

CAPÍTULO II

LA INDEFINICIÓN DEL MARCO JURÍDICO-LABORAL APLICABLE: EL CASO DE LA UNAM

1. Ley orgánica de 1929	22
2. Ley orgánica de 1933	27
3. Ley orgánica de 1945	37

CAPÍTULO II

LA INDEFINICIÓN DEL MARCO JURÍDICO-LABORAL APLICABLE: EL CASO DE LA UNAM

SUMARIO: 1. *Ley orgánica de 1929*; 2. *Ley orgánica de 1933*; 3. *Ley orgánica de 1945*: a) *El régimen estatutario previsto*, b) *diversas negativas de registro a "sindicatos" universitarios*; 4. *El convenio colectivo de trabajo para el personal administrativo*; 5. *El título de las condiciones gremiales del personal académico*; 6. *El conflicto colectivo de trabajo de 1977*.

Ante el surgimiento de relaciones colectivas de trabajo en las universidades públicas autónomas durante los setenta, no se encontraba definido cuál sería el régimen jurídico laboral aplicable. El problema consistía, básicamente, en determinar si las relaciones laborales¹ en dichas universidades se normaban según las disposiciones comunes a todos los trabajadores en el sector privado o industrial, si el régimen laboral del personal universitario se asimilaba al de los trabajadores al servicio del Estado, si las relaciones respectivas se regulaban exclusivamente por estatutos internos emanados de órganos universitarios y representativos, o bien, si se daba alguna combinación de los anteriores sistemas. En este sentido, se encontraba indefinido si tales relaciones se regían según la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del apartado "A" del artículo 123 constitucional, de conformidad a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" del referido artículo (o por la ley equivalente en el estado respectivo, en caso de que alguna universidad estatal asimilara a su personal al régimen de los servidores públicos), o bien, si se normaban por estatutos internos que debían o no tomar en cuenta lo previsto por alguna de esas leyes laborales.

Si se atiende a lo dispuesto por la Ley Federal de los Trabaja-

¹ Sin embargo, como se analizará en este capítulo, en un principio la polémica derivaba desde el cuestionamiento si las relaciones entre las universidades públicas y su personal se regían por contratos de trabajo.

dores al Servicio del Estado de 1963 y la Ley Federal del Trabajo de 1970, tres eran —y continúan siéndolo— las diferencias sustanciales entre el régimen previsto para los servidores públicos y el relativo a los trabajadores del sector privado, mismas que se consideraban trascendentes para la regulación de las relaciones colectivas de trabajo. En cuanto al régimen de los trabajadores del sector privado, la Ley Federal del Trabajo admitía la sindicación no sólo a nivel gremial y empresarial (institucional) sino por ramas de la industria e incluso a nivel nacional; preveía el sistema de contratación colectiva, cuya esfera de las negociaciones resultaba prácticamente ilimitada; y reconocía un casi irrestricto derecho a la huelga.² La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en cambio, establecía el derecho a la sindicación, pero en un solo sindicato por dependencia; no procedía la contratación colectiva sino que las condiciones generales de trabajo eran establecidas por el titular de la dependencia tomando en cuenta la opinión de los representantes de los trabajadores; y, por último, concedía el derecho a huelga, pero sólo cuando se violaran de manera general y sistemática los derechos que la ley les otorgaba.³

Pues bien, para ilustrar la indefinición del marco jurídico-laboral aplicable se aludirá el caso de la Universidad Nacional Autónoma de México, ya que el sistema previsto por su ley orgánica de 1945 fue tomado como punto de referencia por un gran número de universidades públicas y, además, porque el tratamiento que se le dio dentro de ella a la sindicación y a la negociación colectiva del personal universitario influyó substancialmente en varias de esas universidades cuando se enfrentaron a tales fenómenos. En realidad, como se observará, la confusión sobre el régimen laboral aplicable en la Universidad Nacional se originaba desde su ley orgánica de 1929, a través de la cual se le había otorgado su autonomía.

1. *Ley orgánica de 1929*

Si bien hubo varios intentos previos para obtener la autonomía de la Universidad Nacional,⁴ no fue sino hasta que una huelga

² Cfr., artículos 360, 391 y 450 de la Ley Federal del Trabajo.

³ Cfr., artículos 66-68, 87-88 y 94 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

⁴ Un análisis sobre el particular y algunos de los documentos correspondientes, pueden consultarse en María y Campos, Alfonso de, *Estudio histórico-jurídico de la Universidad Nacional (1881-1929)*, México, UNAM, 1975, pp. 97-180; Pinto Mazal,

estudiantil iniciada en mayo de 1929 por meras cuestiones académicas amenazó con convertirse en un motín de trascendencia política y social, que el gobierno ofreció conceder la autonomía universitaria sin que ésta se le hubiere expresamente solicitado.⁵ Así, después de haber sido investido con facultades extraordinarias por el Congreso de la Unión, con fecha 10 de julio de 1929 Emilio Portes Gil, presidente provisional de los Estados Unidos Mexicanos, expidió la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma.⁶ En su artículo 2º se estableció que la Universidad Nacional de México era “una corporación pública, autónoma, con plena personalidad jurídica”.

No obstante, la autonomía concedida no fue completa, ya que la Universidad mantuvo varios vínculos con el gobierno federal que limitaban y supeditaban su actividad y autonomía; en realidad, la ley respectiva la transformó de establecimiento oficial que era, en sólo un organismo descentralizado más del Estado. En efecto, 55 artículos, más otros 12 de carácter transitorio, regulaban minuciosamente varias cuestiones y dejaban poco margen para la reglamentación interna; en el Consejo Universitario figuraba un delegado de la Secretaría de Educación Pública, aun cuando sólo gozaba de voz informativa (artículos 8º y 9º); el rector era designado por el Consejo Universitario de una terna propuesta por el presi-

Jorge, *La autonomía universitaria. Antología*, México, UNAM, 1974, pp. 23-112. Debe advertirse que, antes de que se concediera su autonomía a la Universidad Nacional, el régimen de su personal se asimilaba sin duda alguna al de los demás servidores públicos.

⁵ El conflicto estudiantil se originó por el establecimiento de un nuevo sistema de exámenes en la Escuela Nacional de Jurisprudencia y un nuevo plan de estudios en la Escuela Nacional Preparatoria. En protesta, se suspendieron las actividades escolares en la Universidad y, posteriormente, hubo enfrentamientos entre policías, bomberos y estudiantes. Dada la gravedad de los incidentes, el 25 de mayo de 1929 el presidente Portes Gil comunicó que retiraría la fuerza pública de los locales universitarios para que los estudiantes deliberaran y dirigieran a él sus solicitudes. Se constituyó un “comité de huelga” que demandaba la renuncia del secretario y subsecretario de Educación Pública, la del rector de la Universidad y la de los jefes de policía, así como algunas modificaciones a la estructura universitaria, sin aludir a la autonomía. El presidente Portes Gil contestó ofreciendo la autonomía universitaria (*vid., ibidem*, pp. 181-196; Jiménez Rueda, Julio, *Historia jurídica de la Universidad de México*, México, UNAM, 1955, pp. 201-207; Mendieta y Núñez, Lucio, *Ensayo sociológico sobre la universidad*, México, UNAM, 1952, pp. 67-74).

