

SEGUNDA PARTE

Discusión general. Artículo 353-J	27
Artículo 353-K	38
Artículo 353-L	40
Artículos 353-M y N	44
Artículos 353-Ñ y P	46
Artículo 353-O	57
Artículo 353-Q	58
Artículo 353-R	61
Artículos 353-S y T	66
Artículo 353-U	70
Artículo Primero Transitorio	71

SEGUNDA PARTE

En la segunda parte, procederemos a realizar un estudio de cada una de las cuestiones que fueron consideradas dentro del articulado del capítulo xvii del Título Sexto. Si bien el análisis no necesariamente sigue el mismo orden de los artículos relativos, intentaremos que se aproxime lo más que sea posible, con el efecto de facilitar su asociación con el decreto. Así, los puntos que se mencionarán a continuación integrarán el hilo conductor mediante el que se articularán las opiniones y posiciones de los diversos grupos y partidos que intervinieron en los debates.

Discusión General. ARTÍCULO 353-J

El artículo en cuestión se dirige a regular las relaciones de trabajo que existan entre los trabajadores académicos y administrativos y las universidades e instituciones de educación superior autónomas por ley. Además de esta función, la segunda parte del artículo 353-J contiene una referencia de índole programática, por cuanto señala que la misma regulación tendrá por objeto lograr el equilibrio y la justicia social en dichas relaciones laborales, en forma tal que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines propios de estas instituciones.

De lo anterior cabe deducir que los factores críticos o cruciales de la nueva regulación son dos: por una parte, el reconocimiento del carácter laboral de la relación existente entre la institución de educación superior y su personal, con todo lo que esto implica en el terreno del reconocimiento de sus derechos como trabajadores y, por la otra, la compatibilización de dichos derechos laborales con la autonomía y demás consecuencias del régimen de descentraliza-

ción de que gozan las instituciones de educación superior. Tal compatibilización se logró precisamente a través de las modalidades que, como excepciones, se hicieron a las reglas generales.

Sin que pueda pretenderse que hubiera sido posible lograr una solución perfecta, que hubiera convenido a todos los intereses, la regulación vino a resolver un dilema, o aparente dilema, que no sólo parecía de difícil solución, sino que incluso entre más remota parecía esta solución, más creían beneficiarse algunos grupos, que medraban con la confusión y desasosiego que reinaba en la educación superior pública. La solución vino a establecerse como un punto intermedio entre las exigencias de quienes defendían las dos posiciones aparentemente antitéticas: para las autoridades universitarias, el respeto al carácter particular del régimen de sus instituciones, como condición necesaria para el desempeño de sus funciones; para los sindicatos, la defensa de los derechos laborales de sus agremiados. El avenimiento de intereses tan conflictuados, después de los años de lucha, y de tan diversas posiciones no podía ser logrado íntegramente en una primera aproximación, por lo que, naturalmente, la reforma legal dejó de colmar algunas expectativas; por ejemplo, las autoridades universitarias no estuvieron de acuerdo con que se hiciera posible la suscripción de cláusulas de exclusión para el personal administrativo, mientras que los sindicatos radicales no estuvieron de acuerdo con la exclusión de los sindicatos de industria y los nacionales.¹⁶

Una vez formulada la observación general, pasaremos al estudio de cada uno de los elementos que integran el artículo 353-J. El reconocimiento legal de la naturaleza jurídica de la relación laboral constituyó una conquista del movimiento sindical universitario, ya que anteriormente no sólo algunos voceros de las instituciones públicas autónomas de enseñanza superior negaban el carácter laboral de la relación o la excluían del marco del contrato de trabajo, sino que incluso los órganos jurisdiccionales coincidían total o parcialmente con este punto de vista.¹⁷

¹⁶ Desplegado publicado en el *Excelsior*, segunda parte de la sección A, p. 26, del 8 de octubre de 1980, suscrito por el doctor Guillermo Soberón, en su calidad de rector de la Universidad Nacional Autónoma de México. Por medio del desplegado, el doctor Soberón manifiesta su divergencia con el dictamen de la Comisión de Trabajo y Previsión Social de la Cámara de Diputados, que modificó la iniciativa del presidente de la República, en su artículo 353-Q, omitiendo la disposición que originalmente contenía, prescribiendo la cláusula de exclusión por separación, de los contratos colectivos del personal administrativo al servicio de las universidades e instituciones de enseñanza superior autónomas.

¹⁷ Suprema Corte de Justicia, Cuarta Sala, sentencias recaídas en los siguientes juicios: Catalán Felipe y otros vs. la UNAM (316/1932), 13 de mayo de 1953,

No es de sorprender que haya sido tan extendida la concepción de que no había relación laboral entre las universidades y sus empleados, particularmente en el caso de los trabajadores académicos. En primer término, porque el vertiginoso crecimiento económico y social que produjo el proceso de industrialización —particularmente a partir de las tres últimas décadas— ha rebasado al derecho o por lo menos a sus doctrinas tradicionales. Por lo que hace a la educación superior este fenómeno fue particularmente visible desde finales de la década de los sesentas. En segundo término porque, la explosión demográfica, el aumento de la demanda social de educación superior y la esclerosis de la organización tradicional de universidades y demás instituciones de enseñanza superior, precipitaron el conflicto que se venía gestando desde finales de la década de los cincuentas.

En el ámbito laboral, esto implicó que se generaran huestes de profesores improvisados, cuyo principal efecto fue agudizar los conflictos latentes que precipitarían el brusco cambio que inevitablemente se produciría, ya fuera en forma pacífica o violenta. La creciente proletarización de los sectores medios profesionales vino a contribuir a aproximar a los profesionales de la educación a la posición de asalariados y, consecuentemente, a facilitar su asimilación a los esquemas de trabajo, asociación profesional y militancia de los demás trabajadores, apartándolos cada vez más de las profesiones liberales, adonde originalmente pertenecía este género de labor. La expresión jurídica del trabajo profesional, el contrato de prestación de servicios profesionales, no hubiera podido contener dentro de sus estrechos límites las complejas relaciones, difíciles conflictos y trascendentes intereses que se habían venido dando entre las instituciones públicas autónomas de educación superior y su personal.

A pesar de lo dicho con anterioridad, hubiera sido superficial calificar apresuradamente de prejuiciosa a la corriente que negó la naturaleza laboral de la relación existente entre las universidades y su

Semanario Judicial de la Federación, 5ª época, tomo xxxviii, pp. 321-336; Francisco García Ramos vs. la UNAM (4958/61), 1 de abril de 1963, Semanario Judicial de la Federación, 6ª época, vol. lxx, quinta parte, pp. 40-57. El Grupo Especial Número Nueve de la Junta Central de Conciliación y Arbitraje de Toluca, Edo. de México, decidió que la relación entre la Universidad Nacional Autónoma y su personal no se regía por un contrato de trabajo, en la resolución que recayó en el juicio: Sindicato de Vaqueros y Trabajadores de Establos y Peones Campesinos del Estado de México vs. la UNAM, expediente III-57-64. El Grupo Número Nueve de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje resolvió que las relaciones entre la Universidad Nacional Autónoma de México y su personal docente no se regían por un contrato de trabajo, en el laudo que pronunció en el juicio: Meza Cruz Héctor vs. la UNAM, expediente 176/62.

personal, ya que desde la perspectiva doctrinal siempre fue y ha sido difícil llegar a una conclusión rotunda y absoluta. En efecto, el carácter de subordinación y dependencia de la relación laboral es difícil de caracterizar en el caso del personal académico, especialmente de asignatura, debido a que la libertad de cátedra y de investigación eximen al trabajador académico del constreñimiento al que se somete al trabajador ordinario, por cuanto se refiere a las facultades de dirección y señalamiento de la materia objeto del trabajo. Naturalmente, se podría argumentar que los planes y programas de estudio son determinados por los órganos o autoridades colegiados de las universidades, que heterónomamente señalan los lineamientos y contenidos generales de dichos planes y programas. Sin embargo, dependiendo de cada caso, el grado de participación del personal académico en los órganos de gobierno atenuaría notablemente el carácter heterónimo de la decisión sobre planes y programas de estudios.

Sin embargo, como se puede deducir de lo expuesto anteriormente, la decisión que determinó la expedición del capítulo de trabajos especiales, fue condicionada más por las necesidades apremiantes que presentaba la conflictiva situación en que se hallaba inmersa la educación superior, que por la necesidad de satisfacer el placer estético de hilvanar intelectualmente la filigrana doctrinal. En efecto, era necesario proteger el trabajo de los profesionales de la educación, garantizando el goce y ejercicio de sus derechos y asegurando su estabilidad en el empleo y el disfrute de un régimen adecuado de seguridad social. La garantía más efectiva de los derechos de los trabajadores académicos y administrativos de la educación superior no puede ser otra que la de reconocer legalmente su derecho a organizarse, poniendo a su disposición los elementos para permitirles asociarse profesionalmente y así defender sus derechos e intereses laborales.

El reconocimiento de la naturaleza laboral de las relaciones que se dan entre las instituciones de educación superior y su personal constituye en sí misma una delimitación del ámbito material de la norma; una segunda delimitación, que se refiere al ámbito personal, nos permite introducir dos cuestiones importantes de definir con respecto de la persona del empleador. La primera cuestión se refiere a su caracterización como institución de enseñanza superior autónoma por ley, por lo que respecta al carácter público o privado de la institución. Si bien una apreciación de índole muy general podría llevar a la conclusión de que no se ha excluido la aplicación del capítulo xvii de la Ley Federal del Trabajo a las instituciones privadas de enseñanza superior, habría que tener en cuenta que las institu-

ciones privadas son, por su propia naturaleza, autónomas del Estado, no siendo necesario concederles tal condición. Naturalmente, habría que incluir el caso de las instituciones que, a pesar de haberse constituido conforme a las leyes que rigen a las instituciones privadas, están bajo el control del Estado, por considerarse como integrantes del sector paraestatal. Tal sería el caso de las asociaciones o sociedades civiles a las que el artículo 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal asimila a las empresas de participación estatal mayoritaria, en virtud de que la mayoría de los asociados son dependencias o entidades estatales o paraestatales, de las que la ley enumera en su artículo 46, o cuando algunas o varias de ellas se obligan a realizar o realizan las aportaciones económicas preponderantes.

Aun en el caso anterior, para que a las instituciones, tanto públicas como privadas, les sea aplicable el régimen laboral especial sería necesario que la ley les otorgara el carácter autónomo. Esta vez, se trata de determinar los alcances del otorgamiento de la autonomía. En principio, puede ser otorgada, por ejemplo, una ley en materia de educación superior, tanto por una ley general como por una ley especial, como es el caso de la Ley Orgánica de una Universidad. El problema más difícil de determinar es si el otorgamiento de autonomía debe ser expreso y categórico, o bien, se admite un otorgamiento implícito, siempre que éste se derive indubitadamente de autorizaciones que supongan o autoricen a suponer tal régimen autonómico. Salta a la vista que independientemente de los problemas que implique la posibilidad de incluir, bajo el régimen laboral del capítulo xvii, a las instituciones de educación superior a las que la ley otorgue la autonomía en forma implícita, habría que resolver cuál sería el órgano competente para decidir si se ha otorgado implícitamente el *status* mencionado. Además, sería necesario definir, inicialmente, quiénes estarían legitimados para acudir ante el órgano competente a demandar el reconocimiento de la concesión implícita del régimen de autonomía.

Una última cuestión, relacionada con la determinación del ámbito personal de validez de las normas del capítulo xvii, se refiere a que la institución pertenezca a las del nivel de la educación superior. La aparente facilidad para determinar la pertenencia al nivel de la educación superior y la también aparente intrascendencia de la distinción podrían habernos llevado a dejar a un lado la consideración de este problema. Sin embargo, existen dos matices, si se quiere, pero que no por ello dejan de presentar problemas prácticos. Por

ejemplo, es de todos conocido el hecho de que al nivel de bachillerato se le denomina enseñanza media superior. Así, en este caso habría que determinar si las instituciones de enseñanza media superior deberían incluirse entre las de enseñanza media o entre las de enseñanza superior.

En principio, los autores creen que en el caso de instituciones de enseñanza media superior agregadas o dependientes de instituciones de enseñanza superior, como es el caso de las preparatorias universitarias, debería optarse por incluirlas dentro del régimen del capítulo xvii, a fin de regular en forma homogénea a la materia laboral dentro de un mismo sistema o institución y no hacer distinciones difíciles de sostener entre los trabajadores de una misma institución. No obstante, el caso más complicado parece ser el de las instituciones de enseñanza media superior que no están agregadas a ninguna institución de enseñanza superior, pero son autónomas. En este supuesto, los autores se inclinan por dar, también, un tratamiento homogéneo a la materia laboral y no hacer distinciones entre los trabajadores de instituciones de enseñanza media superior autónomas, a menos que la ley establezca claramente un régimen diverso en materia laboral. Además del argumento apuntado, habría que tener en cuenta que las instituciones de enseñanza media superior autónomas independientes que existen son tan pocas que no valdría la pena separarlas de aquellas que dependen de instituciones de enseñanza superior, con objeto de darles un tratamiento distinto a las relaciones laborales que se desarrollan en ambas.

Finalmente, el artículo 353-J, en su última parte, señala que el objeto del capítulo xvii es conseguir “el equilibrio y la justicia social en las relaciones de trabajo, de tal modo que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines propios de estas instituciones”. La primera parte de la declaración implica, ciertamente, una adecuación de la ley a la función que deben tener las instituciones de educación superior. Actualmente, la trascendencia que tiene la educación superior para un desarrollo autónomo y justo de la sociedad mexicana es de tal manera evidente, que no es posible ignorar el interés superior de esta última en la primera. Por lo que el bien jurídico a tutelar en el equilibrio de las relaciones laborales que resultan del proceso mencionado no puede reducirse a la exclusiva consideración de los intereses y expectativas laborales de las partes, ignorando las repercusiones que tienen los conflictos que entre ellos se generan y que pueden trascender, afectando a la sociedad en su totalidad.

REGULACIÓN DEL TRABAJO EN LAS INSTITUCIONES AUTÓNOMAS 33

Las adecuaciones que establece el artículo 353-J se refieren específicamente a la autonomía, la libertad de cátedra y de investigación, así como en forma genérica a los fines propios de las instituciones de enseñanza superior. Por lo que hace a la autonomía, es preciso delimitar rigurosamente su estudio en este respecto, ya que de otro modo se correría el riesgo de introducir un vasto y exuberante análisis, que quizá resultase ser excesivo o cuando menos reiterativo. Por ello, deberá entenderse a la autonomía, para los propósitos del capítulo xvii, como la facultad de las instituciones para autogobernarse en lo académico, administrativo y financiero.

