del país.

Es importante destacar que, mientras las leyes orgánicas son creadas por el proceso legislativo ordinario en materia federal, con base en los arts. 71 y 72 constitucionales, la reforma constitucional ha sido sometida al procedimiento especial establecido en el artículo 135 del propio ordenamiento supremo.

La autonomía establecida como "la facultad y responsabilidad" de autogobernarse y autolegislarse, dentro de los marcos generales del artículo 3º Constitucional, que tienen las Universidades e IES, a las que la ley le otorga este atributo, para establecer los órganos de gobierno, sus formas de integración, facultades y responsabilidades. Solo puede ser

legítimamente ejercida por el conjunto de los miembros de las respectivas comunidades, a través de las instancias que ellos mismos determinen.

A la luz de las nuevas disposiciones constitucionales, es incuestionable que el hecho de que las diferentes leyes orgánicas, por su propia naturaleza "orgánica", impongan los órganos de gobierno en las Universidades e IES, representa una violación de principio de autonomía, aunado al hecho de que se trata de leyes heterónomas respecto de los órganos legislativos internos, lo que desvirtúa la facultad de autogobernarse y autolegislar como elemento fundamental y determinante de la autonomía universitaria.

XV. La supremacía de la norma constitucional, implica que todo el sistema jurídico del país se encuentra fundamentado y supeditado a su mandato, de tal forma que cualquier disposición que se encuentre en contradicción con ella, federal o estatal, está afectada de plena nulidad (o inexistencia).

Toda norma constitucional requiere ser reglamentada; así la Constitución Política se convierte en la fuente primigenia de todo el cuerpo de leyes. La ordenación se da bajo el sistema de supra-subordinación, ninguna ley puede contener elementos contrarios a la norma que le da origen, y en el caso de que eso ocurra, dicha norma carece de vigencia e incluso es "inexistente".

Así, la fracción VIII del art. 3º constitucional se convierte en la fuente de las leyes reglamentarias, necesarias para posibilitar la estricta observancia de las disposiciones constitucionales.

Sólo parcialmente se ha realizado ese trabajo legislativo reglamentario, respecto de la segunda parte de la fracción VIII referida, a través de la reforma y adición del capítulo XVII, del título Sexto de la Ley Federal del Trabajo; esta ley había sido la reglamentaria del art. 123, apartado "A" constitucional, en 1980 también se hizo reglamentaria de la segunda parte de la fracción VIII del 3º.

El Congreso de la Unión, en un procedimiento ordinario, formuló las normas complementarias respecto a la regulación de las relaciones laborales en las Universidades e IES autónomas por ley.

Del mismo modo se hace imprescindible que se legisle a nivel federal, las normas complementarias relativas a la primera parte de la fracción VIII del 3º Constitucional, es decir en relación con la autonomía universitaria, mediante las cuales se haga posible el ejercicio pleno de la autonomía como una garantía constitucional de la que deben disfrutar las instituciones autónomas del país.

El papel y la función estratégica y prioritaria de las Universidades, para el desarrollo científico, tecnológico, humanista y cultural del país, ha quedado plenamente demostrado

históricamente y en la actualidad inclusive jurídicamente, pero es indudable que los altos fines que tienen encomendados, solo pueden ser cumplidos si se cuenta con los recursos técnicos y humanos que lo hagan posible.

Históricamente la asignación presupuestal (subsidio) destinada a la educación superior, ha sido manejado de manera discrecional por el Poder Ejecutivo Federal en turno y ha sido utilizado como un instrumento de control político y como una arma de represión ideológica en contra de las Universidades.

Uno de los fines esenciales de la autonomía universitaria es el de habilitar a dichas instituciones para la consecución de sus fines, preservándolas en su independencia, de toda forma de control político gubernamental, por ello cobra vigencia, aún más, la necesidad de reglamentar, para establecer como una obligación jurídica, ya no como una potestad, los montos y las formas de asignación de los recursos económicos destinados a la educación superior, pública y autónoma.