⁶ Las discusiones en la cámara de diputados y en la de senadores para facultar al ejecutivo para la expedición de la ley orgánica de la Universidad Nacional Autónoma, así como el texto de dicha ley, publicada en el *Diario Oficial* de 26 de julio de 1929, pueden consultarse en Hurtado Márquez, Eugenio, *La Universidad Autónoma 1929-1944*, México, UNAM, 1976, pp. 17-62.

dente de la República (artículos 12, inciso *d*, y 14); la Universidad quedó obligada a rendir un informe anual al presidente de la República, al Congreso de la Unión y a la Secretaría de Educación Pública, en el que se diera cuenta de las labores realizadas (artículo 32); el Ejecutivo quedaba facultado para designar profesores extraordinarios y conferenciantes con cargo a su presupuesto (artículo 34); el propio Ejecutivo se encontraba facultado para interponer su veto sobre diversas resoluciones del Consejo Universitario (artículo 35); el Estado debía comprobar los gastos de la Universidad y ejercer una estrecha vigilancia financiera (artículos 38 y los correspondientes al capítulo VI). Por último, de conformidad al considerando 14 de la exposición de motivos y al artículo 54 de la ley, el compromiso del subsidio federal anual se reducía a cuatro millones de pesos, lo cual resultaba precario y, desde un principio, insuficiente para la consecución de los altos fines de la Universidad.

En cuanto al régimen laboral previsto por dicha ley, cabe señalar la facultad del Consejo Universitario para reglamentar la provisión del profesorado y nombrar al personal docente de las facultades y escuelas de la terna que le propusiera la correspondiente asamblea de profesores y alumnos (artículos 13, inciso *h*, 24 y 29); asimismo, la facultad del rector para nombrar y remover, de acuerdo con los reglamentos respectivos, a los empleados de la Universidad cuya designación no estuviera prevista en tal ley (artículo 20, inciso *e*). El artículo 11 transitorio dispuso que los empleados que hubieran prestado servicios eficientes por más de un año, gozarían del derecho de preferencia al distribuir los empleos de acuerdo con la nueva organización universitaria. Por otra parte, dentro del capítulo denominado “De las relaciones entre la Universidad y el Estado”, el artículo 31 estableció:

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.

El anterior precepto constituye la génesis de un conflicto que

perduró irresoluble varias décadas, pues los empleados universitarios, a pesar de sus funciones, no se consideraban servidores públicos, pero eran sujetos del sistema de seguridad social previsto para tales empleados, teniendo el Consejo Universitario facultades amplias para “resolver” lo que estimara conveniente al respecto, a partir del plazo que la propia ley estableció.⁷

De lo previsto por los artículos mencionados en el antepenúltimo párrafo, se podía inferir que el personal al servicio de la Universidad Nacional Autónoma se encontraba sometido a un régimen estatutario. En cuanto al personal académico,⁸ el 26 de noviembre de 1930 se aprobó el primer Reglamento sobre provisión del profesorado universitario, cuyo artículo 20 contemplaba el derecho de este personal a la estabilidad en el empleo.⁹ El 19 de enero de 1933 se expidió el Reglamento interior de las oficinas administrativas, cuyo artículo 3º facultaba al rector, con las limitaciones previstas por la ley orgánica y los reglamentos derivados de ella, para nombrar, conceder licencias, disponer cambios, expedir ceses y contratar los servicios personales de los empleados de la Universidad en sus oficinas administrativas, ya fuera transitoria o permanentemente, así como para fijar las horas de trabajo de las mismas oficinas.¹⁰ Cabe advertir que no existió reglamento alguno que reconociera el derecho del personal académico o administrativo para constituir asociaciones, ni mucho menos sindicatos, para la defensa de sus intereses gremiales.

Sin embargo, con la obtención de la autonomía y la prevención de que los empleados de la Universidad no serían considerados empleados federales, se llegó a concebir por algunos que el régimen del personal universitario encuadraba en el de los trabajadores del sector privado y así brotaron los primeros intentos de sindicación en el mismo año de 1929. Con la federalización en este último año

⁷ *Vid.*, Carrillo Prieto, *op. cit.* (*supra*, nota 22, capítulo I), pp. 48-49.

⁸ *Vid.*, Carrillo Prieto, Ignacio, *El personal académico en la legislación universitaria*, México, UNAM, 1976, pp. 47-53.

⁹ El ordenamiento respectivo puede consultarse en Comisión Técnica de Estudios y Proyectos Legislativos, *Compilación de legislación universitaria de 1910 a 1976*, Tomo I, México, UNAM, 1977, pp. 43-47. El llamado personal técnico que realizaba labores de investigación, también disfrutaba de estabilidad en el empleo, de conformidad al artículo 20 del Reglamento sobre las atribuciones, obligaciones y derechos de los directores y empleados de las instituciones universitarias (*vid.*, *ibidem*, pp. 79-83).

¹⁰ *Vid.*, *ibidem*, pp. 84-89.

de la materia laboral¹¹ y la promulgación en 1931 de la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del artículo 123 constitucional y que regía “de una manera general todo contrato de trabajo”, se argumentó que las relaciones entre la Universidad y su personal se encontraban comprendidas en las recientes disposiciones laborales.¹² No obstante, el Pleno de la Suprema Corte sostuvo lo contrario, al resolver que el régimen del personal universitario se asimilaba al de los servidores públicos:

... La Universidad es institución de Estado y conserva con éste vínculo de dependencia que hacen imposible su asimilación a empresas de carácter netamente privado, 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 servidor público, y entonces se consideran 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.”¹³

¹¹ Por decreto del 6 de septiembre de 1929, se reformaron la fracción X del artículo 73, así como el proemio y la fracción XXIX del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a través de los cuales se reservó al Congreso de la Unión el legislar para toda la República en materia laboral, con excepción de las relaciones entre los gobiernos de las entidades federativas o municipales y sus empleados.

¹² En el mismo año de 1929, se constituyeron el Sindicato Único de Empleados de la Universidad Nacional Autónoma y, posteriormente, la Unión de Empleados de la Universidad Nacional Autónoma, habiendo llegado esta última a suscribir, en febrero de 1932, el primer contrato colectivo de trabajo en dicha Universidad —y única convención colectiva hasta el año de 1972—. Asimismo, en noviembre de 1932, se formó el Sindicato de Trabajadores de la Universidad Nacional Autónoma (*vid.*, Silva Guerrero, Lucila, “Cronología del sindicalismo en la Universidad Nacional Autónoma de México (1929-1979)”, en *Cuadernos del Centro de Documentación Legislativa Universitaria*, vol. I, núm. 2, octubre-diciembre de 1979, pp. 128-129). Cabe mencionar que, en todo caso, la suscripción de dicho contrato colectivo por la Universidad Nacional Autónoma resultaba inconsistente con lo sostenido poco después por la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que la Universidad, además de considerarse una institución pública dependiente del Estado, ni siquiera regía las relaciones con su personal a través de contratos individuales de trabajo (véase, *infra*, la nota 13 de este capítulo).