Dentro de la autonomía académica pueden incluirse la determinación de los planes y programas de estudio, así como los aspectos netamente académicos que ofrecen las relaciones existentes entre las instituciones y su personal académico. Finalmente, por lo que se refiere a los aspectos de índole académica cabría citar dos ejemplos de cláusulas que quedarían excluidas: las que dieran intervención a los sindicatos en la determinación de planes y programas de estudio, que se desprende de lo contenido en el primer párrafo del artículo 353-L, así como aquellas cláusulas que dieran intervención a los sindicatos, como tales, en los procedimientos y requisitos para determinar a qué trabajadores académicos puede considerárseles sujetos a una relación laboral por tiempo indeterminado, es decir, a quiénes se otorgue la definitividad. Lo anterior se desprende de lo dispuesto por la segunda parte del artículo 353-L.

Dentro del capítulo xvii, sólo se menciona a los aspectos académicos, para sustraerlos del ámbito de la negociación colectiva; pero podría ampliarse la exclusión a los otros dos aspectos: el administrativo y el financiero. Por ejemplo, por lo que respecta a los aspectos financieros podrían considerarse excluidas del régimen de negociación colectiva las cláusulas que den a los sindicatos facultades para intervenir en el proceso de asignación y distribución de fondos o financiamiento entre las diversas partidas o dependencias que integren el presupuesto. En lo concerniente a los aspectos administrativos, con igual razón podría excluirse alguna cláusula que otorgara a un sindicato intervención en el nombramiento de funcionarios o le permitiese ejercer facultades de supervisión y sanción con respecto a éstos.

Finalmente, por lo que se refiere a la adecuación del régimen de relaciones laborales, para que concuerden con la libertad de cátedra y de investigación, podría decirse que se tendría que excluir cualquier cláusula, en el contrato colectivo correspondiente, que impli-

case, directa o indirectamente, la restricción de la libertad de cátedra o de investigación. El más difícil de ejemplificar es el caso de conciliar las relaciones de trabajo con los fines propios de las instituciones autónomas de educación superior, por lo que a falta de una referencia concreta, nos limitaremos a señalar que la preservación de los fines propios de las instituciones aludidas —la docencia, la investigación y la difusión de la cultura—, constituye un principio al que en forma permanente se deberán referir autoridades universitarias, sindicatos y órganos jurisdiccionales competentes, como un parámetro conforme al cual ajustar su acción en el terreno de las relaciones laborales que se establecen entre los dos primeros.

La exclusión de la participación de las organizaciones sindicales en los aspectos académicos, administrativos y financieros, se contrae al caso de aquellos representantes de las organizaciones antes mencionadas que, en función de tal representación, pudieran tener una intervención formalmente acordada en un instrumento contractual. Naturalmente, en el caso del personal académico, su participación en la toma de decisiones antes señaladas está prevista estatutariamente, en vista del régimen de autogobierno universitario. Sin embargo, habrá que insistir en que en este caso su participación se deriva de una disposición reglamentaria interna de la institución y no de una cláusula bilateralmente acordada. Además, los representantes de los miembros del personal académico que intervengan en las instancias de toma de decisiones no lo hacen en función de su pertenencia o representación dentro de una organización sindical, sino porque han sido electos a través de los procedimientos previstos en los estatutos internos.

La distinción mencionada en el párrafo anterior, que pudiera parecer de matiz o superflua, implica una diferenciación trascendental, ya que, si se hicieran coincidir formalmente una y otra representación, necesariamente se transmitirían a la representación institucional todos los compromisos, las constelaciones de intereses y las perspectivas ideológicas que conlleva una dinámica organizacional gremial, que es connatural a las asociaciones o sindicatos. Aun sin que hubiera una voluntad consciente de parte de estos últimos para manipular en beneficio de sus intereses las instancias de toma de decisión de las instituciones, su participación formal en dichas instancias constituiría una amenaza para la autonomía y la libertad de cátedra y de investigación. Principalmente, tal amenaza se presentaría como resultado de situaciones generales por dos motivos: primero, porque un esquema como el descrito vendría a reforzar los vínculos de militancia y

proselitismo que necesariamente debe tener el representante sindical, en vez de atenuarlos, de modo que fuera posible que, sin dejar de participar de la perspectiva sindical, pudiera desarrollar paralelamente una visión institucional; segundo, porque el acceso formal e indiscriminado de los representantes sindicales a las instancias de decisión terminaría con el pluralismo, ya que ninguna de las demás tendencias o grupos no organizados podrían competir con las organizaciones sindicales, que tenderían a asimilar o anular a las demás. Finalmente, podría desaparecer el saludable equilibrio que se ha generado, a través del contrapeso que la burocracia sindical ha venido a representar frente a la burocracia administrativa. El equilibrio mencionado ha redundado en beneficio del miembro del personal, considerado en su individualidad, ya que dichas burocracias, al antagonizar, pueden tender a inhibir o anular sus respectivos excesos, por idealismo o pragmatismo, pero de cualquier modo en beneficio del individuo. Aun sin querer pasar por Casandra, no es difícil pronosticar que, en algunos casos, el predominio de las burocracias sindicales sobre las administrativas llevará lenta, pero seguramente, a una absorción de las segundas por las primeras o a la inversa, de tal manera que el resultado será una confusión, donde patrones y sindicatos no puedan distinguirse más entre sí. Entonces, los trabajadores universitarios, tanto académicos como administrativos, tendrían que padecer a una especie de Leviatán burocrático que, ya sin restricciones ni contrapesos, viniera a ser, sin comparación, más autoritario y arbitrario que cualquiera de las especies agresivas de burocracias administrativas o sindicales que han padecido algunas universidades.

Una vez analizado el texto del artículo 353-J, procederé a considerar los puntos relevantes del debate parlamentario. En primer término, resulta interesante poner de relevancia que los únicos en objetar el régimen autonómico de las universidades fueron dos diputados pertenecientes al PPS y al PRI, respectivamente, aunque la oposición fuese extemporánea, ya que el reconocimiento constitucional de la autonomía universitaria había precluido la discusión. En el caso del representante del PPS se trataba simplemente de la ratificación de la adhesión a la vieja tradición partidaria, dominada por la doctrina de Lombardo Toledano, quien —como ya se ha dicho—, desde la década de los treinta abogaba por una sujeción de la universidad a los principios programáticos del Estado, en materia de educación, que en aquel tiempo consistieron en la educación socialista, pero que han variado notablemente desde entonces.

Aunque parezca paradójico, hubo objeciones al principio de auto-

nomía universitaria que provinieron de los diputados del partido mayoritario. Para Martín Tavira Uriostegui (PRI), la autonomía universitaria —como actualmente se le conceptúa— es, además de un término confuso, un obstáculo para una verdadera planificación de la educación superior. Asimismo, atacó la dimensión de la autonomía universitaria referida a la libertad de cátedra con un argumento tan contundente que casi se aproximó a los de corte autoritario: “Yo me pregunto: ¿si en este momento, en que vivimos una revolución científica y técnica, en que nuestro país profesa una filosofía política, no resulta una antigualla reaccionaria la libertad de cátedra?”

En el debate parlamentario, únicamente se propuso otra reducción para el artículo 353-J, como alternativa a la que propuso la comisión. La diputada América Abaroa estimó conveniente adicionar a la condición de autónomas, que deben tener las instituciones de educación superior para caer bajo el supuesto de la norma, la de descentralizadas. La propuesta fue desestimada, posiblemente debido a que la calidad o condición de descentralización está implicada en la autonomía, o, dicho de otro modo, la segunda supone a la primera como un paso previo o anterior.

La segunda objeción, más relevante que la primera, provino de Pablo Gómez, quien consideró que el capítulo de trabajos especiales no debía incluir también a los trabajadores administrativos de las universidades, ya que desde su punto de vista las modalidades se referían mayormente sólo a los trabajadores académicos. El argumento de Pablo Gómez no dejaba de tener razón, máxime si se tiene en cuenta que la única mención expresa y específica a los trabajadores administrativos se refería a que en su caso se prohibía por ley la suscripción de la cláusula de exclusión por separación, mientras que en el de los trabajadores académicos se prohibía también la de exclusión por ingreso. A mayor abundamiento, la diferenciación señalada desapareció al omitirse cualquier prohibición de pactar la cláusula de exclusión, en el caso del personal administrativo.

A pesar de que las características que concurren en el personal académico son las que convierten la relación en más atípica, por su participación en el gobierno de las universidades y su escasa subordinación, la exclusión de los trabajadores administrativos del capítulo XVII, ciertamente implicaría diferencias considerables por lo que concierne al régimen laboral de tales trabajadores. Por ejemplo, la exclusión de la categoría de sindicatos de industria o nacionales no se aplicaría más que a los trabajadores académicos; tampoco se integrarían grupos especiales en las Juntas de Conciliación y Arbitraje, o en las de

Conciliación Permanentes, para conocer los asuntos relativos a los trabajadores administrativos. La posición del diputado Gómez resulta difícil de explicar, si se toma en cuenta que el STUNAM es un sindicato mixto, por lo que la tramitación de conflictos sería particularmente compleja y quedaría sin resolverse el problema de los tipos de sindicatos aceptados.

El diputado Jesús Murillo Karam, representante de la comisión, refutó al diputado Pablo Gómez, alegando que la regulación conjunta del personal administrativo y el académico se deriva del contenido del artículo tercero constitucional y que, además, así lo había solicitado el diputado Evaristo Pérez Arreola, también miembro del PCM y dirigente del sindicato, en ocasión de su comparecencia en la Secretaría de Gobernación. La propuesta del diputado Gómez fue puesta a consideración de la cámara, pero sin que hubiera sido aprobada por la mayoría de los presentes.

Otra cuestión relevante, que fue planteada con respecto del artículo 353-J, se refirió a la amplitud del concepto de trabajador. El diputado Juan Manuel Elizondo (PST), después de concluir con que los integrantes de los consejos universitarios y aun los altos funcionarios universitarios, al ser profesores o investigadores, también caen bajo la categoría de trabajadores, se preguntó quiénes deben constituir la parte que representa los intereses de las instituciones. El diputado Javier Michel Vega (PRI), en representación de la comisión, contestó a Elizondo, afirmando que habría que remitirse a lo que en cada caso señalaran las leyes y estatutos de las instituciones de enseñanza superior. El diputado Elizondo intuyó uno de los problemas más complejos que plantea la caracterización de los representantes en las negociaciones para la suscripción de un contrato colectivo. En efecto, el problema de que en la misma persona se reúnan parcialmente características de patrones y trabajadores es particularmente agudo en el caso de las universidades, donde uno de los requisitos para ser nombrado miembro de los órganos de autoridad, tanto de los colegiados como de los unitarios, es precisamente pertenecer al personal de la institución.

El problema del traslape de roles o papeles de trabajador y patrón en la educación superior, trasciende casi todas las fronteras. Así, en los EUA, donde se ha desarrollado con mayor intensidad el movimiento sindical en las universidades, el problema del difícil deslinde a que me he venido refiriendo ha provocado complejos problemas en el ámbito de las instituciones privadas de educación superior, donde la Suprema Corte encontró que no procedía la contratación colec-

tiva, ya que en los profesores concurrían las funciones de trabajador y las de índole gerencial. El precedente que se sentó en el caso *Yeshiva* influyó notablemente en el hasta entonces creciente proceso de incremento de las instituciones privadas que quedaban bajo el régimen de contratación colectiva. Independientemente de que el vigoroso movimiento sindical en las instituciones privadas no se resigne a desaparecer, como efecto de la decisión de la Suprema Corte, y continúe luchando por cambiar el criterio establecido, se ha producido otra consecuencia interesante, ya que algunos grupos de profesores de instituciones privadas de enseñanza superior, basándose en el caso *Yeshiva*, han estimado que procede demandar el reconocimiento u otorgamiento de facultades gerenciales.¹⁸

ARTÍCULO 353-K

El artículo en cuestión contiene la definición de trabajador académico, misma que se basa en dos elementos. Por una parte, la prestación de servicios de docencia o investigación y, por otra, que dichos servicios se presten conforme a los planes y programas establecidos por las instituciones donde se presten los servicios. Esto último hace incidir otro elemento más de indefinición o, más precisamente, de heterogeneidad, ya que algunas de las universidades e instituciones de enseñanza superior pueden plantearse la posibilidad de llevar a cabo las labores de difusión de la cultura en forma orgánica y sistemática, mientras que otras se limitan a realizarlas sin un plan o programa debidamente aprobado por los órganos de autoridad y sancionado regularmente por ellos.

Además, la definición de trabajador administrativo se da a *contrario sensu*; o sea, por exclusión de los requisitos para ser académico. De esta manera, el personal administrativo se constituye en una categoría residual. Lo anterior, facilita la clasificación del personal administrativo, a menos que, por la forma como se le nombre o contrate, se le pudiera encuadrar también dentro del supuesto jurídico que define al personal académico.

Con respecto del artículo 353-K, el diputado Hugo Loreto Amao

¹⁸ NLRB vs. Yeshiva University (48 U. S. L. W. 4175:1980). Bodner, Gerald. "The implications of Yeshiva University for Collective Bargaining Rights of Faculty at Private and Public Institutions of Higher Education", *The Journal of College Law*, vol. 7, núms. 1-2, 1980-81, pp. 78-99. Finkin, Matthew. "The Yeshiva Decision: A Somewhat Different View", *The Journal of College and University Law*, vol. 7, núms. 3-4, 1980-81, pp. 321-327.

(PST) hizo una consideración con vastas implicaciones en la práctica cotidiana de las relaciones laborales en las universidades e instituciones de educación superior. La intervención del diputado Loreto Amao se dirigió precisamente a una cuestión que aparentemente quedó fuera, la de los trabajadores que laboran en las tareas de difusión cultural. Naturalmente, no se refirió a aquellos que desarrollan labores de apoyo dentro de la propia difusión, sino a aquellos a quienes están encomendadas directamente tales tareas, por ejemplo, los actores de los teatros, los músicos de las orquestas, etcétera.

La duda del diputado Loreto Amao fue más que razonable, si se tiene en cuenta que la tríada de funciones: docencia, investigación y difusión, se encuentra consagrada en el texto reformado del artículo tercero constitucional, así como en varias leyes orgánicas de universidades. El propio diputado señaló que la difusión de la cultura se encuentra estrechamente vinculada a la docencia, ya que los individuos encargados de la difusión son “retroalimentadores y afianzadores del proceso de enseñanza-aprendizaje, independientemente de que además son educadores de amplios sectores de la sociedad, a través de las diversas manifestaciones de la cultura, de los cuales son ejecutores o intérpretes”. En consecuencia, el propio diputado propuso que se agregara al artículo 353-K la mención de que fueran incluidos los servicios de difusión de la cultura, como parte de la definición de personal académico.

Correspondió al diputado Luis Medina (PRI), en representación de la comisión, contestar al diputado Loreto Amao. Básicamente su intervención se dirigió a señalar los inconvenientes que podrían surgir de una ilimitada ampliación del artículo, por lo que se refiere a la definición de trabajadores académicos, citando, por ejemplo, el caso de los empleados de las librerías universitarias.