El ejercicio de la autonomía también se hace imposible mientras existan las llamadas "leyes orgánicas", que aún y cuando han perdido su vigencia y son "inexistentes", por el hecho de encontrarse en contradicción con un mandato constitucional, contenido en la fracción VIII del 3º, conservan su positividad y a través de ellas se impone una tutela obligatoria a las respectivas comunidades, mediante órganos de gobierno que evidentemente no han sido decididos por ellas mismas, lo que

actualmente constituye una flagrante violación al principio de autonomía universitaria, en los términos de la definición constitucional.

Es indispensable que la legislación universitaria se adecúe al nuevo marco constitucional: a la obsolescencia de que adolecen, se agrega otro elemento de mayor peso que las coloca en un plano de ilegalidad.

Por su fuente constitucional y por su carácter de ley suprema, el artículo 3º, especialmente su fracción VIII, es el nuevo marco jurídico dentro del cual debe normarse la vida de las Universidades e IES autónomas por ley de todo el país, constituye una fuente real y formal de derecho que hace imperativa la formulación de una Ley Federal de Autonomía Universitaria, reglamentara de la fracción VIII del art. 3º Constitucional, mediante la cual queden garantizados plenamente los derechos de las Universidades e IES autónomos por ley, para:

- a).- Formular su propia legislación, mediante la cual queden establecidos los órganos y la estructura de gobierno que las propias comunidades, erigidas como Universidad, quieran darse.
- b).- La obligación que tiene el Estado, por mandato constitucional para financiar la educación superior pública en la República Mexicana.

Por todo lo anteriormente señalado, consideramos que el contenido de la Ley Federal de Autonomía Universitaria que se propone, debería establecer:

1.- La definición de autonomía universitaria, en los términos que se contienen en la fracción VIII del artículo 3º constitucional, desglosando los diferentes elementos que la componen, que a nuestro juicio son:

- a).- El principio de autonomía, como facultad y la responsabilidad de las Universidades e IES autónomos por ley, para gobernarse a sí mismas.
- b).- Autonomía como facultad y obligación de las Universidades e IES, de realizar sus fines de docencia, investigación y difusión de la cultura, bajo los principios normativos del propio Art.3º constitucional, es decir, nacional, democrática y deberá contribuir a la formación de la conciencia social.
- c).- Autonomía como el ejercicio de la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas, como derecho inalienable de todos los miembros de las comunidades universitarias.
- d).- Autonomía como la facultad irrestricta de los miembros de las respectivas comunidades, constituidos como Universidad, para determinar el contenido de los planes y programas correspondientes.
- e).- Autonomía como la facultad de las propias comunidades, a través de sus órganos competentes, para determinar los términos y condiciones para el ingreso, promoción y permanencia del personal académico.
- f).- Autonomía como el derecho que tienen las Universidades, e IES para percibir los recursos económicos, oportunos y suficientes, para la realización de sus tareas.

2.- La obligación del Estado, por conducto del Ejecutivo Federal, de sufragar los gastos relativos a la educación superior, impartida por las Universidades e IES autónomas por ley, que nunca podrá ser inferior al 3% del Producto Interno Bruto, tal y como es el compromiso contraído con la organización de Naciones Unidas, a través de la UNESCO, por el gobierno de México

Asimismo, deberá establecerse, con toda claridad, las sanciones que habrán de imponerse a los funcionarios que no cumplan, a los que no hagan cumplir las disposiciones relativas y las que corresponderán a los que las infrinjan.

De esta manera se estaría dando un paso de dimensiones históricas, con el cual terminaría la indefinición jurídica del principio de autonomía universitaria y, lo que es más importante, se daría inicio a una nueva época en la que el camino de la independencia científica y tecnológica quedaría abierto y la luz de la esperanza iluminaría el ominoso horizonte al que hoy nos enfrentamos los países dependientes y subdesarrollados.