¹³ “Competencia suscitada entre el C. Juez Cuarto de Distrito del Distrito Federal y la Junta Especial Número Cinco de la Central de Conciliación y Arbitraje”, *Semanario Judicial de la Federación*, quinta época, tomo XXXVIII, resolución del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 13 de mayo de 1933, pp. 321 y 335. La Corte argumentó que para que la Junta Central de Conciliación y Arbitraje fuera competente se requería que hubiera un contrato de trabajo o un conflicto entre el capital y el trabajo; lo primero no se daba porque la ley orgánica de 1929 no habló de contratos de trabajo, ni de condiciones de contratación con las personas

Por otra parte, la falsa posición de la Universidad Nacional que ni era autónoma ni disponía de los recursos económicos indispensables para cumplir su misión decorosamente, así como la asignación de funciones no sólo técnicas sino de nombramiento de autoridades ejecutivas a órganos paritarios de profesores y alumnos que frecuentemente adquirieron carácter político,¹⁴ hizo crisis en 1933 y demandaba una nueva estructura orgánica.

2. Ley orgánica de 1933

A la crisis universitaria por la limitación substancial a la autonomía y la insuficiencia de recursos económicos se adicionaron en 1933 diversos conflictos internos. En dicho año ocupaba la rectoría el ingeniero químico Roberto Medellín, cuya elección fue vista con recelo por quienes ambicionaban el puesto y por varios profesores y estudiantes de derecho y medicina, habituados estos últimos a que el rector proviniera de sus respectivas profesiones pues debido a la estructura de la Universidad eran elementos dominan-

que le prestaran servicios, sino delegó en el Consejo Universitario la facultad de reglamentar lo necesario para su personal y, en el caso, el estatuto interno atribuyó esa potestad al rector; lo segundo tampoco se presentaba, ya que la Universidad era una institución pública, aunque descentralizada, dependiente del Estado y no se podía asimilar a una empresa de carácter privado (*cfr.*, *ibidem*, pp. 331-333). Así pues, la contratación colectiva en la Universidad Nacional era formalmente improcedente en esa época porque, además de considerarse una institución pública del Estado, las relaciones con su personal ni siquiera estaban regidas por contratos de trabajo.

¹⁴ “La ley fue un producto de la demagogia imperante. La organización que se le dio a la Universidad contenía en germen su propia disolución. No fue un acto generoso y magnánimo, sino un expediente para desacreditar a una institución molesta por sus antecedentes históricos y desagradable por las posibilidades que podía acreditar en el futuro. La intervención de profesores y alumnos en el gobierno de la Universidad, en el consejo, en un organismo *sui generis* creado en las escuelas con el nombre de Academias de profesores y alumnos, con igual número de unos y otros, traía la preponderancia de los escolares sobre los maestros, y eran los jóvenes, en realidad, por la frecuente ausencia de los maestros, los que habían de aprobar reglamentos, planes de estudio, medidas disciplinarias, etcétera. El Consejo, suprema autoridad, se convirtió en una asamblea deliberante, una especie de convención en la que se lucían los oradores y se aprobaban las medidas técnicas por mayoría de votos como en cualquier asamblea política. La designación de directores se hacía por los profesores y estudiantes en ternas que las academias presentaban al Consejo. Esto favorecía las campañas de tipo político también, y el auge de la demagogia que alcanzó proporciones desorbitadas; más por la intervención de elementos ajenos a la Universidad y de grupos políticos que de fuera trataban de obtener posiciones dentro del instituto para la realización de sus propios fines” (Jiménez Rueda, *op cit.* [*supra*, nota 5, capítulo II], p. 205).

tes en ella.¹⁵ La situación se agravó por un conflicto ideológico, cuando el Primer Congreso de Universitarios Mexicanos, reunido en septiembre de 1933 y dominado por la figura de Vicente Lombardo Toledano —entonces director de la Escuela Nacional Preparatoria—, aprobó una resolución en la que se demandaba que la Universidad Nacional y las demás instituciones de educación superior del país adoptaran la filosofía del materialismo histórico como guía en la enseñanza universitaria. A dicho planteamiento se había opuesto previamente Antonio Caso —quien había asistido al Congreso como miembro honorario—, exigiendo el respeto a la libertad de cátedra e iniciando una polémica que habría de extenderse, posteriormente, al seno de la Universidad y a los periódicos del país.¹⁶ La reacción en contra de los acuerdos de dicho Congreso se tradujo en la renuncia de varios profesores de derecho a sus cátedras y en el levantamiento de un grupo de estudiantes, seguidos por las dimisiones de diversos directores de facultades y escuelas, culminando con la del propio rector, el 15 de octubre, ante el Consejo Universitario. Debido a estos acontecimientos, el presidente de la República, Abelardo L. Rodríguez, anunció que enviaría al Congreso de la Unión la iniciativa de reformas a la ley orgánica de la “Universidad Autónoma”.¹⁷

Con fecha 17 de octubre de 1933, Narciso Bassols, secretario de Educación Pública, pronunció un discurso ante la Cámara de Diputados, con motivo de la iniciativa presidencial para la nueva ley orgánica de la Universidad, deplorando que esta institución hubiera “abatido el nivel moral y espiritual de sus hijos” y fuera centro de “agitación estéril, ociosa, destructiva”, así como de “contendidas perpetuas entre grupos universitarios”; sin el menor interés en analizar las causas que los motivaban y sólo aludiendo a los aspectos sintomáticos,¹⁸ el funcionario planteó la nueva ley de autonomía. Con el propósito expreso de dejar a la Universidad a su propio destino y convertirla en una “institución privada”, se le otorgaba lo que se ha denominado una “autonomía plena”, en tanto que sólo se enumeraban los órganos de gobierno y se facultaba al Consejo

¹⁵ Vid., *ibidem*, pp. 207-208.

¹⁶ Un análisis acucioso sobre los términos de la polémica, puede consultarse en Valadés, Diego, “Las leyes orgánicas de la Universidad Nacional Autónoma de México”, en *Deslinde*, UNAM, núm. 125, mayo de 1980, pp. 13-21.

¹⁷ Vid., *ibidem*; Jiménez Rueda, *op. cit.* (*supra*, nota 5, capítulo II), pp. 207-208; Mendieta y Núñez, *op. cit.* (*supra*, nota 5, capítulo II), pp. 77-78.

¹⁸ *Cfr.*, Valadés, *op. cit.* (*supra*, nota 16, capítulo II), pp. 8-9.