Independientemente de la atingencia de la contestación del representante de la comisión, es necesario reconocer que las funciones de difusión cultural son consideradas desde muy diversos puntos de vista, en la literatura de educación superior; pero además, su amplitud y tipo varía considerablemente según la institución de que se trate. Así, para algunas universidades la difusión sólo representa una actividad complementaria y eventual, mientras que en algunos otros casos, como el de la UNAM, se trata de toda una tradición sólidamente arraigada y ampliamente identificada con la imagen misma de la propia universidad. Fueron quizá razones como las antes expuestas o consideraciones como las que dio el diputado representante de la comisión las que más influyeron en la voluntad de los miembros

de la asamblea, ya que la iniciativa de modificación del diputado Amao fue desechada.

ARTÍCULO 353-L

En su primer párrafo, el artículo reserva a las universidades la regulación de los aspectos académicos, lo que implica que se sustraen dichos aspectos al régimen de negociación y contratación colectiva. En principio, se puede decir que tales aspectos se refieren al contenido de las actividades de docencia, investigación y de difusión, en las instituciones donde se considere a la difusión como actividad académica permanente y sistemática. En este respecto, el artículo tercero constitucional, en su fracción VIII, contiene una regulación más amplia, ya que incluye dentro de las actividades reservadas a las instituciones públicas autónomas de educación superior, entre otras, determinar sus planes y programas de estudios. Asimismo, la propia Constitución contiene las normas que garantizan que los aspectos académicos sean de responsabilidad exclusiva de las instituciones. Por ejemplo, el mismo artículo tercero establece que corresponderá a las instituciones fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico.

Aparentemente, los aspectos relacionados con el ingreso, promoción y permanencia en las instituciones de enseñanza superior, pudieran no estar vinculados directamente con los aspectos académicos, definidos como los contenidos de las actividades de docencia e investigación y no como la forma y modalidades que asumen tales actividades, al contemplarlas como la prestación de servicios que tienden a hacer factibles la producción y transmisión de conocimientos. Empero, habrá que tener en consideración que en las instituciones de educación superior, merced al principio de libertad de cátedra y de investigación, cualquier procedimiento o política de reclutamiento, promoción o estabilidad, que tendiera a beneficiar o privilegiar parcialmente a algún grupo o corriente de pensamiento o de acción, automáticamente cancelaría las condiciones de factibilidad que supone la vigencia de los principios de libre examen y discusión, que la propia Constitución establece.

En particular, el segundo párrafo del artículo 353-L da las bases para la regulación de uno de los tres aspectos de la política jurídica en materia de personal docente: la permanencia o estabilidad en el empleo. Para ello, establece que los trabajadores sólo podrán consi-

derarse sujetos a una relación laboral por tiempo indeterminado, cuando se cumplan dos supuestos: *a*) que la tarea académica que realice el individuo suponga la satisfacción de una necesidad institucional permanente y no sólo ocasional o contingente; *b*) 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. Por lo que se refiere al primer supuesto, la determinación de que se trata de una relación que satisfaga una necesidad institucional permanente, se puede obtener conforme a dos criterios: que de los planes y programas de la institución se derive un requerimiento continuo y que la función que se encuentre desempeñando el interesado corresponda con la descripción de la necesidad de índole académica antes mencionada.

Por lo que se refiere a los requisitos de orden procedimental o instrumental, necesarios para que la relación de trabajo académico se considere por tiempo indeterminado, el artículo 353-L otorga exclusivamente a las instituciones la facultad para determinar los requisitos y procedimientos. En consecuencia, al quedar reservada a las regulaciones internas la determinación de los anteriores, queda precluida la posibilidad que se consideren válidas las cláusulas de los contratos colectivos que establezcan requisitos o procedimientos para el otorgamiento de la definitividad o modifiquen a los que se fijen en la regulación interna.

La importancia del artículo 353-L no pasó desapercibida. Las amplias intervenciones de varios diputados mostraron hasta qué punto percibieron la trascendencia del contenido del mismo, no sólo con respecto de la totalidad del sistema nacional de educación superior, sino incluso con relación al tipo de educación con que se habrán de conformar e instrumentar los individuos que se integren a los cuadros de profesionales. Uno de los aspectos en que más se manifestó el interés de los que intervenían, se refirió a la relación que existe, por una parte, entre los tipos de órganos y procedimientos que tramitarán las definitividades del personal académico y, por la otra, la objetividad que garantizan. En el debate se traslució que las partes temían que los órganos en cuestión pudieran terminar por servir a determinados intereses o corrientes. Naturalmente, dependiendo de la perspectiva de los diputados, el temor de un manejo parcial de los órganos que otorguen la definitividad se refería, alternativamente, a los sindicatos o a las autoridades universitarias.

La intervención del diputado Amao es la más representativa, de entre las que pretendían eliminar la posibilidad de influencia de las

autoridades universitarias en el otorgamiento de definitividad. Acorde con la tónica de su intervención presentó una modificación al texto, de manera que los órganos que realizaran la evaluación a que se refiere el 353-L, fueran “académicos”, quizá con la esperanza de que por académicos se entendiera que no podrían participar los representantes de las autoridades. En la mayoría de las universidades públicas mexicanas, la participación de las autoridades o sus representantes no hubiera quitado al órgano referido sus características académicas, toda vez que los integrantes de los órganos de autoridad son también miembros del personal académico y, en todo caso, sus representantes también deben ser profesores o investigadores distinguidos. A pesar de que argumentos de este género no se hicieron valer en contra de la propuesta del diputado Amao, de cualquier manera su iniciativa no tuvo eco en la cámara.

Otra propuesta más en torno al artículo 353-L provino del diputado Pablo Gómez (PCM), para quien resultaba importante que la evaluación a que se refiere el artículo en cuestión fuera “al ingresar”. El diputado Luis Medina Peña (PRI) contestó, por la comisión, manifestando que era suficiente con la garantía que ofrecía la redacción original, y, en consecuencia, no consideraba que fuese necesario incluir nada en el texto de la ley.

Hasta el momento, se contemplan dos posibilidades: un solo concurso para adquirir la definitividad en un nivel y categoría, ya sea al ingreso o después de un tiempo razonable, que puede variar entre uno y tres años; y dos concursos, uno al ingreso, por contrato, y otro al adquirir la definitividad. La variante a que se afilia el diputado Gómez, de un concurso al ingresar, tiene el inconveniente de que no es posible llevar a cabo una evaluación objetiva y amplia, si se tiene en cuenta que no se ha tenido la experiencia de corroborar las aptitudes y disposición de un candidato para la docencia o la investigación, en el terreno mismo de los hechos. Ciertamente, el otorgamiento de la definitividad implica un compromiso para la institución, que se traduce en consecuencias económicas de asignar y reservar por tiempo indefinido una cantidad de sus egresos para el pago de los salarios a los miembros del personal académico. Además, también tiene consecuencias de índole académica, ya que necesariamente las circunstancias personales de los profesores o investigadores se reflejarán en las características de las instituciones; por ejemplo, una institución en donde la totalidad del personal fuera definitivo tendería a anquilosarse y sería prácticamente imposible proponer reforma alguna que difiriese de la idea que tenga el personal académico definitivo. La

imposibilidad de mantener abiertas las puertas de las instituciones de enseñanza superior a nuevas generaciones y a tendencias renovadoras equivaldría a condenar a las instituciones al inmovilismo y negarles a las nuevas generaciones la posibilidad de realizar una vocación académica.

Teniendo en cuenta que la velocidad de evolución de ideas y teorías ha sido particularmente significativa en este siglo, la congelación del personal de educación superior equivaldría a un suicidio académico, sería tanto como pretender que la función prioritaria de las instituciones de enseñanza superior es la de proveer y conservar el empleo de aquellos individuos, pertenecientes a los estratos medios, que no puede absorber el aparato de la producción ni el Estado. Por otra parte, tampoco son atendibles los argumentos expuestos para tratar de eliminar u obstaculizar la estabilidad en el trabajo, ya que esto también sería un factor negativo para el desarrollo académico, principalmente por dos razones: primera, sin una estabilidad en el empleo, razonablemente amplia, la libertad de cátedra sería meramente declarativa; segunda, sin una dedicación de tiempo completo y una seguridad que propicie la profesionalización, la carrera académica y con ella el nivel académico serían imposibles de concebir en las universidades actuales. Una evaluación previa ciertamente entrañaría riesgos y compromisos prácticamente unilaterales para la institución, que no serían del todo aconsejables, pero tampoco una verdadera ordalía disfrazada de evaluación garantizaría el nivel académico. Incluso, una exageración de los requisitos de admisión, promoción y definitividad serían criterios selectivos negativos ya que, más que la capacidad, privilegiarían la constancia e incluso la obsecuencia, prendas más afines a la mediocridad académica. Una exageración de los requisitos y criterios para el otorgamiento de la definitividad sería casi tan sospechosa de parcialidad como la carencia absoluta de requisitos y criterios.

La intervención del diputado Francisco Nava fue mucho más franca y, con mayor claridad, puso en evidencia el interés, que disimularon otros diputados, en el sentido de que los sindicatos tuvieran intervención en las tan llevadas y traídas evaluaciones académicas. En forma directa y abierta propuso el diputado que al artículo 353-L se agregara que en las evaluaciones se oyera la opinión del sindicato, de manera sistemática. Si bien no se puede pretender que con sólo oír la opinión del sindicato se vicie la pureza de la evaluación académica, también es cierto que no hubiera sido posible hacer el agregado en cuestión, toda vez que ello habría implicado una contradic-

ción con lo establecido por el artículo 353-L del mismo capítulo de la ley. El espíritu de las disposiciones que se incluyen en el capítulo de trabajos especiales es el de que constituyan excepciones a los principios generales del derecho del trabajo y tal no era el caso de la proposición que hizo el diputado Pliego. Así, la respuesta del representante de la comisión, Gabriel Michel Vega, no se hizo esperar y apoyándose en razones similares, logró que se desechara la propuesta.

La única proposición de modificación del artículo 353-L que prosperó fue la del diputado Alonso y Prieto, misma que fue de estilo y no de fondo. En efecto, la redacción original tenía un barbarismo ya que hablaba de que el trabajador, para que se sujetara a una relación por término indefinido tenía que aprobar la evaluación académica, pero se utilizaba la palabra: “apruebe”. Por ello, el modo verbal fue cambiado del activo al pasivo, de manera que fuera claro que el trabajador académico debía “ser aprobado” en la evaluación académica.

ARTÍCULOS 353-M y N

Los artículos citados se refieren a modalidades del trabajo académico, cuya mención posiblemente encontró necesaria el legislador ya que, por contener excepciones a las normas usuales, podrían ser objetadas con posterioridad. El artículo 353-M se refiere a que la contratación del personal académico puede ser de tiempo completo o de medio tiempo, mientras que los trabajadores académicos dedicados a la docencia pueden ser también contratados por horas.

En las instituciones de educación superior al personal de tiempo completo (8 horas) y medio tiempo (4 horas) se le denomina de carrera, en contraposición al personal contratado por horas, debido a que la amplitud de su dedicación hace suponer, no sólo una profesionalización, sino una vocación que, además, requiere de un amplio periodo de dedicación casi exclusiva. En contraste, el personal académico contratado por horas supone una dedicación residual o aun eventual, ya que la mayor parte de su actividad se desarrolla en la vida profesional. Si bien la distinción es operante en la mayoría de los casos, resulta de matiz cuando el personal contratado por asignatura rebasa un número considerable de horas, por ejemplo, 3 horas diarias semana-mes. En este caso su carga de trabajo prácticamente iguala y en algunos casos supera a la de los medios tiempos del personal de carrera.

El problema del personal de asignatura contratado por más de

3 horas semana-mes es uno de los más característicos y agudos de los sistemas de enseñanza superior en los países en desarrollo. El personal de carrera constituye el núcleo fundamental en el profesorado de la educación superior en países desarrollados, ya que el personal de asignatura sólo se emplea intensivamente en aquellas materias cuyo programa se dirige a la transmisión de conocimientos y habilidades que derivan de la práctica profesional continua, o materias que por ser singulares o incidentales, no requieren de la contratación del personal de carrera. No obstante, en los países en vías de desarrollo, con recursos limitados para dedicar a la educación superior, se recurre al expediente de contratar a personal de asignatura en forma masiva, por razones de economía, ya que usualmente el personal de carrera tiene una carga docente que no excede de la mitad del total del tiempo contratado; el resto del tiempo lo dedica a la preparación de las clases o a tareas de orientación y asesoría de los alumnos. En cambio, al personal de asignatura no se le paga más que por la hora de clase impartida.

La práctica viciosa, pero algunas veces inevitable, de contratar por más de 3 horas-mes ha producido efectos negativos. Por una parte, puede llevar a una sobreexplotación del personal docente que se enfrenta a cargas de trabajo desproporcionadas, lo que redundaría en la disminución del nivel académico, por la improvisación y el extenuamiento que necesariamente conlleva. Por la otra, la respuesta de los docentes a este estado de cosas se da a través de las llamadas “horas liberadas”, que se supone son horas que se pagan sin que correlativamente se exija el desarrollo de labores de docencia, sino que en su lugar se dedican a la preparación de las verdaderas horas de docencia o a la asesoría y orientación de los alumnos. Naturalmente, las dificultades de control que ofrece el híbrido de las “horas liberadas”, que no corresponde ni a la descripción del personal de carrera, ni a la del de asignatura, infortunadamente ha dado pábulo a la aparición de irregularidades que no son intencionalmente buscadas, pero tampoco poco frecuentes.

Implícita en el artículo 353-M está la exclusión de la posibilidad de contratar al personal académico de investigación por horas. Exclusión que resulta explicable si se toma en cuenta que si bien las labores de docencia pueden contenerse en lapsos tan reducidos como una hora, sin perder coherencia e integridad, las labores de investigación suponen un esfuerzo continuo y permanente, sin el que no es posible acumular la masa crítica de conocimientos, ni provocar la concentración que supone la exigente disciplina de la investigación.

El artículo 353-N, introduce una excepción al principio de la legislación del trabajo que exige salario igual a trabajo igual. El artículo en cuestión dispone que no es violatoria la fijación de salarios distintos para trabajo igual, si éste corresponde a diferentes categorías académicas. La precaución del legislador no está por demás, aunque el hecho de pertenecer a diferentes categorías implicaría que el trabajo no es igual. Por lo que la ventaja que implica la norma referida, consiste en que una vez que se ha incluido no es necesario probar en cada caso si se viola o no en el principio de igual remuneración a igual trabajo, sino que cuando se trata de diferentes categorías académicas, automáticamente se supone que tal no es el caso. De otro modo, hipotéticamente, se podría admitir prueba en contrario.

Posiblemente, la prevención del legislador fue pensada teniendo en mente al personal docente, ya que dos profesores de diferente categoría académica pueden enseñar la misma materia o asignatura el mismo número de horas, pero tener remuneraciones diferentes, especialmente cuando se trata de personal de carrera. Así la intención del legislador pudo haber sido la de no dejar lugar a interpretaciones o dudas, teniendo en cuenta que, en la práctica, sería difícil demostrar que el trabajo de los dos profesores es cualitativamente diferente; pues este género de diferencias no sólo es sutil, sino incluso puede llegar a ser subjetiva. En cambio, el artículo 353-N establece una suposición *juris et de jure*, que no es necesario acreditar, ni admite prueba en contrario.