## B I B L I O G R A F I A

- AGENDA ESTADISTICA DE LA UNAM.  
México, UNAM, 1986.
- ANUIES-SEP.  
PROGRAMA INTEGRAL PARA EL DESARROLLO DE LA EDUCACION  
SUPERIOR (PROIDES),  
México, CONPES, Secretariado Conjunto, 1986.
- BUEN LOZANO DE, NESTOR.  
"EL SINDICALISMO UNIVERSITARIO Y OTROS TEMAS LABORALES".  
México, PORRUA, 1982.
- CASO, ANTONIO.  
"ANTOLOGIA DEL PENSAMIENTO FILOSOFICO".  
México, UNAM, 1972.
- CAMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS  
MEXICANOS  
"DIARIO DE DEBATES" 17 de diciembre de 1979.
- CAMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS  
MEXICANOS  
" DIARIO DE DEBATES " 4 de octubre de 1917 y 13 de  
diciembre de 1979.
- CARPIZO MC. GREGOR, JORGE.  
"ESTUDIOS CONSTITUCIONALES".  
México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1983.
- CARPIZO MC. GREGOR, JORGE.  
"REFORMAS LEGISLATIVAS EN LA UNAM"  
México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1976.
- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS  
(comentada).  
México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1985.
- COMPILACION DE LEGISLACION UNIVERSITARIA.  
México, UNAM, 1977,. Tomo I.
- CUADERNOS DEL CONGRESO UNIVERSITARIO.  
" CONFERENCIAS TEMATICAS "  
México, UNAM, 1990.

- DE MARIA Y CAMPOS CASTELLO, ALFONSO.  
" LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA "  
México, UNAM, 184.
- DEPARTAMENTO DE ESTADISTICA DE LA UNAM.  
" CUADROS ESTADISTICOS 1929-1979 "  
México, UNAM, 1981.
- ESTADISTICAS DEL PERSONAL ACADEMICO DE LA UNAM.  
México, UNAM, DGAPA, julio 1985.
- DROMUNDO, BALTAZAR.  
" CRONICA DE LA AUTONOMIA UNIVERSTARIA "  
México, Jul., 1978.
- GACETA UNAM.  
México, UNAM, 1º febrero de 1971.
- GONZALEZ OROPEZA, MANUEL.  
"ANTECEDENTES JURIDICOS DE LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA EN MEXICO"  
México, DESLINDE, número 11, UNAM, marzo 1979.
- HISTORIA DOCUMENTAL DE MEXICO.  
México, UNAM, 1984, 2 tomos.
- HURTADO MARQUEZ, EUGENIO.  
" LA UNIVERSIDAD AUTONOMA "  
México, UNAM, 1976.
- JIMENEZ RUEDA, JULIO.  
" HISTORIA JURIDICA DE LA UNIVERSIDAD DE MEXICO "  
México, UNAM, 1955.
- LA UNIVERSIDAD EN EL MUNDO.  
México, UNAM, cinco números especiales 1976.  
(AUDIENCIAS PUBLICAS SOBRE LA PROPUESTA DE ADICION DE UN APARTADO "C" AL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL).
- LEMOINE, ERNESTO.  
" LA ESCUELA NACIONAL PREPARATORIA, EN EL PERIODO DE GABINO BARREDA "  
México, UNAM, 1970.
- OROZCO HENRIQUEZ, JOSE DE JESUS.  
" LA INDEFINICION DEL MARCO JURIDICO-LABORAL DE LA UNAM "  
México, UNAM, 1984.

- MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO.  
"LA HISTORIA DE LA FACULTAD DE DERECHO "  
México, UNAM, 1956.
  
- OROZCO HENRIQUEZ, JOSE DE JESUS.  
" EVOLUCION LEGISLATIVA Y DE GOBIERNO DE LA UNIVERSIDAD  
NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO ".  
México, UNAM, 1987.
  
- PINTO MAZAL, JORGE.  
" LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA "  
México, UNAM, 1974.
  
- VALADEZ, DIEGO.  
" EL DERECHO ACADEMICO EN MEXICO "  
México, UNAM, 1987.
  
- ZEA, LEOPOLDO.  
" EL POSITIVISMO EN MEXICO "  
México, EL COLEGIO DE MEXICO, 1943.