Universitario para que determinara la integración, funcionamiento, facultades y renovación de los mismos, así como para que dictara “todas las normas y disposiciones generales encaminadas a organizar y definir el régimen interior de la Universidad”; pero, igualmente, se le privaba de su carácter “nacional” y se fijaba una aportación única de diez millones de pesos por parte del gobierno, a cambio del subsidio que anualmente venía recibiendo hasta esa fecha.¹⁹ Así, lejos de fortalecer las atribuciones universitarias —pretexto esgrimido por Abelardo L. Rodríguez en la exposición de motivos—, la iniciativa tendía a eludir la responsabilidad estatal para con la Universidad.²⁰

La respuesta del Consejo Universitario, en noviembre de 1933, fue enérgica:

La Universidad de México es una institución nacional por haberlo sido siempre, por ser la ley de 21 de octubre pasado una ley federal, dictada por poderes federales en ejercicio de facultades que les otorgaba la constitución federal y para la satisfacción de una necesidad de la República entera... No es un Estado soberano y por eso

¹⁹ El propio Bassols afirmó que una de las “soluciones” que el gobierno había ponderado consistía en derogar la ley de 1929 para que el ejecutivo se hiciera cargo directamente de todos los planteles e instituciones universitarios; no obstante, se optó por diferir esa medida y quedó latente la amenaza de que en cualquier momento le fuese revocada a la Universidad su autonomía. En la exposición de motivos de la iniciativa presidencial 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 demostraren en definitiva que no están capacitados para salvar los destinos de su institución y los de nuestra cultura superior.” La exposición de motivos y la discusión de la iniciativa en la Cámara de Diputados, con la respectiva intervención de Narciso Bassols, pueden consultarse en Pinto Mazal, *op. cit.* (*supra*, nota 4, capítulo II), pp. 189-225. La discusión en la Cámara de Senadores y el texto de la ley, pueden consultarse en Hurtado Márquez, *op. cit.* (*supra*, nota 6, capítulo II), pp. 65-81. El artículo 9º expresamente estableció: “Cubiertos los diez millones de pesos en la forma establecida en este artículo, la Universidad no recibirá más ayuda económica del gobierno federal”.

²⁰ *Cfr.*, Carrillo Prieto, *op. cit.* (*supra*, nota 22, capítulo I), p. 51. “Paradójico resulta que, aun cuando el Secretario de Educación reconoció el desorden en que vivía la Universidad, la nueva Ley de 1933 no ofreciera ninguna posibilidad técnica de superar la situación en que la Universidad se debatía. Por el contrario, al afirmarse el poder de las academias se dejó vigente uno de los elementos de mayor efervescencia, cuyos resultados desfavorables para la organización institucional ya se habían dejado sentir y habrían de multiplicarse” (Valadés, *op. cit.* [*supra*, nota 16, capítulo II], p. 9).

está sujeta, en todo lo que no queda amparado por su estatuto autónomo, a la actividad y al poder de decisión del Estado... Tampoco es una empresa privada para fines de lucro, para fines indiferentes o para fines de interés público no reconocidos por el Estado mismo como esenciales a la vida de la comunidad... su misión no es sólo de utilidad general, de interés público, sino que consiste en atender una necesidad esencial para la nación.²¹

Así pues, a pesar de lo dispuesto por la ley orgánica de 1933, al aprobarse por el Consejo Universitario los estatutos generales de 1934, 1936 y 1938 se conservó la denominación de Universidad Nacional Autónoma de México.²²

En cuanto al régimen laboral también parecía que la nueva ley implicaba un cambio substancial al respecto. Lo advirtió Bassols: “la Universidad no era completamente autónoma, porque los empleados de ella se consideraban empleados públicos de la federación, desde ciertos puntos de vista y para ciertos fines”.²³ De este modo, se pensó que con la “autonomía absoluta” las relaciones entre la Universidad y el personal a su servicio podrían encuadrar en el régimen previsto para los trabajadores del sector privado. Fue así como el Sindicato de Empleados y Obreros de la Universidad Autónoma de México (SEOUAM), constituido tres días antes de que se promulgara la ley orgánica de 1933, solicitó su registro ante la Junta Central de Conciliación y Arbitraje del D. F. Esta autoridad, considerando satisfechos los requisitos de los artículos 242 y 243 de la Ley Federal del Trabajo de 1931, resolvió el 2 de noviembre de 1933 otorgar el registro, ordenando la inscripción respectiva en el libro segundo del Registro de Asociaciones, a fojas 190, bajo el número 474.²⁴

El precedente mencionado en el párrafo anterior, único en la historia del sindicalismo de la UNAM hasta la década de los seten-

²¹ Conclusiones del H. Consejo Universitario, noviembre de 1933, en Pinto Mazal, *op. cit.* (*supra*, nota 4, capítulo II), pp. 227-320.

²² *Cfr.*, *Compilación de legislación...* (*supra*, nota 9, capítulo II), pp. 127, 169 y 205.

²³ *Id.*, Pinto Mazal, *op. cit.* (*supra*, nota 4, capítulo II), p. 203.

²⁴ Sin embargo, el 3 de octubre de 1949, atendiendo a las reformas a la fracción XXXI del artículo 123 constitucional y a la nueva ley orgánica de la UNAM de 1945, la Junta Central canceló el registro, dejando a salvo los derechos de los trabajadores universitarios para que los hicieran valer ante la autoridad que estimaran competente (*cfr.*, Silva Guerrero, *op. cit.* [*supra*, nota 12, capítulo II], pp. 130 y 135; Trueba Urbina, Alberto, *Nuevo derecho del trabajo*, México, Editorial Porrúa, S. A., 6a. ed., 1981, p. 597).

ta —aun cuando no hay evidencia de la lucha gremial del SEOUAM y, aparentemente, no logró la realización de sus fines—, resultaba inexplicable por el otorgamiento del registro, ya que se oponía al criterio recientemente sostenido por la Suprema Corte de Justicia en cuanto a la inaplicabilidad de la Ley Federal del Trabajo.²⁵ Aún más incongruente se ofrece tal decisión si se toma en cuenta que, la misma Junta Central, negó en 1938 el registro solicitado por el llamado Sindicato de Trabajadores de la Imprenta Universitaria.²⁶

Sin embargo, también la cuarta sala de la Suprema Corte de Justicia, por mayoría de tres votos —contra los de los ministros Salomón González Blanco y Alfredo Iñárritu—, el 30 de agosto de 1935 modificó su criterio y resolvió que al personal universitario, según los términos de la nueva ley orgánica, se le aplicaba la Ley Federal del Trabajo. Así pues, revocando la declaración de incompetencia de la Junta Central de Conciliación y Arbitraje para conocer de la demanda presentada por el quejoso en contra de la Universidad Autónoma de México, la Corte sostuvo:

...la Universidad Autónoma de México no es un órgano del Estado, ni sus empleados pueden considerarse como servidores del mismo. De acuerdo con la Ley del Trabajo solamente hay una disposición en virtud de la cual no es aplicable dicha ley a obreros y patronos, es el artículo 2º, que dice: “Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las Leyes del Servicio Civil que se expidan”. Es el único caso en que trabajadores y patronos no están regidos por la Ley del Trabajo. Se ha establecido, de modo meridiano, que todo lazo jurídico entre la Universidad y el Estado quedó roto en el año de mil novecientos treinta y tres, sin que sus empleados, como ya se ha dicho, puedan considerarse como servidores del mismo. No hay, pues, razón de especie alguna para considerar a la “Universidad Autónoma de México” exenta de las disposiciones legales invocadas.²⁷

²⁵ *Vid., op. cit.* (*supra*, nota 13, capítulo II), p. 335.