ARTÍCULOS 353-Ñ y P

El artículo en cuestión es quizá, junto con el que reserva la regulación académica a las instituciones, el más relevante, por lo que se refiere a sus consecuencias e implicaciones. El artículo 353-Ñ dispone el tipo de sindicatos que se podrán integrar en las instituciones de educación superior autónomas: de personal académico, de personal administrativo o de institución, cuando comprenden a ambos tipos de trabajadores. La enunciación referida excluye a tres clases de sindicatos: de oficios varios, industriales y nacionales.

Los sindicatos de oficios varios se excluyen automáticamente, ya que sólo se podrán formar cuando en un municipio el número de trabajadores de una misma profesión sea menor de veinte, conforme a lo dispuesto por el artículo 360 de la Ley Federal del Trabajo.

Los sindicatos de industria y los nacionales de industria se carac-

terizan, respectivamente, por integrar a los trabajadores de dos o más empresas de una misma rama industrial y por integrar a los trabajadores de una o varias empresas de la misma rama industrial, instaladas en dos o más entidades federativas. Además, los trabajadores que integran un sindicato de industria o nacional de industria se rigen bajo un solo contrato.

Al tiempo de discutirse la reforma legal había cuatro asociaciones nacionales de tipo gremial, que agrupaban sindicatos y asociaciones profesionales de diversa índole: ANASPAU (Asociación Nacional de Asociaciones y Sindicatos de Personal Académico de las Universidades); FENASPAU (Federación Nacional de Asociaciones y Sindicatos de Personal Académico de las Universidades); FSTU (Federación de Sindicatos de Trabajadores Universitarios); y SUNTU (Sindicato Único Nacional de Trabajadores Universitarios).

En realidad, la única de las asociaciones antes mencionadas que se opuso a la exclusión de los sindicatos de industria o nacionales de industria fue el SUNTU. Éste último trató de obtener su registro como sindicato nacional único y muy posiblemente hubiera tratado de que se suscribiese un contrato colectivo único. Ninguna asociación con pretensiones de alcance nacional fue registrada ante la Secretaría del Trabajo, ya fuera porque no había solicitado su registro o porque, como en el caso del SUNTU, le fue negado. De las asociaciones gremiales aspirantes a tener un *status* nacional, la que más afiliados puede tener es el SUNTU. No sólo porque incluye a STUNAM, el más numeroso de los sindicatos de institución, sino porque incorpora al mayor número de sindicatos mixtos de institución de la República.

Lo anteriormente expuesto hubiera bastado para comprender que la oposición a la exclusión de sindicatos únicos sería visible y audible a todo lo largo del territorio nacional. Pero, además, se anticipaba que los representantes de los partidos de oposición de la izquierda se opondrían a la eliminación de los sindicatos nacionales, entre otras cosas, porque los dirigentes del SUNTU pertenecen a corrientes de izquierda no partidaria, o incluso a partidos como el Partido Comunista Mexicano. Las adhesiones de los otros partidos de izquierda, el Partido Popular Socialista y el Partido Socialista de los Trabajadores, aunque fueran individuales y no se explicaran en función de estrechos vasos comunicantes, son explicables en razón de lazos de solidaridad y simpatía.

Por parte de las autoridades universitarias, hubo una resistencia irreductible ante la proposición de un sindicato nacional único. El

documento que en forma más sistemática recogió los argumentos en contra de la existencia de un sindicato único fue producto de la reunión extraordinaria celebrada el 22 de febrero en la ciudad de México, documento que con posterioridad el presidente de la Asamblea General de la ANUIES entregó al secretario de Educación. La enumeración de argumentos asciende a siete, mismos que se expondrán en forma resumida a continuación, ya que dan una idea amplia y pormenorizada de la posición institucional. Dichos argumentos tratan de demostrar que un sindicato único sería parcial o totalmente incompatible con la independencia, régimen jurídico, potestad legislativa, autonomía de gobierno, libre disposición del patrimonio universitario, democracia universitaria y sindical, así como con la autonomía sindical.

El sindicato nacional único vendría a representar una amenaza a la independencia institucional, ya que supondría el sometimiento de las universidades a una regulación monolítica, que le impondría una organización monopólica. El régimen jurídico de las universidades se vería afectado, ya que al imponérsele una uniformidad nacional a sus regímenes laborales, se contravendría el sistema de descentralización que se ha prohijado, a través de la expedición de las leyes constitutivas u orgánicas, en cada una de las entidades en donde se encuentran las instituciones. Lo anterior también resultaría en detrimento de las facultades de carácter legislativo que se han otorgado a las instituciones, a través de sus leyes orgánicas, ya que, en proporción a la amplitud de la normación nacional que se estableciera, se reduciría el ámbito de su potestad legislativa.

La autonomía universitaria entendida como la facultad para autogobernarse y proveer sus procedimientos internos, podría verse disminuida, si tuviera que someterse a un procedimiento contractual pactado con una sola organización sindical. El libre manejo del patrimonio universitario, del que hoy disfrutaban las universidades, decrecería en la medida en que una decisión totalizadora, para todo el territorio nacional, desconociera las necesidades regionales, causando una afectación desigual o desequilibrada del patrimonio de cada universidad, o institución autónoma de educación superior.

Los argumentos que se dirigen a poner en evidencia la manera en que un sindicato nacional podría afectar la democracia universitaria y sindical son particularmente interesantes:

La democracia universitaria y sindical se vería cuestionada por la presencia de un sindicato nacional, que por su estructura e implicaciones

oligárquicas podría conducir, en no pocas universidades del país, a organizaciones carentes de representatividad o incluso ahogarían cualquier manifestación espontánea de los trabajadores.

Para el efecto de fundamentar su afirmación se citan dos ejemplos: a) en primer lugar, se podría dar el caso de que a pesar de que una sección del sindicato nacional fuera minoritaria en relación al total del personal, aunque fuera mayoritaria en comparación con otra agrupación sindical en una universidad, estaría facultada para ser titular del contrato colectivo en esa institución; b) que los sindicatos de las universidades más grandes tendrían preponderancia sobre los demás, en virtud de las desproporcionadas dimensiones existentes por lo que se refiere a las dimensiones de su personal y recursos.

Por lo que respecta a la autonomía sindical, la existencia de un sindicato único terminaría por hacer desaparecer a los demás sindicatos, sin importar qué tantos afiliados tuvieran en términos relativos al total del personal al servicio de las universidades, por el solo hecho de la fuerza burocrática que resultara de su *status* nacional. Por otra parte, los sindicatos que fueran absorbidos por el nacional, carecerían de personalidad jurídica y se convertirían en una entidad dependiente y accesoria de la organización nacional. Ambas posibles consecuencias de la existencia de un sindicato nacional único serían contrarias a la atmósfera de pluralidad, libertad de asociación e irrestricta interacción de grupos e individuos, que siempre ha caracterizado a las instituciones de enseñanza superior.

Independientemente de los puntos de vista de la Asociación de Universidades e Instituciones de Educación Superior, los autores piensan que la idea de tratar de imponer un sindicato nacional único en las universidades, tal como lo contempla la legislación laboral, sería poco aconsejable. Principalmente, porque el personal académico, en mayor o menor medida, participa de las funciones que en las demás empresas e instituciones se consideran como de dirección o gerenciales. Tal participación puede ser más directa en las instituciones donde hay una gran intervención de los cuerpos colegiados, a todos los niveles. Es más, aun en las universidades donde las facultades directivas se distribuyen entre sus órganos colegiados y las autoridades estatales y órganos unipersonales, nombrados por ambos, la representación del personal académico constituye una garantía mínima de participación. Es de esperarse que los representantes del personal académico sean aquellos candidatos que apoyan grupos organizados o de interés, dentro de la propia comunidad. Dentro de

los grupos de interés, el más articulado y efectivo será, la mayor parte del tiempo, el sindicato. Por ello, la influencia de los sindicatos sobre los órganos colegiados y unipersonales llegaría a ser incluso determinante. En función del proceso apuntado en el párrafo anterior, los sindicatos terminarían por convertirse, en algunos casos, en el dios Jano de la mitología: un monstruo de dos caras, la que todos conocemos actualmente y la que nos presentarían a través de los órganos de autoridad que llegaran a controlar. Tal confusión vendría a hacer muy imprecisa la distinción entre patrón y sindicato, lo que ciertamente redundaría en perjuicio del trabajador académico. El fenómeno descrito vendría a agudizarse en el caso de un sindicato único nacional, que podría convertirse en una pesadilla “orweliana”. Un Leviatán omnipotente que, a través de sus redes de poder, ordenara por igual a secciones sindicales y órganos universitarios de autoridad. Una entidad así, que obviamente negociaría y contrataría consigo misma, podría también llegar a tener como valor supremo su supervivencia, aun por encima del interés concreto de los trabajadores universitarios o de la función de interés público que desarrollan las casas de estudios superiores.

El problema descrito sería más grave aún si se tiene en cuenta que, en una buena parte de las universidades, los trabajadores sindicalizados no son mayoría, en términos absolutos, por lo que la acción dictatorial que ejerciera la sección sindical sería todavía más indeseable. Un sindicato único nacional no vendría a mejorar las expectativas ni a ampliar los derechos de los trabajadores universitarios. Las conquistas logradas por los sindicatos actuales han sido notables y meritorias; su acción ha sido eficaz. Dificilmente podría haber sido mayor, más aún si se tiene en cuenta que los recursos de las instituciones distan mucho de ser todo lo amplio que fuera de desearse. Así, para el trabajador universitario de la base, quedaría poco por ganar con la creación de un sindicato único nacional. Aunque no puede argüirse que por el solo hecho de constituirse un sindicato único nacional, automáticamente éste se convertiría en el “leviatán orweliano” descrito; tampoco puede negarse que el riesgo de que así sucediera, aun siendo hipotético, es mucho, en tanto que las ganancias que con su creación se obtuvieran, así fueran ciertas, serían escasas.

El principio de autonomía se preservará en tanto que las relaciones entre los protagonistas de los contratos colectivos se den en un plano de igualdad, es decir, entre organizaciones de un mismo nivel; de otro modo, una tenderá a prevalecer sobre la otra. Además, dichas

relaciones contractuales se deberán establecer entre los directamente interesados. Ambos supuestos son incompatibles con la existencia de un sindicato único nacional, como instancia monopólica y supra-institucional.

Por otra parte, es necesario tener presente que el sistema federal, conforme al que se organiza el Estado mexicano, supone un respeto al régimen de autogobierno local previsto en la Constitución, mismo que se traduce en el favorecimiento y la preservación de las peculiaridades económicas y culturales de las diversas regiones que integran el territorio nacional. En los últimos años, el propio Gobierno Federal se ha preocupado por propiciar una descentralización que sirva de equilibrio al asfixiante centralismo que padece nuestro país. En el ámbito de la educación superior, dicha preocupación se ha manifestado a través de un singular esfuerzo dirigido al reforzamiento de las universidades que existen en los estados, así como a la creación de otras nuevas. Afortunadamente, tan encomiable empeño no ha sido contrariado por la regulación, ya que ésta no propicia de nuevo el centralismo ni comprime a las florecientes universidades, bajo el peso de una regulación laboral de tabla rasa, que ignore las particularidades regionales a que me he referido con anterioridad.

Por otra parte, la protección de los derechos laborales del personal académico de las universidades autónomas no debe restringirse a las declaraciones, más o menos amplias o más o menos fervientes; es necesario implementar dicha protección a través de mecanismos legales. Así, el principio de pluralidad, que resulta complementario del de libertad de cátedra, no puede ser posible en una atmósfera donde las organizaciones intermedias estén dotadas de un poder omnímodo sobre sus agremiados y excluyan la formación de otras organizaciones, ya que tales características producirían, aun involuntariamente, un dominio autoritario de las organizaciones intermedias sobre sus agremiados, conculcando el derecho de libre asociación de profesores e investigadores.

La polémica en torno al sindicato único fue prolongada. En parte, se produjo en ocasión del debate sobre la iniciativa, en lo general. Desde entonces fue posible percibir claramente los sectores que apoyaban las dos posiciones irreductibles, así como la suerte final del artículo, ya que los voceros de la mayoría se pronunciaron en contra del sindicato único nacional. No obstante, en ocasión del debate correspondiente al artículo 353-Ñ se volvieron a presentar prolongadas y encendidas intervenciones.

En la intervención inicial, que abrió el debate general, el diputado

Ángel Olivo Solís, integrante de las comisiones y representante del sector obrero del PRI, se opuso a la constitución del sindicato único nacional, ya que desde su punto de vista hubiera implicado la violación de la autonomía universitaria y la autonomía sindical. Al propio tiempo, el mismo diputado hizo notar que la iniciativa dejaba a salvo el derecho de los trabajadores para constituir federaciones de sindicatos, en los términos del artículo 381 de la Ley Federal del Trabajo.

Por parte del PAN, el diputado Armando Ávila Sotomayor coincidió con la proposición de las comisiones y la mayoría, aportando, además, un argumento original. Para el diputado en cuestión, la libertad sindical absoluta no es un principio supremo de la Constitución, ni un elemento fundamental de la universidad, por lo que debía hacerse compatible con la libertad de pensamiento, de investigación y con la autonomía universitaria. Un sindicato único nacional implicaba una injerencia inconveniente y obligatoria de factores ajenos a cada una de las comunidades universitarias autónomas específicas y diferenciadas que existen en la República.

También con relación al problema de la exclusión del sindicato único nacional y la infracción de los principios constitucionales, el diputado Humberto Lira Mora (PRI) formuló una distinción entre la garantía individual de asociación, contenida en el artículo 9 de la Constitución, y la garantía social de asociación profesional, que tutela el artículo 123 del mismo ordenamiento. La precisión se hizo a raíz de que se cuestionó el dictamen de las comisiones, tanto por ser contrario a la garantía de asociación, como por ser parcial; esto último porque no excluía la posibilidad de que se integraran entes como la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Enseñanza Superior. La intervención de Lira Mora se dirigió a demostrar que la existencia de un sindicato único no estaba relacionada con el derecho de asociación, como garantía individual, ni con el derecho de sindicalización como garantía social. Consecuentemente, no había trato discriminatorio alguno en admitir asociaciones como la ANUIES, al propio tiempo que se excluye un sindicato nacional único. Adicionalmente, argumentó en el sentido de que tampoco se violaba el artículo 123, que ciertamente consagra el derecho a la sindicalización, *in abstracto*, sin hacer especificación alguna con respecto a los posibles tipos de sindicatos que la ley permite.