²⁶ A pesar de la negativa de registro, los trabajadores de la imprenta, organizados a instancias de las autoridades universitarias como sociedad cooperativa de producción e incorporados en 1938 al presupuesto universitario, funcionaron como agrupación profesional. El llamado sindicato de la imprenta llegó a pactar con la UNAM las condiciones de trabajo exclusivamente para sus agremiados, rigiendo para ellos la cláusula de exclusión por ingreso. Esta organización gremial desapareció en 1966 pues, como se explicará, los trabajadores respectivos se incorporaron a la ATAUNAM (*cfr.*, Silva Guerrero, *op. cit.* [*supra*, nota 12, capítulo II], p. 32).

²⁷ Amparo en revisión en materia de trabajo 6792/34, *Semanario Judicial de la Federación*, quinta época, t. XLV, 30 de agosto de 1935, pp. 4035 y 4045-4046.

Con respecto a dicha ejecutoria, el ministro don Salomón González Blanco formuló voto particular en los siguientes términos:

.. La Universidad, aun con la plena autonomía de que hoy goza, no ha dejado de tener, en esencia, las mismas características que tuvo en las épocas precedentes. . . aun la plena autonomía, no desliga a la Universidad del Estado hasta hacerla una institución de carácter privado, con todas las facultades, obligaciones y derechos que les son inherentes a las instituciones de esta clase. . . lo que sucede propiamente, es que la autonomía universitaria, constituye solamente un acto de descentralización, realizado por el Estado, por lo que se refiere a las funciones de carácter técnico encomendadas a la Universidad, y nada más, y si no fuera sólo esto, ¿por qué y para qué entonces señalarle fines, normas de estructura, principios de Gobierno, integración de su Hacienda, y más aún, hacer reserva expresa de que el Gobierno de la República podrá, en cualquier momento, readquirir sobre la institución el manejo y control que espontáneamente ha abandonado sólo para dar a los universitarios una oportunidad de demostrar capacidad en el Gobierno propio de su institución? . . . si la Universidad Autónoma de México no es una institución de carácter privado en un sentido estricto y jurídico; si no es una empresa en el sentido económico, puesto que sus altos fines no amparan espíritu de lucro; si su patrimonio no puede ser distraído del único objeto para el que el Estado se lo ha entregado en Administración; ¿cómo entonces va a asignarle el carácter de patrono, dentro de la acepción inconfundible que a este término otorga el derecho obrero y las leyes que lo regulan? . . . que se expida, cuando a bien tengan sus miembros determinarlo, una reglamentación interior de escalafón o de servicio civil, para precisar los derechos y obligaciones de sus servidores, y entonces ya podrán éstos exigir el cumplimiento de las prevenciones estatuidas, y en su caso, exigir las responsabilidades de la violación de tales disposiciones; pero mientras esto no sea, los servidores de la Universidad tendrán que aceptar, aun con perjuicio de sus particulares intereses, las disposiciones que emanen del Gobierno de la misma, dentro de la política general que a la Universidad le ha fijado el Estado, ya que no existe razón fundada para aplicar a esos servidores, con exactitud, las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, ni las contenidas en el artículo 123 constitucional, ya que unas y otras sólo regulan las relaciones entre el capital y el trabajo. . . por esto debe concluirse que los servidores de la Universidad. . . son a la vez de la nación misma y que su estatuto jurídico es el mismo también que el de todos los que a la nación sirven, bien en los órganos

directos del Estado, bien en las corporaciones descentralizadas de su directa administración.²⁸

En contra de considerar al personal universitario sujeto al régimen de los trabajadores del sector privado también se pronunciaron destacados profesores de la Universidad desde recién promulgada la ley de 1933. Así, por ejemplo, Antonio Carrillo Flores, Ángel Carvajal y Manuel Sánchez Cuen —en un memorable ensayo sobre la naturaleza jurídica de la Universidad—, concluyeron que, de conformidad a los términos de la ley orgánica, los precedentes establecidos por la Suprema Corte de Justicia hasta dicho año y lo sostenido por el propio Consejo Universitario, “Tienen carácter público, extracontractual, las relaciones de la Universidad con sus funcionarios y empleados y con los destinatarios del servicio”.²⁹ En efecto, si bien la ley orgánica de 1933 no se había referido expresamente al personal universitario, su artículo 4º invistió al Consejo como “la suprema autoridad universitaria”, facultándolo para dictar “todas las normas y disposiciones generales

²⁸ *Ibidem*, pp. 4047-4053.

²⁹ Carrillo Flores, Antonio Carvajal, Ángel y Sánchez Cuen, Manuel, “La naturaleza jurídica de la Universidad Autónoma de México”, en *Revista General de Derecho y Jurisprudencia*, México, año V, núm. 2, abril-junio de 1934, p. 235. Para arribar a dicha conclusión, los autores tomaron en cuenta las siguientes consideraciones: “las leyes mexicanas, no reconocen una base contractual a la situación jurídica de los empleados públicos, porque éstos... aceptan las condiciones que el Poder Público establece unilateralmente en los Reglamentos del servicio... En el régimen de Derecho Público, a diferencia de lo que ocurre en las situaciones de Derecho Privado, donde los intereses en conflicto se hallan en el mismo plano de igualdad, el interés que representa el Estado goza de una situación preeminente, y a él debe subordinarse el interés de los particulares... siendo la Universidad una corporación pública que tiene a su cargo un conjunto de actividades que constituyen una atribución del Estado, el personal de empleados y funcionarios no debe ser un obstáculo en ningún caso para que la Institución pueda organizarse, funcionar y modificar sus sistemas según lo requiera el servicio, lo cual no obsta para que reglamentariamente se establezcan las garantías adecuadas para el buen funcionamiento de la Institución... los beneficios o garantías que se concedan no tendrán un carácter contractual, sino unilateral, reglamentario, y derivarán de los reglamentos que en ejercicio de su competencia legislativa dicte el Consejo Universitario... Según los términos del artículo 2o. de la Ley Federal del Trabajo, las relaciones entre el Estado y sus servidores deben regirse por las leyes del servicio civil que se expidan... Durante la vigencia de la ley anterior, la Suprema Corte de Justicia pronunció tres ejecutorias... sustentando el criterio expuesto y rechazando la tesis de que existiera contrato de trabajo entre la Universidad y sus empleados... la nueva Ley no proporciona base alguna para afirmar que en este punto la situación haya variado. La naturaleza jurídica de la Universidad continúa siendo idéntica; *habría sido preciso que perdiera su carácter de corporación pública, para que las relaciones con su personal quedaran colocadas en el mismo plano en que lo están las de los particulares*” (*ibidem*, pp. 224-225).

encaminadas a organizar y definir el régimen interior de la Universidad”, incluyendo claro está las medidas conducentes y aplicables a su personal, por lo que establecía para el mismo un régimen extracontractual, estatutario.

Con base en el referido artículo 4o. de la ley orgánica, el Consejo Universitaria expidió diversos estatutos generales en 1934, 1936 y 1938, el primero de los cuales facultó al Consejo para vetar designaciones no realizadas por él o de acordar la remoción o la revocación del nombramiento de cualquier profesor en los casos y requisitos que el reglamento determinara al efecto; asimismo, se facultó al rector para proponer, en su caso, la designación de los demás miembros del personal docente, técnico y administrativo de la Universidad, en los términos de los reglamentos respectivos; en tanto que a las academias generales de cada facultad o escuela se les atribuyó el dictaminar sobre la admisión o contratación de los profesores libres o extraordinarios.³⁰ El estatuto de 1936 quitó al Consejo la facultad de nombrar al personal docente y recayó en el rector la designación —a propuesta del director de la facultad o escuela correspondiente—, así como el cambio o remoción del personal docente, técnico y administrativo, en los términos de los reglamentos respectivos, si bien el Consejo conservó la facultad de vetar o revocar cualquier nombramiento de profesor y las academias de profesores y alumnos de cada facultad o escuela la de dictaminar sobre la admisión de profesores libres y la contratación de profesores extraordinarios; en cuanto a los profesores y los empleados, este último estatuto también estableció que aquellos que hubieren prestado durante tres años sus servicios sólo podrían ser removidos por dos tercios de los miembros del Consejo Universitario y previa oportunidad al interesado de defenderse, que en los ascensos se tomaría en cuenta la antigüedad y eficacia de los servicios prestados por los empleados, así como el derecho a una pensión cuando hubieren prestado servicios a la Universidad por más de veinte años los profesores o de veinticinco años los empleados.³¹

El estatuto general de 1938, por su parte, facultó al rector para hacer, en los términos de los reglamentos respectivos, las designaciones, cambios o remociones del personal docente, técnico y administrativo que no estuvieran reservados al Consejo o a otras auto-

³⁰ Cfr., los artículos 5o, inciso c; 17 inciso d, y 27 inciso f del Estatuto de la Universidad Nacional de México de 1934.

³¹ Cfr., los artículos 21, fracción 5; 25, fracción 3; 34, fracción 5, 35 y 38 del Estatuto de la Universidad Nacional Autónoma de México de 1936.

ridades de la Universidad; a los directores de cada facultad o escuela se les autorizó para proponer el nombramiento del personal docente y a las academias para dictaminar sobre la admisión de profesores extraordinarios, así como para nombrar a los profesores adjuntos, ayudantes y preparadores y proponer al Consejo la designación de los titulares; asimismo, se conservó para los profesores con más de tres años de servicios el derecho a no ser removidos sino por acuerdo del Consejo y previa oportunidad de defenderse, previendo el derecho de los profesores y empleados a pensionarse cuando hubieran prestado a la institución servicios por más de veinte años.³²

Los días 9 y 23 de enero de 1940 se aprobó por el Consejo Universitario el Reglamento de oposiciones para ocupar las cátedras vacantes en las diversas facultades o escuelas de la Universidad,³³ el cual estableció que las cátedras vacantes por falta definitiva del titular y las de nueva creación se concederían mediante el sistema de oposición, correspondiendo a las academias de profesores y alumnos de cada facultad o escuela otorgar el nombramiento respectivo, previo dictamen de un jurado integrado por cinco profesores designados por el director de dicha facultad o escuela; asimismo, se facultaba a las academias de profesores y alumnos para que, previo estudio por una comisión al finalizar cada año escolar, decretaran la separación del profesor si a su juicio no había desempeñado satisfactoriamente la cátedra y, en caso de que el profesor la continuara sustentando durante tres años, resolviera si era conveniente proponer al profesor provisional como titular al Consejo Universitario, en cuyo caso sólo podría ser removido de conformidad a lo previsto por el estatuto general.³⁴ Cabe aludir también, por su importancia, al Reglamento que crea la posición de profesor universitario de carrera en la Escuela de Bachilleres (Nacional Preparatoria e Iniciación Universitaria), en la Facultad de Ciencias y en la Facultad de Filosofía y Letras, aprobado por el Consejo Universitario en 1943 y que se refiere a los profesores de dedicación exclusiva a la enseñanza y la investigación dentro de esas dependencias.³⁵

³² Cfr., los artículos 27, fracción VII; 33, fracción IV; 40, fracciones III y VIII; 43 y 78 del Estatuto General de la Universidad Nacional Autónoma de México de 1938.

³³ Vid., *Compilación de legislación...*, op. cit. (supra, nota 9, capítulo I), pp. 260-262.

³⁴ Cfr., artículos 1o., 8 y 12, en *ibidem*; vid., Carrillo Prieto, op. cit. (supra, nota 8, capítulo II), pp. 53-61.

³⁵ Otros reglamentos relevantes en esa época para el personal académico fueron

Es conveniente advertir que, si bien en 1938 se promulgó el primer Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado —modificado ligeramente en 1941—, el cual autorizaba la organización colectiva de dichos trabajadores y, de manera restringida, el derecho a huelga, no se tiene noticia de que los empleados universitarios hubieren solicitado quedar incorporados al mencionado estatuto y aprovechar tal innovación pues, como se apuntó, insistían haber salido del control estatal por la autonomía. En realidad, durante la vigencia de la ley orgánica de 1933 las relaciones de la Universidad con su personal tuvieron un carácter exclusivamente estatutario, ya que la ejecutoria de 1935 de la Suprema Corte de Justicia no tuvo gran repercusión en la práctica al no registrarse mayores conflictos laborales universitarios en esa época.³⁶ Así pues, el personal académico y administrativo de la Universidad se rigió por lo dispuesto en sus diversos estatutos generales y algunos otros reglamentos aludidos, mas ninguno de ellos hizo referencia a sindicato universitario alguno y ni siquiera se previó el derecho del personal a agremiarse, por lo que la constitución y/o registro de los sindicatos anteriormente mencionados tuvieron efectos meramente nominales.

Ahora bien, la animosidad hacia la Universidad en 1933 por la iniciativa presidencial y los miembros del Congreso de la Unión se reflejó en la realidad,³⁷ no sólo por la falta de recursos económi-

el Reglamento de oposiciones para la provisión de profesores adjuntos de la Escuela Nacional de Jurisprudencia (1939), el Reglamento que norma las actividades generales de los profesores de la Escuela Nacional Preparatoria (1940), el Reglamento para el personal docente de la Escuela Nacional Preparatoria (1940) y el Reglamento para el personal docente de la Escuela Veterinaria (1942); *vid.*, *Compilación...*, *op. cit.* (*supra*, nota 9, capítulo II), pp. 258-259, 263-265, 269-276 y 313-321.