Los diputados de la mayoría tuvieron un particular empeño en racionalizar y fundamentar su exclusión del sindicato nacional único. Mayormente, los argumentos se dirigieron a apuntalar los aspectos

REGULACIÓN DEL TRABAJO EN LAS INSTITUCIONES AUTÓNOMAS 53

jurídicos y políticos de su posición, en torno a que la exclusión mencionada no implicaba una violación de los artículos 9 y 123 de la Constitución o 360 de la Ley Federal del Trabajo, argumentación que fue incluso reiterativa. Sin embargo, dentro de las intervenciones que aportaron nuevas y originales variantes sobre el mismo tema se encuentra la del diputado Antonio Aguilar Cortez (PRI). El diputado Aguilar comenzó por reiterar que los derechos consagrados en la Constitución no son irrestrictos ni ilimitados, en el caso de los artículos 9 y 123, donde el diputado incluso hizo notar que las limitaciones están contempladas en los mismos artículos.

En el artículo 123, en su fracción XVI, donde se establece el derecho a la sindicalización, se encuentra una declaración genérica que necesariamente debe ser regulada por la ley, ya que si bien esta última no puede establecer restricciones genéricas, que el propio artículo constitucional no establece, es incuestionable que la ley puede hacer precisiones concretas que tiendan a reglamentar el artículo constitucional en cuestión. Tal es el caso del artículo 360 de la Ley Federal del Trabajo, que establece los diferentes tipos de sindicatos que pueden organizarse. Naturalmente, la enumeración puede excluir algún tipo de sindicatos, p. ej., los internacionales, sin que en ningún caso resulte violatoria del artículo 123, teniendo en cuenta que dicha exclusión sólo implica una disposición específica. Con igual razón el artículo 353-Ñ puede excluir algún tipo específico de sindicato, aunque sea del tipo de los que acepta el artículo 360, ya que los dos artículos son del mismo nivel y, consecuentemente, pueden tener contenidos diversos.

Junto a la lúcida argumentación jurídica del diputado Aguilar Cortez, su argumentación "política", parece pobre e incongruente. El diputado se opone al sindicato único, pero sólo por lo pronto. Incluso, va más allá, afirmando que en un futuro próximo es posible que exista un sindicato de tipo nacional. Lo anterior pudiera hacer pensar que su oposición es una cuestión más bien de oportunidad que de fondo, o bien, que con el transcurso del tiempo podrían modificarse algunas circunstancias en el sindicalismo universitario, que lo hiciera grato a los ojos de la mayoría parlamentaria. La última suposición es particularmente interesante, ya que no dándose otros elementos de decisión racional, las únicas alternativas que quedan son: primero, que cambie la cámara, de manera que la minoría no lo sea más en el futuro, o bien, que el sindicalismo universitario, que mayormente ha sido fundado y promovido por los partidos minoritarios, cambie de filiación y se alinee con el grupo político mayoritario de la

cámara. Naturalmente, el diputado no llegó tan lejos como para plantearse esta disyuntiva y menos para elegir de entre sus dos proposiciones.

Los representantes de los partidos PCM, PST y PPS se opusieron a la exclusión del sindicato único nacional. La tónica general de sus intervenciones se dirigió a presentar tal exclusión como contraria a la Constitución, en sus artículos 9 y 123, a la Ley Federal del Trabajo, en su artículo 360, e incluso a tratados internacionales. Asimismo, se atacó a la exclusión como atentatoria de la unidad de los trabajadores. El diputado Valentín Campa (PCM), incluso leyó a la cámara el texto de dos artículos del convenio sobre libertad sindical, de la Organización Internacional del Trabajo, suscrito por México en 1948, tratando de demostrar que la exclusión del sindicato nacional único era violatoria del convenio en cuestión. Otra intervención sobresaliente de la oposición, por su originalidad, fue la del diputado Pablo Gómez (PCM) quien trató de desvirtuar el argumento de que el sindicato único nacional era una amenaza a la autonomía, citando el ejemplo del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), que es un sindicato único y nacional. Sin embargo, el propio argumento del diputado Gómez puede ser contraproducente, si se tiene en cuenta que el SNTE mayormente agrupa a profesores de enseñanza primaria, media y cuando mucho media superior, siendo que las instituciones autónomas son casi en su totalidad de educación superior y, precisamente, a las que la iniciativa se refería.

Para continuar con las intervenciones de la oposición aludiré a la del diputado Manuel Elizondo (PST), quien se pronunció a favor de la posibilidad de incluir un sindicato único nacional, aunque con la prevención de que no fuera del tipo de aquellos en que la titularidad de los contratos queda en manos de los comités nacionales, ya que según el mismo diputado dichos entes son ajenos a los intereses de los heterogéneos grupos regionales del sindicato único nacional, entes que incluso en algunas ocasiones desarrollan una perspectiva elitista o por lo menos poco atenta a los intereses de sus agremiados y federados. El propio diputado citó un caso que ejemplificaba claramente su preocupación, y del que él mismo fue víctima. En efecto, durante la huelga minera de 1950, el hoy diputado, junto con 5 000 trabajadores más, fue separado de su trabajo y de su posición como líder local, precisamente por una decisión relativamente autoritaria e inconsulta del comité nacional. Naturalmente, el diputado Manuel Elizondo agregó que puede haber un tipo de sindicatos nacionales

únicos en que esto no suceda y propuso que hubiera previsiones especiales que sería prolijo relatar. Sin embargo, sus últimas proposiciones no resultan muy convincentes, en virtud de que su eficacia está por verse y de que la experiencia conocida hasta el momento, en materia de comportamiento de los comités nacionales de los sindicatos únicos, es totalmente contraria a sus planteamientos.

De la intervención del diputado Martín Tavira Urióstegui (PPS) puede decirse, como en el caso anterior, que sus efectos fueron más bien ambiguos. El diputado afirmó que no creía que el sindicato único nacional se convirtiera en un instrumento de poder político, pero que si así fuera, sería lo mejor que pudiera suceder, pues ello implicaría que sería la clase trabajadora la que gobernaría, con la filosofía del proletariado. Como si lo dicho por el diputado Tavira no fuera suficiente para ejemplificar el temor de vastos sectores universitarios y extrauniversitarios, que ven con cierta suspicacia los argumentos de los sectores radicales, cuando afirman que aun si tuvieran el poder en las universidades, continuaría siendo democrática e imparcial la conducción de la educación superior. El propio diputado incluyó algunas afirmaciones que, a pesar de no estar directamente relacionadas con el tema, son notables, por lo que cedemos a la tentación de incluirlas en el siguiente párrafo:

Yo pregunto: ¿si en este momento, en que vivimos una revolución científica y técnica, en que nuestro país profesa una filosofía política, no resulta una antigualla reaccionaria la libertad de cátedra?

Ahora hay tantas autonomías como universidades. En consecuencia, el sindicato nacional tiene un peñasco, un obstáculo para poder forjarse plenamente. Nada ganamos con que se diga que los trabajadores universitarios constituirán secciones en las casas de estudio, y que esas secciones serán las que contraten con las autoridades universitarias, no el sindicato nacional. Pero qué sindicato sería éste si no puede contratar, en todo caso sería una federación, pero no un auténtico sindicato.

Intencionalmente he abordado primero la cuestión relativa a la exclusión de las categorías de sindicato de industria y nacional de industria, que implica la imposibilidad de organizar un sindicato único como lo pretendía ser el SUNTU, en razón de su trascendental importancia. Sin embargo, pese a la vigorosa resistencia de la oposición, el artículo 353-N del proyecto se aprobó en sus términos. Por lo que una vez que fue expedido, en forma de adición al Título de Trabajos Especiales de la Ley Federal del Trabajo, el artículo en cuestión ha precluido la posibilidad de que se admita el registro de

un sindicato nacional, como el SUNTU. Por ello, en caso de que el mismo solicitase de nueva cuenta su registro, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social estaría en posibilidad de reiterar su negativa de 17 de diciembre de 1979.

Por lo que respecta a los tipos de sindicatos aceptados, los incisos primero y segundo admiten los sindicatos de personal académico o de personal administrativo, por separado. Estos dos tipos corresponden a los sindicatos gremiales a que se refiere la primera fracción del artículo 360. El tercer inciso del artículo 353-^o se refiere a los sindicatos de institución, que son sindicatos mixtos, integrados tanto por los trabajadores académicos como por los trabajadores administrativos de una universidad o institución de enseñanza superior autónoma.

Los sindicatos institucionales corresponden a los sindicatos de empresa, a que se refiere la segunda fracción del artículo 360. Para que los sindicatos de institución sean titulares de un contrato colectivo se requiere que la mayoría de los trabajadores académicos y administrativos manifiesten su voluntad en el sentido de integrarse al sindicato mixto. Si únicamente hubiera una mayoría de académicos o de administrativos, alternativamente, no sería posible que el sindicato de institución fuera titular del contrato colectivo. Una vez que un sindicato de institución recibiera el apoyo de la mayoría de los trabajadores académicos y administrativos, podría solicitar que se suscribiese un solo contrato colectivo, donde se regularan por separado a dichos trabajadores, o bien, pudieran conservarse por separado los contratos colectivos de trabajadores académicos y administrativos.

Las operaciones descritas con anterioridad serían reversibles, en cuanto una mayoría de trabajadores, académicos o administrativos, decidiera apoyar a un sindicato gremial exclusivamente integrado por uno de los dos tipos de trabajadores, ya que, a partir de ese momento, la titularidad del contrato revertiría y el sindicato de institución dejaría de representar los intereses de los dos tipos de trabajadores: académicos y administrativos. Éste sería el caso en que un sindicato gremial, ya fuera de nueva creación o hasta entonces minoritario, adquiriera la mayoría frente a la sección correspondiente del sindicato de institución hasta entonces mayoritario, que de ahí en adelante sólo nominalmente podría seguir considerándose como de institución, porque sólo le correspondería la mayoría y, por ello, la titularidad del contrato colectivo del personal donde no fuera reducido a la condición de minoritario.

ARTÍCULO 353-O

El artículo en cuestión regula el registro de los sindicatos formados por trabajadores al servicio de la universidad o instituciones de enseñanza superior autónomas. Prácticamente, sólo contiene una regla de competencia, que señala a la instancia facultada para llevar a cabo el registro, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, cuando la ley que creó la institución hubiera sido federal, o la Junta de Conciliación y Arbitraje que corresponda, cuando la ley hubiera sido local.

A pesar de que algunos autores dentro de la doctrina consideran que los efectos del registro son meramente declarativos y que, en consecuencia, sólo verifican un acto de por sí válido, la verdad es que sin el registro los sindicatos no tienen existencia jurídica, lo que se desprende del texto del artículo 374 de la Ley Federal del Trabajo. Por lo que se refiere a los requisitos para el registro correspondiente, se aplica lo dispuesto por el artículo 365, más las restricciones que se deriven de las disposiciones del capítulo xvii del Título Sexto de la ley; por ejemplo, no podrá registrarse ningún sindicato que afilie a trabajadores de más de una institución de educación superior autónoma.

En el caso de los sindicatos que deben inscribirse ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la misma dependencia enviará copia de la resolución a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje. Las asociaciones gremiales y aun los sindicatos *de facto* existentes antes de la expedición de la reforma a la ley, se constituyeron y normaron sus actividades en forma heterogénea y relativamente desmesurada. Por ello, ahora habrá que tener en cuenta las normas y requisitos que señala la ley, particularmente por lo que se refiere a: estatutos (artículo 371), derechos (artículo 374) y obligaciones (artículos 373, 377 y 378), así como las normas referidas a la cancelación del registro, que solamente operará cuando los sindicatos dejen de reunir los requisitos legales o se disuelvan, por el voto de las dos terceras partes de los miembros que los integren o por haber transcurrido el término fijado en los estatutos (artículos 369 y 379). En todo caso, habrá que tener en consideración que los sindicatos no están sujetos a disolución, suspensión o cancelación de su registro por vía administrativa, sino a través de la vía judicial, conforme a los procedimientos ordinarios (artículos 870 a 891).

En la Cámara de Diputados, el debate sobre el artículo que nos ocupa no fue prolongado, ni mayormente interesante. Las únicas

intervenciones dignas de mencionarse tuvieron lugar alrededor de la proposición del diputado Valdez Montoya, quien propuso que el registro ante la Junta Local de Conciliación y Arbitraje fuese potestativo, de manera que fuera posible la federalización de la materia. La iniciativa del diputado Valdez Montoya no prosperó, principalmente debido a que la distribución de competencias en materia de derecho del trabajo está formulada en la Constitución, donde nada se dice en relación con la regulación de educación superior, por lo que no existe fundamento para federalizarla.

ARTÍCULO 353-Q

El artículo 353-Q fue prácticamente el único objeto de modificaciones relevantes durante los debates que precedieron a la modificación de la iniciativa de ley. En efecto, el artículo original, en la iniciativa, no consideraba la posibilidad de que se pactara la cláusula de exclusión por separación en los contratos colectivos del personal administrativo. De esta manera, la única cláusula de exclusión que hubiera sido posible, pero no obligatorio pactar, era la de exclusión por ingreso, que de hecho ya se encontraba pactada en los contratos colectivos de la mayor parte de las universidades e instituciones de educación superior autónomas por ley, donde se habían constituido sindicatos de personal administrativo.

Las cláusulas de exclusión, por ingreso o por separación, son comunes en los contratos colectivos de trabajo, aun cuando su suscripción es potestativa para empresas y sindicatos. Independientemente de las ventajas que puedan ofrecer en algunos aspectos, se trata de cláusulas que dan un control desmesurado a la organización sindical sobre los trabajadores, ya que una vez pactadas sólo el personal propuesto por el sindicato puede ser dado de alta en la empresa y los trabajadores que sean excluidos por el sindicato, como sanción, deben ser despedidos de sus trabajos, sin responsabilidad para la empresa. En particular, la cláusula de exclusión por separación es totalmente incompatible con la libertad sindical y el pluralismo, razón por la que se trató de eliminarla del ámbito de la educación superior. Incluso, los propios sindicatos universitarios, a través de sus voceros, se manifestaron contrarios a su suscripción, entre otras muchas razones, porque los sindicatos universitarios, en una proporción considerable, forman parte del movimiento de sindicatos independientes, disidentes con respecto del movimiento mayoritario incorporado al Partido Re-

volucionario Institucional. Lo que implica que, en la mayoría de los casos, la aplicación de la cláusula de exclusión sería contraria a sus intereses.

Indiscutiblemente, uno de los factores de cohesión del sindicalismo mayoritario afiliado al PRI es la suscripción de la cláusula de exclusión, en sus dos modalidades, por lo que se puede decir que los sindicatos independientes han sufrido en carne propia los efectos de las cláusulas mencionadas, mismas que están muy lejos de beneficiarles. Lo aquí dicho explica también ampliamente por qué los defensores más denodados de las cláusulas de exclusión fueron los diputados del PRI, representantes de la CTM.

Por principio de cuentas, el diputado Ángel Olivo Solís, como representante de la comisión y al mismo tiempo como vocero autorizado del sector obrero del PRI, en su intervención se manifestó en favor de que en el texto definitivo de la ley se omitiera la restricción que originalmente contuvo la iniciativa, en el sentido de que no fuera posible pactar la cláusula de exclusión por separación, en el caso del personal administrativo. El propio diputado coincidió en que en el caso del personal académico nunca debían pactarse las cláusulas de exclusión por ingreso y separación, en función de garantizar la autonomía universitaria y la pluralidad ideológica. Sin embargo, en el caso del personal administrativo, no consideró ni operativo ni conveniente que únicamente se pudiera incluir la cláusula de exclusión por ingreso y no la de separación. El diputado basó su afirmación en el hecho de que la necesidad de la existencia de ambas había sido ampliamente demostrada por la práctica del movimiento obrero.

Además del apoyo del PRI, la cláusula de exclusión recibió otro más, esta vez del PPS, que a través del diputado Ezequiel Rodríguez Arcos se pronunció por llevar la cláusula de exclusión incluso a los trabajadores académicos, con base en argumentos más bien difusos, por ejemplo: “¿por qué no a los académicos?, ¿qué forman parte de otro mundo que no es éste?” Además de los argumentos extraterrestres, se apoyó en el consabido argumento de autoridad, casi legendaria, de la doctrina del maestro Lombardo Toledano, para quien el propio diputado reclamó “el privilegio de haber sido el autor de la Cláusula de Exclusión”. La razón de tan señalado reclamo se fundamentaba a su vez en el carácter decisivo que tal cláusula ha tenido en la cohesión del movimiento sindical. “La Cláusula de Exclusión era necesaria y sigue siendo necesaria, porque de otra manera los sindicatos, el movimiento sindical, no hubiese llegado al grado de estructuración que actualmente tiene.” De esta manera, según el

diputado, la cláusula antes descrita ha servido para neutralizar las asechanzas de los patrones y sus sindicatos blancos, así como para educar a la clase obrera.

A pesar de las bondades que los diputados del PRI y del PPS encontraron en la cláusula de exclusión, su punto de vista no fue compartido por el PAN, ni siquiera por Evaristo Pérez Arreola, representante del PCM, quien es además uno de los más conocidos protagonistas del sindicalismo universitario. El diputado Pérez Arreola explicó cómo la corriente sindical que representa coincide con que en sus orígenes la cláusula de exclusión tuvo como función la preservación del movimiento obrero, constituyó una defensa contra los esquiroles y los enemigos de la unidad de la clase obrera. Sin embargo, con el transcurso del tiempo se desvirtuó su función inicial, de modo que terminó por ser un instrumento de represión que se ha aplicado a los líderes que pertenecen al sector más democrático del movimiento sindical del país.

De cualquier manera, aun permitiéndose la inserción de la cláusula de exclusión en los contratos colectivos del personal administrativo, continúa siendo potestativo para universidades y sindicatos pactarla. Al no ser obligatoria, resulta alentador que el propio diputado Pérez Arreola se haya manifestado abiertamente en contra de que dicha cláusula sea pactada:

Los universitarios no somos partidarios de esta cláusula y decimos, no la aplicaremos en la universidad mexicana, seguiremos convencidos que ganar las posiciones políticas está en razón directa del debate ideológico y fundamentalmente de convencer, y por eso, algunos de nosotros nos encontramos en la dirección del sindicalismo universitario.

El ataque más ferviente en contra de la modificación que incluyó la cámara, del proyecto de la iniciativa de ley, provino del diputado Agapito Isaac López (PAN). Él mismo deploró que se hubiera retirado lo que él calificó como un avance hacia la eliminación de la cláusula de exclusión. El PAN ya había propuesto desde el año de 1951 la reglamentación del uso de la cláusula en cuestión, por considerar que era atentatoria a la dignidad humana e inconstitucional. Para el diputado, la perversión del uso de la cláusula de exclusión ha sido en parte responsable de la excesiva politización y la corrupción que padece el sindicalismo, debido principalmente a que se utiliza como un arma de represión a los trabajadores. El carácter automático con que se aplica, que no requiere de causa o funda-

mento determinado ni de un procedimiento objetivo, así como sus efectos, que privan de su trabajo al individuo sancionado sin recurso ulterior alguno, la convierten en un arma devastadora en las manos de dirigentes sindicales poco escrupulosos. Incluso, el propio diputado llegó a proponer que se retirara la modificación, obra de la comisión, y se volviera al texto original de la iniciativa presidencial, pero su propuesta fue votada y desechada.

Los autores se pronuncian por el respeto al principio de pluralidad que debe reinar en las universidades, ya que éste es complementario del de libertad de cátedra. Empero, el principio de pluralidad no resulta del todo compatible con un medio donde las organizaciones intermedias estén dotadas de un poder omnímodo sobre sus agremiados y excluyan la formación de otras organizaciones, ya que en estas circunstancias podría provocarse, aun en forma involuntaria, un dominio autoritario de las organizaciones intermedias, que necesariamente redundaría en menoscabo del derecho de libre asociación de los trabajadores.

Por lo que se refiere a la prohibición de pactar cláusulas de exclusión, por ingreso o separación, en el caso de los trabajadores académicos, los autores manifiestan su más sincera satisfacción con la proscripción de estas modalidades, que pretenden ser tutelares y se encuentran muy difundidas en el derecho laboral, mismas que posiblemente hayan sido pensadas teniendo en cuenta el escaso nivel de conciencia y politización que era dable observar en los estratos marginados o poco favorecidos, de donde provenían algunos trabajadores. Sin embargo, resulta claro que en la educación superior tales modalidades producirían un efecto inverso, pues vendrían a traducirse en una especie de paternalismo asfixiante y desvirtuado, que sería ya no digamos ajeno, sino contrario a la atmósfera de libertad y responsabilidad que presuponen, por igual, las tareas de docencia e investigación.

ARTÍCULO 353-R

En materia de huelga, el artículo 353-R es asaz parco, ya que sólo se refiere a dos modalidades: primero, el plazo con que debe darse aviso por anticipado para suspender las labores, que es de diez días; segundo, la posibilidad de que las partes puedan acordar las guardias de trabajadores, que seguirán ejecutando aquellas labores cuya suspensión pueda perjudicar irreparablemente la buena marcha de una investigación o un experimento en curso.

La primera modalidad, referente al plazo de aviso anticipado, asimilar a las universidades al régimen de empresas que prestan servicios públicos, debido a que el artículo 123 constitucional, en su fracción XVIII, señala el mismo plazo. Por lo que se refiere a las guardias de trabajadores, se trata de una disposición de una gran importancia, teniendo en cuenta los daños que se producían durante las huelgas a los bioterios, los laboratorios y a experimentos cuya interrupción frustraba sus resultados y obligaba a recomenzar un penoso proceso que a veces implicaba cuantiosos gastos en material y horas de trabajo.

El artículo 353-R es un testimonio objetivo de los ajustes que propuso el ejecutivo y hubo de aprobar el poder legislativo, para tratar de encontrar un punto intermedio entre los puntos de vista de universidades y sindicatos. En efecto, las universidades habían propuesto una limitación de las causales de huelga y el establecimiento de un procedimiento de arbitraje obligatorio, que permitiera resolver las huelgas que se prolongaran indefinidamente, interrumpiendo la continuidad de los ciclos escolares e incluso amenazando la existencia misma de las instituciones de educación superior.

Tanto en el caso de las empresas privadas, como de aquellas empresas públicas que prestan servicios críticos, existen mecanismos informales que disminuyen las posibilidades de que una huelga se prolongue en forma indefinida. En el caso de la empresa privada, los trabajadores saben que sus demandas no podrían exceder el límite que, traducido en costos, restara competitividad a la empresa en el mercado, ya que correrían el riesgo de que, al quebrar su empresa, desapareciera su fuente de trabajo. El inconveniente apuntado no es obvio en las empresas públicas cuyos fondos provienen sustancialmente del presupuesto público, ya que en este caso los trabajadores tienden a creer que al estar frente a una fuente aparentemente inagotable de recursos, las demandas económicas pueden ser desmesuradas. Sin embargo, en sustitución del mecanismo informal de control antes mencionado, cuando la empresa presta un servicio público, su suspensión provoca una reacción de la opinión pública que presiona a los huelguistas o puede incluso legitimar la acción represora del Estado.

Desafortunadamente para las instituciones de educación superior, sus recursos no son visualizados como finitos, ni la función que desempeñan, a pesar de ser de interés público, es percibida como crítica por la opinión pública. Consecuentemente, en el caso que nos ocupa no opera ninguno de los mecanismos informales antes mencionados, que tienden a reducir la magnitud del conflicto.

REGULACIÓN DEL TRABAJO EN LAS INSTITUCIONES AUTÓNOMAS 63

Originalmente, la Universidad Nacional Autónoma de México propuso un mecanismo legal que compaginara el ejercicio del derecho de huelga con la supervivencia de la continuidad y disciplina, indispensables para el desarrollo de las funciones de docencia e investigación en las universidades. Tal mecanismo consistía en un complejo proceso para la sustanciación de los conflictos que planteasen las relaciones colectivas que incluyera los siguientes elementos: primero, una fase inicial de negociación entre las partes; segundo, cuando no se llegara a un acuerdo se iniciaría una fase de conciliación; tercero, en caso de no ser fructífera la conciliación se produciría un periodo limitado de huelga. Con el propósito de impedir un periodo de huelga perenne o interminable, que pusiera en peligro la supervivencia de una institución pública de enseñanza superior o produjera un deterioro con efectos irreversibles sobre una institución o la totalidad del sistema público de educación superior, la universidad propuso un arbitraje por ministerio de ley, que se iniciaría después de transcurrido un periodo de huelga que fuera suficiente para producir la movilización, presión y los demás efectos demostrativos que tienen por objeto poner a prueba el vigor de las fuerzas contendientes y la aceptación con que cuentan sus posiciones. La solución anterior pretendía evitar que una huelga de duración indefinida tuviera un fin que terminara por ser perjudicial para las instituciones, los trabajadores y la sociedad, por igual.

La prolongación indeterminada de un conflicto de huelga en la empresa típica, merced a la operatividad del régimen competitivo del mercado, tiene dos efectos: primeramente, tiende a la sustitución temporal de la producción de los bienes y servicios que aquella hubiera producido, por alguna otra empresa competidora y, por último, a la sustitución definitiva de la empresa en huelga, que al quebrar a causa de las pérdidas derivadas del conflicto, se disolvería y su patrimonio se distribuiría entre acreedores, trabajadores, proveedores y compradores. Pero en el caso de las universidades, el mecanismo de sustitución temporal es casi imposible que opere, debido a la extensión del ciclo de estudios y la sustitución definitiva sería inadmisibles, porque sus elevados costos trascenderían a la institución e incluso a la generación escolar afectada, para producir sus efectos en forma permanente e irreversible sobre toda la sociedad. Los efectos mencionados no son perceptibles claramente a corto plazo, ni objeto de particular atención para la sociedad, en su totalidad, por no satisfacer las instituciones de enseñanza superior necesidades inmediatas, cuya carencia súbita enfrentaría a la sociedad con una situación crítica,

como es el caso de una huelga en los servicios públicos de transporte, agua o seguridad. Sin embargo, los efectos del deterioro del sistema de educación superior son trascendentes a largo plazo y sus efectos negativos, por lo que, aunque no sean obvios y no parezcan decisivos, deben ser evitados.

La posición de sindicatos y autoridades fue fijada claramente el 9 de febrero de 1979, en ocasión de la Reunión Extraordinaria de la Asamblea General de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Enseñanza Superior que, al efecto de discutir la iniciativa presidencial de regulación de las relaciones laborales en la educación superior, se convocó en la ciudad de Mérida, el día 9 de febrero de 1979.¹⁹

Los aspectos más controvertidos fueron las causales de huelga y la instancia de resolución de aquellos conflictos que no pudieran resolverse en el seno de las instituciones de enseñanza superior, por la irreductible posición de las partes. La propuesta de la UNAM consistió en una instancia arbitral, a la que cualquiera de las partes hubiera podido concurrir, si una vez transcurrido un tiempo prudente, después del estallido del conflicto de huelga, no se hubiera llegado a ningún acuerdo. El órgano en cuestión hubiera estado integrado de manera tripartita, por las representaciones de la institución de enseñanza superior, de las asociaciones gremiales o sindicatos titulares de las relaciones colectivas de trabajo y por un tercero imparcial, representante del Estado.

El sistema arbitral descrito con anterioridad fue aprobado por la mayoría de los representantes de las universidades, produciéndose sólo cuatro votos en contra. El otro aspecto ampliamente discutido fue el de la huelga. Las representaciones universitarias aprobaron por mayoría las causales de revisión, violación y firma del convenio colectivo de trabajo. La causal de huelga por solidaridad fue aceptada, en principio, reservándose la discusión de las limitaciones que necesariamente debería contemplar, a fin de no causar un grave trastorno en los calendarios escolares y a la continuidad que resulta imprescindible para el desarrollo de los ciclos académicos.

Por lo que se refiere a las causales de huelga, aun cuando no se haya producido reducción alguna, está fuera de duda que no pueden aplicarse todos los supuestos que contiene el artículo 450 de la Ley Federal del Trabajo. Por ejemplo, no pueden dirigirse a “conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital”, como se encuentra

¹⁹ V. *supra*, nota 15.

REGULACIÓN DEL TRABAJO EN LAS INSTITUCIONES AUTÓNOMAS 65

consignado en la fracción I, ya que las universidades e instituciones de educación superior no son empresas que cuenten con capital, en el sentido en que lo emplea el artículo antes mencionado.

De la misma manera, también se excluyó el supuesto previsto por las fracciones III y IV, en lo que se refiere a emplazar a huelga para obtener del patrón la firma de un contrato-ley, así como el de exigir su cumplimiento, pues el artículo 353-Ñ no admite la integración de sindicatos con empleados que pertenezcan a más de una casa de estudios. Finalmente, tampoco se considera procedente la aplicación de lo contenido en la fracción V, que admite la huelga para exigir el cumplimiento de las disposiciones legales sobre participación de utilidades.

Dentro de los debates que tuvieron lugar en la Cámara de Diputados, el derecho irrestricto a la huelga fue apoyado en forma casi unánime. El diputado Ángel Olivo Solís (PRI), representando a la Comisión del Trabajo y Previsión Social hizo hincapié en la importancia que para la clase obrera tuvo la exclusión de cualquier limitación al derecho de huelga. Lo afirmado por el diputado hace pensar en que además de las razones que en concreto hayan movido al diputado Olivo Solís, para no limitar el derecho de huelga a los trabajadores universitarios, necesariamente subyacía en la oposición del sector obrero del PRI una explicable prevención, en el sentido de evitar que se estableciera un precedente que después podría extenderse fuera de las fronteras de las universidades. Así, al defender en el presente el derecho de huelga sin limitación para los trabajadores universitarios, sentían que defendían, para el futuro, el suyo propio.