³⁶ El único otro caso laboral del que se tiene noticia que haya llegado a la Suprema Corte durante ese periodo, se relacionó con el mismo quejoso y asunto que motivó su intervención en 1935, en virtud de que la Junta Central de Conciliación y Arbitraje, una vez considerada competente para conocer de la demanda de reinstalación y pago de salarios caídos a Rodolfo Martínez Quintero, absolvió a la Universidad Autónoma de México, lo cual fue ratificado por la Corte en 1942 (Amparo directo en materia de trabajo 3552/42, *Semanario Judicial de la Federación*, quinta época, tomo LXXIII, 10 de septiembre de 1942, p. 6160).

³⁷ Para contrarrestar la importancia de la Universidad Autónoma de México en la enseñanza superior del país, el gobierno federal, entre otras medidas, creó el 30 de octubre de 1935 el Consejo Nacional de la Educación Superior y la Investigación Científica, el 8 de febrero de 1936 se inauguró la Universidad Obrera —cuyo primer rector fue Vicente Lombardo Toledano— y en 1937 el presidente Lázaro Cárdenas constituyó el Instituto Politécnico Nacional; debe advertirse que el carácter nacional del que fue desprovisto la Universidad, resultó luego adjudicado al Instituto de reciente creación (*vid.*, Valadés, *op. cit.* [*supra*, nota 16, capítulo II] pp. 25-39).

cos para la consecución de sus fines sino por la ausencia de instrumentos técnicos para una adecuada gestión universitaria,³⁸ culminando en 1944 con un violento conflicto interno que cuestionó, una vez más, la estructura orgánica de la Universidad. En efecto, ante la renuncia de Brito Foucher a la rectoría en dicho año, hubo una grave escisión dentro de la Universidad que provocó la coexistencia de dos órganos colegiados supremos —el antiguo Consejo Universitario y el llamado Consejo Universitario Constituyente, este último convocado por el denominado Directorio Universitario que se constituyó para regir a la Universidad al quedar ésta acéfala—, así como de dos rectores, cada uno de ellos apoyado por un grupo distinto, con lo cual se hizo evidente, más que nunca, la urgencia de una reforma universitaria integral.³⁹

3. *Ley orgánica de 1945*

En la mañana del 7 de agosto de 1944, el presidente de la República, Manuel Ávila Camacho, se entrevistó conjuntamente con los rectores —Manuel Gual Vidal y José Aguilar Álvarez— para que ambos le explicaran sus puntos de vista y, al término, el propio presidente les sugirió una solución: la desintegración de las tendencias que ambos rectores representaban y la designación de una junta de ex-rectores para la solución de los problemas que enfrentaba la Universidad. Con alto espíritu universitario, ambos rectores renunciaron a su cargo ante el órgano colegiado que los había elegido.⁴⁰ En efecto, durante la tarde de ese mismo día Gual Vidal renunció ante el Consejo Universitario Constituyente, el cual fijó

³⁸ “Entonces empezó a desarrollarse una baja política de intereses y de ambiciones; se inició una era aciaga de inquietudes bastardas. . . Ciertos profesores que aspiraban a la rectoría de la Universidad, o a la dirección de alguna escuela o facultad sin tener para ello méritos académicos suficientes, vieron en el sistema democrático de la ley preciosa oportunidad para satisfacer sus ambiciones y comenzaron a formar, en torno suyo, núcleos de estudiantes atrayéndoles con promesas, con dinero, auspicando reuniones y mítines, pagando manifiestos, promoviendo desórdenes, comprando votos, organizando equipos de alumnos golpeadores que se encargaban de imponer por la fuerza a sus compañeros y de perseguir a quienes eran señalados como enemigos. . . serie de disturbios y de huelgas locales y generales. . . que terminaban, siempre, con la renuncia del director de la escuela afectada o con la renuncia del rector de la Universidad. . . Se dio el caso bochornoso de que hubiese, al mismo tiempo, dos rectores sostenidos por masas estudiantiles divididas” (Mendieta y Núñez, *op cit.* [supra, nota 5, capítulo II], pp. 78-79).

³⁹ *Vid.*, González Oropeza, Manuel, *Génesis de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México*, México, UNAM, 1980, pp. 9-49.

⁴⁰ *Cfr.*, *ibidem*, p. 44.

los puntos de acuerdo para una reforma universitaria y la adopción de la propuesta del presidente de la República, nombrando una comisión que invitara a los ex-rectores para que constituyeran un gobierno provisional que resolviera el problema universitario.⁴¹ Asimismo, el 9 de agosto Aguilar Álvarez renunció ante el antiguo Consejo Universitario.⁴²

La junta de ex-rectores —integrada por Ignacio García Téllez, Manuel Gómez Morín, Fernando Ocaranza, Luis Chico Goerne, Gustavo Baz y Mario de la Cueva—, aceptó su tarea y el 14 de agosto de 1944 eligió como rector de la Universidad al doctor Alfonso Caso, quien tenía grandes méritos académicos y a pesar de su renuencia aceptó el cargo como resultado de la presión en ese sentido del presidente de la República.⁴³ Las Bases aprobadas por la junta de ex-rectores de la Universidad Nacional Autónoma de México para el gobierno provisional de la institución fueron expedidas el 15 de agosto⁴⁴ y, una vez normalizada la vida universitaria, con fecha 23 de octubre se instaló el nuevo Consejo Constituyente Universitario, integrado por profesores y alumnos, electos por unos y otros, así como por los directores de cada facultad, escuela e instituto, un representante de los empleados, el secretario del Consejo y el propio rector. En dicha sesión, el rector Caso expresó que la única misión del Consejo Constituyente Universitario era la aprobación de los lineamientos para una reforma universitaria que contemplara la naturaleza técnica de la institución y la habitabilidad para la consecución de sus fines.

Con base en un anteproyecto de ley orgánica presentado por Alfonso Caso, previo dictamen sobre el particular de la Comisión de Estatuto del Consejo Constituyente Universitario —creada para analizar y estudiar dicho anteproyecto y recibir las opiniones y sugerencias de todos los universitarios—, el Consejo se declaró en sesión permanente, y del 29 de noviembre al 18 de diciembre de 1944 —habiéndose reunido en 9 ocasiones— se debatieron los términos de la reforma legislativa universitaria. El 21 de diciembre fue entregado el proyecto aprobado por el Consejo al presidente

⁴¹ Cfr., Alarcón, Alicia, *El Consejo Universitario. Sesiones de 1924-1977*, México, UNAM, 1979, p. 203.

⁴² *Id.*, González Oropeza, *op. cit.* (*supra*, nota 39, capítulo II), pp. 45-59.

⁴³ Cfr., Silva Herzog, Jesús, *Una historia de la Universidad de México y sus problemas*, México, Siglo Veintiuno Editores, 1974, p. 81.

⁴⁴ *Id.*, *Compilación de legislación...*, *op. cit.* (*supra*, nota 9, capítulo II), pp. 359-361.

de la República, quien lo sometió como iniciativa propia a las Cámaras de Diputados y de Senadores y, seguido el proceso legislativo federal, el 6 de enero de 1945 se publicó la nueva Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México. Así pues, la "Ley Orgánica vigente constituye el primer ordenamiento en la historia legislativa de la Universidad que fue elaborado por su propia comunidad universitaria".⁴⁵

En la presentación ante el Consejo Constituyente Universitario del anteproyecto de la ley orgánica, el rector Caso advirtió que la reforma propuesta descansaba 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 organizar la investigación científica para formar profesionistas 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.⁴⁶

Así, para superar los equívocos provocados por el silencio de la ley orgánica de 1933 en cuanto a la naturaleza jurídica de la Universidad —llegando al absurdo de que se concibiera como una ins-

⁴⁵ González Oropeza, *op. cit.* (*supra*, nota 39, capítulo II), p. 6. En efecto, sólo hubo dos pequeñas modificaciones al texto del proyecto: El Ejecutivo federal, después de atender las opiniones de algunas sociedades de alumnos, agregó un artículo —el 18— por el cual se consagraba el reconocimiento y la independencia de dichas asociaciones respecto de la Universidad; la Cámara de Diputados, por su parte, agregó al artículo 17 el goce de las franquicias postal y telegráfica a la Universidad. Ambos aspectos fueron aprobados por el Congreso de la Unión (*cfr.*, *ibidem*, pp. 71-72). El texto de dicha ley orgánica puede consultarse en *Compilación de legislación...*, tomo II, *op. cit.* (*supra*, nota 9, capítulo II), pp. 776-784.

⁴⁶ Caso, Alfonso, "Presentación ante el Consejo Constituyente Universitario del proyecto de Ley Orgánica, 1944", en Pinto Mazal, *op. cit.* (*supra*, nota 4, capítulo II), p. 260.

titución privada—, el artículo 1º del anteproyecto establecía: “La Universidad Nacional Autónoma de México es una corporación pública —organismo descentralizado del Estado— dotado de plena capacidad jurídica”. Al respecto, la exposición de motivos del anteproyecto señaló: “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 organización del Estado mexicano, sino simplemente descentralizada del mismo”.⁴⁷ De este modo, Alfonso Caso planteó la concepción medular que caracteriza a la autonomía como una modalidad de la descentralización en el régimen del derecho administrativo.⁴⁸

Otro de los logros importantes del anteproyecto fue el de eliminar la confusión constante entre lo político y lo técnico que había impedido a la Universidad realizar adecuadamente sus fines; advirtiendo que las autoridades universitarias habían tenido siempre este doble carácter —el de autoridades políticas que necesitan contar con la popularidad y con el apoyo de los grupos y, por otro lado, el carácter de autoridades técnicas que necesitan resolver objetivamente las cuestiones de organización docente y científica—, la exposición de motivos señaló:

El proyecto de ley que ustedes van a conocer, crea dos tipos de autoridades: las autoridades técnicas y legislativas, por una parte, y las autoridades ejecutivas, por la otra. En las autoridades técnicas y legislativas, el proyecto de ley que presentamos admite la colaboración de todos y una organización democrática que fomente, entre los estudiantes y los profesores su sentido de responsabilidad y su participación en la vida misma de la casa de estudios, en lo que tiene de esencial que es el cumplimiento de sus actividades técnicas, y en la expedición de sus reglamentos y demás actos legislativos; pero para impedir que las autoridades ejecutivas se transformen en autoridades políticas, su nombramiento debe estar encomendado a personas de autoridad científica y moral indiscutible y totalmente alejadas de los intereses inmediatos de los profesores y estudiantes universitarios. Por tal razón, el proyecto de ley que presentamos, señala en su artículo 3º cinco autoridades: primera, la Junta de Gobierno, que tiene una función de nombramiento y de árbitro; segunda, el Consejo Universitario, supremo cuerpo técnico y legislativo; tercera, el rector, que es la autoridad ejecutiva máxima; cuarta, los directores de las facul-

⁴⁷ *Ibidem*, p. 261.

⁴⁸ *Cfr.*, Valadés, *op. cit.* (*supra*, nota 16, capítulo II), p. 43.

tades, escuelas e institutos, autoridades ejecutivas también, subordinadas al rector; y, quinta, las academias mixtas, que tendrán el carácter de órganos necesarios de consulta, y que son, en relación con cada facultad o escuela, el cuerpo técnico por excelencia.⁴⁹

A las anteriores cinco autoridades cabe agregar al Patronato que fue incluido en el proyecto y, en su oportunidad, en la ley orgánica aprobada por el Congreso de la Unión.⁵⁰ De esta manera, en combinación con otras medidas previstas por dicha ley, se logró el restablecimiento de la Universidad y, durante sus casi cuarenta años de vigencia, la misma ha demostrado su idoneidad por la solidez de sus principios y, por otra parte, la flexibilidad contemplada al delegar ciertos aspectos a los estatutos internos correspondientes.

a) *El régimen estatutario previsto.* Con respecto a las “Relaciones de la Universidad con sus empleados”, la exposición de motivos le dedicó un rubro especial para apoyar el régimen estatutario previsto para el particular por el anteproyecto, señalando:

Es un principio general, reconocido por la Suprema Corte de Justicia en México, que los funcionarios y empleados de los establecimientos o corporaciones públicas, pueden estar sometidos, sin quebranto de ningún texto constitucional, a un régimen extracontractual, estatutario. En años recientes, cuando por consideraciones diversas el gobierno ha atribuido a ciertas empresas el carácter de corporaciones públicas, resulta explicable que se haya sometido a ciertos grupos de trabajadores de tales empresas a un régimen contractual. Pero la Universidad no es una empresa, no organiza los elementos de la producción para la persecución de ningún propósito lucrativo; nunca ha tenido, ni tiene, ni se propone tener, provechos en sentido económico; es, como antes se dijo ya, una comunidad de cultura. Por estas razones, el anteproyecto, que ha vuelto a definir el carácter público de la Universidad, acoge en cuanto al problema de las relaciones entre la Universidad y su personal docente o administrativo, una solución que no es nueva, sino que hace más de diez años fue establecida por la Suprema Corte de Justicia.

Conviene, sin embargo, dejar bien claro que el hecho de que las relaciones entre la Universidad y sus servidores tengan un carácter estatutario y no contractual, no será obstáculo para que, como el proyecto

⁴⁹ Caso, *op. cit.* (*supra*, nota 46, capítulo II), pp. 266-267.

⁵⁰ Para un análisis de la organización actual de la Universidad, puede consultarse el magnífico estudio de Valadés, Diego, *La Universidad Nacional Autónoma de México. Formación, estructura y funciones*, México, UNAM, 1974, pp. 47-61.