El diputado Evaristo Pérez Arreola se mostró complacido, pues vio en el derecho irrestricto a la huelga un triunfo de los sindicatos de trabajadores universitarios, en cuya organización sin duda ha jugado un papel protagónico. El diputado Juan Aguilera Azpeitia (PDM), también se manifestó favorable a la extensión del derecho irrestricto de huelga a los trabajadores universitarios. La posición del PAN fue mucho menos clara. El diputado Ávila Sotomayor afirmó que el otorgamiento del derecho de huelga irrestricta, de incluirse en la ley, obedecería a que "los sindicalistas mexicanos han demostrado un gran sentido de responsabilidad en el uso de la huelga y en el ejercicio de sus derechos en condiciones y momentos críticos de la economía de México".

La única oposición frontal al derecho de huelga irrestricta provino del diputado Landerreche Obregón, del PAN, quien objetó que se admitiera la causal de huelga por solidaridad que contempla el artícu-

lo 450 de la Ley Federal del Trabajo. Por una parte, el diputado temía que la huelga por solidaridad fuera utilizada como un arma en manos de partidos o grupos políticos. Para Landerreche Obregón, la autonomía universitaria recientemente garantizada, por la propia Constitución, se debía dar no sólo frente al Estado, sino también frente a organizaciones intermedias, como los sindicatos. Por otra parte, el mismo diputado argumentó que la causal de huelga por solidaridad no estaba incluida en la Constitución originalmente y que en la Ley Federal del Trabajo no fue incluida hasta 1931. El diputado Landerreche llegó incluso a concluir que tal causal era inconstitucional y, por ello, debía excluirse del artículo 353-R. Sin embargo, su proposición fue desechada.

ARTÍCULOS 353-S y T

Los artículos en cuestión contienen una de las más señaladas innovaciones al capítulo xvii del título sexto, pues prácticamente establece un órgano *ad hoc* para la tramitación de los conflictos laborales que se originen entre las universidades e instituciones de educación superior autónomas por ley y sus trabajadores académicos y administrativos. Las razones que explican esta modalidad son numerosas, pero me referiré únicamente a dos, que parecen ser lo suficientemente relevantes como para hacer abstracción de las demás.

En primer término, habiéndose otorgado un *status* constitucional a la autonomía universitaria y teniendo en cuenta que prácticamente cada universidad cuenta con un ordenamiento propio, resulta congruente que los litigios de índole laboral se tramiten ante órganos especiales, que puedan apreciar con más acuciosidad y conocimiento de causa las circunstancias del particular *status* de que gozan las casas de estudios autónomas. Por otra parte, de esta manera se evita una de las principales objeciones que se plantearon con respecto a la regulación de las relaciones laborales en la educación superior, ya que para algunos universitarios, autonomistas ultramontanos, la intervención de un órgano estatal, aun fuera de la índole de los órganos jurisdiccionales que conocen en materia laboral, implicaría una restricción de la autonomía.

La objeción parecía mantenerse, a pesar de que los órganos del Estado conocen de otros conflictos en que las universidades son parte, por ejemplo: en el caso de los tribunales civiles y de los tribunales penales. La razón para mantener la objeción de los opositores estri-

baba en la naturaleza que tienen los conflictos laborales, de tal manera vinculados con la vida interna de la institución, que una intervención del Estado necesariamente representaría una intromisión en la esfera de la autonomía, garantizada constitucionalmente. Pero, al integrarse las juntas especiales con representantes de las propias instituciones y de los representantes de los trabajadores, además del representante del Estado, la objeción antes mencionada se salva por completo o se torna casi irrelevante.

En segundo término, el hecho de que la regulación laboral de las universidades e instituciones de educación superior autónomas constituya un capítulo dentro del título de los Trabajos Especiales, implica que se trata de una regulación que representa una excepción a los principios generales. Tal situación viene a reforzarse por el hecho de que además de la ulterior especificación que proviene de los contratos colectivos, en el caso de las universidades y de algunas instituciones de educación superior, existe una regulación interna profusa. Esta última, que es producto de su autonomía en materia de reglamentos, puede ser de aplicación indirecta, pero resulta relevante como el contexto jurídico dentro del que se producen los conflictos laborales. Por ello, en razón de la especialidad y especificidad que tiene la regulación de cada universidad, resulta consecuente que en cada caso se integren los órganos jurisdiccionales laborales con los representantes de las universidades.

Los artículos 353-S y 353-T disponen que la integración de las Juntas Especiales competentes para conocer de los conflictos laborales es tripartita, tanto en el caso de aquellas que dependen de las juntas de conciliación y arbitraje, como en el caso de aquellas que dependen de las de conciliación permanentes. Teniendo en cuenta la distribución de competencia entre autoridades federales y locales, a las instituciones cuya ley constitutiva sea de carácter federal corresponde concurrir ante la Junta Especial 14-bis, que al efecto se ha instalado en la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, conforme a lo estipulado en la convocatoria que emitió el secretario del Trabajo y Previsión Social, misma que apareció en el Diario Oficial de la Federación el 17 de noviembre de 1980.

A las universidades o instituciones de educación superior autónomas cuya ley o norma constitutiva haya sido emitida por un órgano local, en cualquiera de las entidades federativas, corresponde concurrir ante las juntas especiales que se integren en las juntas locales de conciliación y arbitraje o en las permanentes de conciliación de sus respectivas entidades y son integradas en las reuniones que al efecto

hayan sido convocadas por los ejecutivos locales. Finalmente, las juntas especiales se integrarán con los representantes de los trabajadores académicos o administrativos, según corresponda al tipo de trabajador que ocurra ante las autoridades jurisdiccionales. Incluso, los representantes de los trabajadores académicos y administrativos de las instituciones involucradas deben ser electos en sendas convenciones.

La estricta diferenciación en la integración de los órganos a quienes corresponde conocer de los conflictos de trabajadores académicos o administrativos se fundamenta en la diferencia tajante que existe entre los trabajadores de ambos tipos, pues aunque existen zonas de penumbra en que la distinción no es clara, en la generalidad de los casos la diferenciación es patente. Por una parte, las funciones académicas constituyen la función sustantiva de las instituciones de educación superior, lo que no sólo constituye de suyo una razón suficiente para que la distinción sea operativa, sino que además, por el grado de especialización presente en las funciones de docencia e investigación que se desarrollan en la educación superior, es posible afirmar que cualquiera que no perteneciera a este grupo profesional, o hubiera desarrollado una intensa y larga experiencia en conexión con tales tareas, se encontraría prácticamente imposibilitado para intervenir y opinar con conocimiento de causa.

Además de la razón expuesta en el párrafo anterior, es conveniente recordar que los miembros del personal académico son regulados en sus relaciones laborales por las normas que en materia de admisión, promoción y definitividad emiten los órganos competentes de sus respectivas instituciones, como regulación interna excluida del contenido de las cláusulas que se pacten en los contratos colectivos. Teniendo en cuenta que la regulación interna descrita sólo es aplicable al personal académico, aunque no fuera materia objeto de aplicación por los órganos jurisdiccionales laborales, su conocimiento y familiaridad serían necesarios para tener una perspectiva del contexto más amplio en el que se desarrollan las actividades del personal aludido. Por ello, no sería conveniente que entre los representantes de los trabajadores académicos concurren personas que son ajenas a las normas y circunstancias que les son propias a los primeros. Finalmente, la indiscriminada integración de los órganos jurisdiccionales vendría a ser opuesta a la libertad que la propia ley otorga a los trabajadores, para integrar sindicatos de gremio o de institución, particularmente en el caso de que decidieran constituir sindicatos

REGULACIÓN DEL TRABAJO EN LAS INSTITUCIONES AUTÓNOMAS 69

separados de personal académico, por una parte, y administrativo, por la otra.

En cuanto a los debates, el artículo 353-S únicamente despertó inquietud alrededor de dos puntos. El primero, relacionado con los representantes de las universidades o instituciones, con respecto de los que el diputado Etienne Llano (PST) requirió que se precisara el órgano competente para designarlos, a fin de que fuera un representante de la institución en su totalidad. Con el propósito antes mencionado propuso una redacción en que se especificara que debería ser “el órgano de gobierno de cada universidad o institución” a quien correspondiera nombrar al representante. El diputado Michel Vega, por la comisión, opinó que tal inclusión implicaría la imposición de taxativas a las universidades y la introducción de un casuismo indeseable. La propuesta de Etienne Llano no tuvo eco en la Cámara de Diputados, y fue desechada.

La segunda cuestión, en torno a los órganos jurisdiccionales, estuvo a cargo del diputado Edmundo Gurza (PAN), a quien pareció objetable que los órganos jurisdiccionales se integraran con representantes de las mismas partes en conflicto, es decir, las universidades y los trabajadores. Independientemente de la fundamentación que tuviera la objeción de Gurza, desde un punto de vista teórico, convendría recordar que los sindicatos asociados en torno al SUNTU y apoyados por los partidos opositores de izquierda favorecían la integración de un órgano jurisdiccional donde estuvieran los representantes de las partes. Aún más, en un principio pretendieron que no hubiera un tercero imparcial representando al Estado.

El debate en torno al artículo 353-T no fue particularmente relevante. A pesar de que se reformuló su redacción, fue únicamente para ganar en claridad y precisión. La nueva redacción fue propuesta por el diputado Genovevo Figueroa Zamudio y la comisión se adhirió a ella. El único orador en contra de la nueva redacción fue el diputado Etienne Llano, quien en realidad sólo reiteró su propuesta en el sentido de que fuera el órgano de gobierno de cada institución el que nombrara al representante de la misma ante la Junta Especial. Como respuesta también se reiteraron los argumentos en el sentido de que se trataría de la imposición de una taxativa a las instituciones y de un casuismo que equivaldría a señalar que en el caso de otras empresas el representante de los patrones debía ser nombrado por el consejo de administración o cualquier otro órgano, en concreto, lo que sería igualmente inaceptable. Como corolario a la reiteración de propuestas y réplicas, se reiteró también el correspondiente recha-

zo de la Cámara de Diputados, quedando el artículo en cuestión con la redacción que propusiera el diputado Genovevo Figueroa.

ARTÍCULO 353-U

La heterogeneidad reinante en materia de seguridad social, en las universidades e instituciones de educación superior autónomas por ley, hizo indispensable que se produjera una ulterior definición que introdujera una cierta uniformidad en beneficio de los trabajadores. Por ejemplo, en la Universidad Nacional Autónoma, la regulación del régimen de seguridad social ha sido confuso o, por lo menos, completamente atípico. La razón de nuestra afirmación se basa en el hecho de que la universidad, en los términos del artículo 13 de la Ley Orgánica, está incluida dentro del apartado "A" del artículo 123 de la Constitución y, consecuentemente, debería incluirse a sus trabajadores en el régimen de seguridad social del Instituto Mexicano del Seguro Social. Sin embargo, nunca fue así, ya que desde 1952, a través de un decreto presidencial, se incluyó a los trabajadores de la UNAM bajo el régimen de seguridad social del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE), institución que sirve a los trabajadores que norman sus relaciones de trabajo por el apartado "B" del artículo 123 de la Constitución y por lo dispuesto en la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, lo que ciertamente representa una contradicción, así sea sólo en términos formales. Sin embargo, puede decirse que a pesar de las contradicciones que se generaron con tan ecléctico tratamiento, ninguna de éstas llegó a representar serios inconvenientes para los derecho-habientes universitarios, gracias a que se hicieron algunos ajustes pertinentes en las interpretaciones de los puntos contradictorios.

Las demás universidades públicas tampoco escaparon al tan poco ortodoxo tratamiento en materia de seguridad social; en algunas se siguió el tratamiento de la UNAM y sus trabajadores fueron incorporados al ISSSTE, por ejemplo, en el caso de la Universidad Autónoma Metropolitana. En algunas otras, se afilió a los trabajadores al régimen de servicios sociales del IMSS como, por ejemplo, en el caso de la Universidad Autónoma de Tamaulipas. Es más, en otros casos, no hubo incorporación a ninguno de los sistemas de seguridad social, por lo que privaba un régimen particular constituido por normas generales de la Ley Federal del Trabajo y normas internas

o contractuales de las universidades, por ejemplo, en las universidades de Hidalgo y Puebla.

El artículo 353-U presenta una redacción general y flexible, posiblemente acorde con el principio de autonomía y respeto a la multiplicidad de distintos tratamientos y soluciones que supone el régimen federal. Por ello, señala que los trabajadores de las universidades gozarán de los sistemas de seguridad social “en los términos de sus leyes orgánicas, o conforme a los acuerdos que con base en ellas se celebren”. Hasta aquí, en obsequio de los principios de autonomía y federalismo; pero en su segunda parte introduce la disposición dirigida a garantizar un mínimo de protección en beneficio de los trabajadores, al establecer que las prestaciones que se establezcan en materia de seguridad social no podrán ser inferiores a los mínimos establecidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Federal del Trabajo. Como hubiera sido de esperarse, el artículo en cuestión no fue objeto de controversia ni debate.

ARTÍCULO PRIMERO TRANSITORIO

Normalmente, un artículo transitorio no sería objeto de análisis. Sin embargo, en este caso se trata de una disposición de inusitada trascendencia, por referirse a las posibilidades de dar valor o anular las cláusulas existentes en los convenios o contratos colectivos, suscritos con anterioridad a la fecha en que entró en vigor la reforma. Conforme al texto de la disposición en cuestión, los acuerdos o convenios que hubieran sido celebrados con anterioridad a la fecha de vigencia de la reforma, entrarían en vigor indiscriminadamente y serían revisados al transcurrir su periodo de vigencia, en el supuesto de que las cláusulas contenidas fueran materia de contratación colectiva, conforme lo dispuesto por la propia reforma.

Al respecto, el artículo 353-L establece que corresponde exclusivamente a las universidades o instituciones autónomas por ley regular los aspectos académicos. El mismo artículo, en su segundo párrafo, sienta las bases generales para que se pueda considerar a un trabajador académico como sujeto a una relación laboral por tiempo indefinido, esto es, como personal definitivo. El artículo mencionado excluye de la materia de negociación los “aspectos académicos”, sin formular una distinción, que por otra parte hubiera sido difícil de precisar, por el grado de generalidad que necesariamente tiene la ley y por ser éste el primer intento de regular una materia tan atípica.

No obstante, no han faltado criterios o proposiciones sobre posibles lineamientos, aun cuando por venir de las partes interesadas pudieran ser calificados como parciales. Por ello, en una primera aproximación me referiré sólo a aquellos criterios que se encuentran o derivan directamente de la ley y, por ello, no resultan cuestionables en función de su grado de objetividad.

Los criterios objetivos a que me he referido se pueden encontrar en la propia Constitución, cuyo artículo tercero en su octavo párrafo se ocupa de la autonomía de las instituciones públicas de educación superior. En la primera parte del párrafo se define el contenido de la autonomía como un conjunto de facultades que corresponden a las casas de estudios superiores; dentro de tales facultades se encuentran dos de índole netamente académica: la determinación de planes y programas de estudios y la fijación de los términos de ingresos, promoción y permanencia de su personal académico. Por lo tanto, esas materias deben ser reguladas por las normas internas que emitan las universidades, lo que necesariamente implica que deben ser excluidas como materia objeto de negociación en los contratos colectivos.

Aparte de los elementos que se desprenden objetivamente de la ley y la constitución, existen otras razones para llegar a la conclusión de que no es deseable la negociación, en contratos colectivos, de las cuestiones académicas. En primer término, habría que recordar que las cuestiones de índole académica pueden referirse a dos aspectos: sustantivos y adjetivos. Los sustantivos se refieren a los planes y programas de docencia e investigación, los adjetivos, a los procesos y mecanismos que garantizan las condiciones para que se preserven las funciones antes mencionadas, dentro de los niveles académicos óptimos, y que operen conforme a los principios de libertad y autonomía que prescribe la Constitución. En relación con los aspectos adjetivos, se establece en el artículo tercero constitucional que corresponde a las instituciones autónomas de educación superior fijar los términos y las modalidades de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico. De otro modo, si dichos términos y modalidades, por ejemplo, fueran sujetos a negociación colectiva en contratos, no podría garantizarse una objetividad razonable ni una perspectiva académica exenta de consideraciones espurias, provenientes de intereses de grupos o partidos.

La conclusión a que se llegó en el párrafo anterior es inescapable, si se tiene en cuenta que el mecanismo de negociación que conduce a la suscripción de un contrato colectivo de trabajo es un proceso adversario que supone intereses en conflicto y una posición en prin-

cipio irreductible entre las partes, que sólo puede solucionarse con mutuas concesiones. La mecánica para reducir las contradicciones, que por otra parte nunca dejan de existir, se opera a través de presiones e incluso amenazas de escalar el conflicto, de manera que desemboque en una confrontación abierta, del tipo de una huelga, un *lock-out* o un despido masivo, según sea el caso. Consecuentemente, sería difícil pretender que los conflictos de naturaleza laboral sean resueltos con arreglo a esquemas exclusivamente racionales.

Por otra parte, las organizaciones sindicales están dispuestas estructuralmente para la defensa de intereses económicos, en forma preponderante, aunque también se incluyan elementos de otra naturaleza, tales como prestaciones o regímenes de seguridad social. Así, la organización y funcionamiento de un sindicato están pensados en función de la defensa de los intereses gremiales y sus líderes son electos teniendo en cuenta estos elementos. Por ello, en su interacción con las autoridades universitarias, los sindicatos están dotados para optimizar las posibilidades de que sus miembros obtengan los salarios más altos y las mejores prestaciones. Sin embargo, las organizaciones gremiales distan mucho de ser las mejores vías para discutir las cuestiones académicas; las negociaciones colectivas no son los esquemas de interacción más a propósito para deslindar cuestiones académicas, ni los líderes sindicales son las personas más idóneas para discutir y promover el análisis ponderado y juicioso de las cuestiones académicas, no por sus circunstancias personales, sino por las limitaciones que les impone su papel organizacional y las presiones a que están sujetos.

Las cuestiones de índole académica requieren ser propuestas, analizadas y discutidas en una atmósfera de racionalidad y concordia, donde se eviten las presiones, medidas de fuerza o amenazas. Los representantes de los profesores, autoridades universitarias y demás sectores interesados, que concurren a los foros donde se discutan las cuestiones de índole académica, deben ser elegidos en función de su conocimiento y experiencia sobre tales materias. Las decisiones a que se llegue en materia de cuestiones académicas deben ser el producto de una libre discusión de diferentes puntos de vista, no de la confrontación de distintas organizaciones, así como de un consenso al que se llegue por el mutuo convencimiento que promueva la exposición y discusión de los distintos puntos de vista.

Por lo que concierne a los términos y procedimientos para el ingreso, promoción y permanencia del personal académico habría que tener en cuenta que el pluralismo sindical, que garantiza el artículo

353-Ñ, y el pluralismo ideológico, que garantiza la fracción VIII del artículo tercero constitucional, no serían factibles si una representación sindical, como tal, interviene en la definición de tales aspectos, a través del procedimiento de la contratación colectiva. Independientemente de los aspectos de tipo ideológico, los sindicatos tienden a presentar inclinaciones monopólicas o exclusivistas, que por otra parte son relativamente explicables, pero que serían negativas tratándose de los procedimientos para la admisión, promoción y permanencia del personal académico, ya que necesariamente las cuestiones de índole académica quedarían subordinadas a los intereses gremiales, pues sería insólito que una organización sindical diera un interés prioritario a las primeras, en detrimento de aquellos intereses que explican la razón misma de su existencia y condicionan su legitimidad y subsistencia como organización.

Finalmente, trataremos un aspecto que no por ser espinoso deja de tener una particular relevancia. Como ya se ha mencionado con anterioridad, existe una cierta identificación entre los sindicatos afiliados al SUNTU —hoy FESUNTU— y los partidos minoritarios de izquierda; esta identificación se traduce en algunos momentos en una mutua solidaridad, que resulta explicable, desde el punto de vista de la acción política, y perfectamente justificable, teniendo en cuenta que tanto la ley como las declaraciones del titular del Poder Ejecutivo, no sólo admiten, sino que consideran necesaria la participación de los ciudadanos y las organizaciones políticas en la vida democrática del país.

No obstante, tratándose de los procedimientos para la admisión, promoción y permanencia del personal académico, resultaría conveniente que se abstuvieran de participar los partidos y organizaciones políticas o gremiales íntimamente vinculados con los primeros, de manera que se garantice la imparcialidad y se preserve la libertad de cátedra y de investigación. La abstención que el tipo de organizaciones descritas debieron observar se extiende tanto al caso del partido mayoritario como al de los partidos minoritarios. Lo anterior no supone que se excluya la participación de individuos que pertenezcan a partidos políticos, a menos que pretendan actuar en calidad de representantes de los mismos. Es decir, lo que se tiende a evitar es la institucionalización de la participación de organizaciones con finalidades diversas a las académicas, particularmente por lo que se refiere a las cuestiones académicas.

La abstención de la participación directa de organizaciones gremiales o políticas en la resolución de los asuntos puramente académicos

permitirá que las universidades preserven de hecho la libertad de cátedra y de investigación, y de este modo continúen siendo foros abiertos para el libre análisis y discusión de las corrientes y teorías del pensamiento que ofrecen vías alternativas para el desarrollo de nuestra sociedad, así como para hacer objeto de un enfoque crítico al modelo de desarrollo actualmente en operación. La indebida intervención de los partidos políticos y grupos afines tendría como resultado, en el corto plazo, el empobrecimiento o incluso la desaparición del libre análisis. En el mediano plazo, la indebida intervención del partido dominante traería consigo la parálisis del sistema, producto de la imposibilidad de proponer y analizar alternativas que introduzcan cambios, así como su estancamiento, a consecuencia de la dificultad para asimilar la crítica constructiva y estimular la autocrítica.

Para los partidos y tendencias minoritarios, la misma indebida intervención, dentro de las instituciones de educación superior, no podría ser un programa viable a mediano plazo, ya que dicha intervención está sujeta a las limitaciones temporales y espaciales, explicables en función de periodos críticos o desarrollos de enclave. A menos que se invirtiera el proceso lógico, que hace suponer que son las condiciones materiales y los cambios en la infraestructura los que explican y condicionan los cambios correlativos en la superestructura.

Las consecuencias que el artículo primero transitorio podría tener para algunos sindicatos no pasaron desapercibidas para los representantes de los partidos minoritarios de izquierda. El diputado Jesús Ortega se inscribió, como único orador en contra, para objetar la redacción del artículo. Su temor provenía del hecho de que, por considerarla ambigua, creía que podría interpretarse de manera que afectara lo que él consideraba como derechos adquiridos por algunos sindicatos. En efecto, en algunos contratos colectivos de instituciones de educación superior se incluyeron cláusulas que regulaban la materia de admisión, promoción y permanencia del personal académico, dando intervención al sindicato, en mayor o menor medida. El diputado Ortega temía, no sin razón, que tales cláusulas no fueran revalidadas o incluso se anulaban por oponerse a la ley.

La inquietud llevó al diputado Ortega a proponer una redacción modificada del artículo primero transitorio, donde se eliminaba la frase "que de conformidad con esta Ley", de manera que la validación de las cláusulas de los contratos colectivos suscritos, antes de la vigencia de la reforma, fuera automática e indiscriminada. La pro-

puesta en cuestión tenía dos implicaciones desfavorables: primero, que su autor suponía que los contratos colectivos suscritos en algunas universidades eran contrarios a la reforma de la ley; segundo, que no le preocupaba tanto el respeto a la ley como el que los sindicatos se salieran con la suya, así fuera en abierta contradicción con el texto de la misma.

A tan confusa y ambigua intervención del diputado Ortega correspondió otra no más clara, ya que el diputado Michel Vega, por la comisión, contestó en el sentido de que la modificación propuesta por el diputado Ortega no era necesaria, si se tomaba en cuenta que el artículo 394 de la Ley Federal del Trabajo establecía que los contratos colectivos no pueden concertarse en condiciones menos favorables, para los trabajadores, que las contenidas en los vigentes. Sin embargo, el diputado Pablo Gómez (PCM) se percató de la confusión e hizo notar que la aclaración de Michel Vega no era pertinente, toda vez que la limitación que pudiera acarrear el primero transitorio no se refería a prestaciones, como era el caso del artículo 394, sino a la materia susceptible de negociación y contratación. El diputado Pablo Gómez incluso llegó a precisar el problema, haciendo ver que la aplicación del primero transitorio tendría por efecto anular cláusulas en perjuicio de los sindicatos y sus trabajadores, en virtud de la aplicación retroactiva de la reforma a la Ley Federal del Trabajo. Por ello, el diputado se sumó a la propuesta del diputado Ortega. Finalmente, el diputado Luis Medina Peña intervino por la comisión para afirmar, en forma poco precisa, que el artículo primero transitorio no implicaba la aplicación retroactiva de la ley en contra de los trabajadores. Acto seguido, se puso a votación la propuesta del diputado Ortega, misma que fue desechada, por lo que se aprobó el texto original del artículo primero transitorio.

Independientemente de las consecuencias que a largo y mediano plazo tuviera la vigencia del artículo primero transitorio, las de corto plazo no se hicieron esperar. Desde los debates, los diputados Ortega y Gómez habían utilizado a la UAM como ejemplo de las instituciones donde se habían pactado cláusulas que se referían a la admisión, promoción y permanencia del personal académico. El caso de la UAM es uno de los más característicos del desorden que imperó en materia de relaciones laborales en las universidades. En principio, las relaciones laborales en la UAM debieron haberse regido por lo dispuesto en el apartado "B" del artículo 123 de la Constitución, como lo indicaba su Ley Orgánica, pero esto nunca fue así. En realidad, se suscribió una especie de contrato colectivo de trabajo

al que se denominó “Condiciones Generales de Trabajo”, sólo para cubrir el expediente legal, ya que en realidad fueron negociadas bilateralmente con los trabajadores y no elaboradas unilateralmente por la institución, limitándose a oír a los trabajadores, como es el caso tratándose de las auténticas condiciones generales de trabajo.

En las “Condiciones Generales de Trabajo” se incluyeron un gran número de disposiciones relacionadas con la admisión, promoción y permanencia del personal académico, que rebasan la cifra de un ciento. En particular, se encuentran concentradas en dos capítulos, el tercero, del Título Cuarto de la “Comisión Mixta General de Admisión y Promoción del Personal Académico” y el tercero del Título Quinto, de los “Trabajadores Académicos, Comisiones Dictaminadoras”. La existencia o desaparición de cláusulas como las que se han relacionado servirán para determinar el alcance y contenido de la nueva regulación. De ahí que de la definición que se produzca, con o sin la intervención de las instancias jurisdiccionales del Estado, dependerá la suerte misma de la reforma, por lo menos en lo que se refiere a la autonomía de las instituciones de estudios superiores, con respecto de entes intermedios como sindicatos, asociaciones o partidos políticos. Si bien el ejemplo más usado fue el de la UAM, existen otras universidades que se encuentran en una situación semejante, por ejemplo, las universidades de Guerrero y Puebla, aunque la intervención del sindicato sea mayor o menor que en la UAM, o aun cuando sea mayor o menor el número de cláusulas que dentro de los contratos colectivos regulan la materia de admisión, promoción y permanencia del personal académico.

La indefinición a que nos hemos referido en el párrafo anterior subsistió, sin que iniciativa alguna pareciera encaminarse hacia su resolución, hasta que el 4 de agosto de 1982 el licenciado Leoncio Lara, abogado general de la UAM, demandó ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje la nulidad de todas aquellas cláusulas que desde el punto de vista de la UAM estaban en contra de lo dispuesto por el capítulo xvii del Título Sexto de la Ley Federal del Trabajo, que fue publicado en el Diario Oficial de 20 de octubre de 1980. La acción de la universidad sólo ha puesto en marcha un proceso, cuya culminación será una resolución que precise el alcance y contenido del artículo primero transitorio, en relación con el artículo 353-L y el párrafo octavo del artículo tercero de la Constitución. El laudo emitido por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, de fecha 23 de octubre de 1981, favoreció a la UAM, ya que declara nulas a un total de 55 cláusulas suscritas con anterioridad. La nuli-

dad deriva de que en tales cláusulas se incluyen materias que no son negociables, por estar en contra de lo dispuesto por el 8º párrafo del artículo 3º constitucional y el artículo 357-L de la Ley Federal del Trabajo. Mayormente, se trata de cuestiones a las que los artículos antes mencionados consideran como “académicas”, por estar vinculadas con los procedimientos de admisión, promoción y definitividad del personal académico. La resolución final que se pronuncie en este caso será de capital importancia, ya que sentará el principio que deba aplicarse a los contratos colectivos de las universidades que se encuentren en el mismo caso.

El capítulo decimoséptimo del Título Sexto de la Ley Federal del Trabajo, congruente con las ideas expresadas en el párrafo anterior, ha venido a solucionar muchos problemas, al tiempo que no ha dejado por ello de plantear otros nuevos, de entre los que sólo citaré a dos de los más relevantes: en primer término, la demanda de la UAM para anular las cláusulas contractuales que considera violatorias de la ley; en segundo, la iniciativa sometida por los diputados de los partidos de la coalición de izquierda para modificar los artículos 353-J y 353-Ñ, con el objeto de que se amplíe el ámbito de aplicación del capítulo decimoséptimo a las instituciones de educación superior que no son autónomas y se permita el registro de sindicatos nacionales.

Pero si la tarea del legislador y del jurista es interminable, los esfuerzos de que son capaces son finitos. Por ello, los recientes desarrollos a que hemos hecho referencia en el párrafo anterior sólo son mencionados, apuntados como problemas que se ofrecen nuevamente a legisladores y juristas. En cierta forma, son nuevos retos que podrán ser recogidos en un futuro próximo. Sin embargo, ni los problemas recientemente planteados pudieron haber sido resueltos en la primera aproximación que el legislador hizo al problema, de la que por una parte puede decirse que fue afortunada, ni tampoco los autores pudieron haberlos incluido en el presente trabajo, del que por otra parte esperan que pueda decirse lo mismo que ellos afirmaron sobre el trabajo del legislador.