

CAPÍTULO III

IMPACTO DE LAS RELACIONES COLECTIVAS DE TRABAJO SOBRE EL GOBIERNO, PRINCIPIOS Y FINES DE LAS UNIVERSIDADES

2. Impacto de los instrumentos colectivos de trabajo	77
a) Eliminación de otros sectores de la comunidad universitaria	79
b) Violación a la autonomía universitaria.	81
c) Abatimiento del nivel académico y crisis de los principios y fines inherentes a las universidades	84
3. Algunas propuestas para regular las relaciones laborales en las universidades públicas	87

incertidumbre y de amenaza de paro continuo, que ponía en peligro el cumplimiento de los fines encomendados a las instituciones de educación superior, se agravó cuando en algunas universidades, como enseguida se analizará, se llegó a someter al proceso de la negociación colectiva la determinación de las cuestiones académicas y el régimen de gobierno universitario.

2. Impacto de los instrumentos colectivos de trabajo

Indudablemente, la suscripción de instrumentos colectivos de trabajo proporcionó una mayor protección de los derechos gremiales del personal académico y administrativo al servicio de las universidades, así como la posibilidad de incrementar periódicamente sus prestaciones económicas y sociales.⁵² Fue así como se estableció la bilateralidad del sistema de negociación colectiva como mecanismo para determinar distintas cuestiones que, en la práctica, algunas ocasiones fueron más allá de las estrictamente laborales.

En este sentido, como resultado de la indefinición jurídica que prevaleció hasta la década de los setenta, en cuanto al régimen aplicable a las relaciones colectivas de trabajo en las universidades públicas mexicanas, y en virtud de la tendencia natural del sistema de contratación colectiva a extender periódicamente el alcance de las negociaciones, algunas universidades —si bien, una minoría— sucumbieron ante la presión ejercida por ciertos sindicatos y llegaron a pactar, entre otras cuestiones, determinados aspectos académicos.

León; el 22 de junio, por la rescisión de la relación de trabajo a dos empleados de la Dirección General de Información; el 17 de octubre, en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales; el 13 de noviembre, para conmemorar la “huelga” del año anterior. En 1974, se suspendieron las labores el 6 de septiembre. En 1975, los días 4, 6 y 9 de junio se realizaron los llamados “paros escalonados” por la firma de un contrato colectivo de trabajo para el personal académico; por el mismo motivo, el 11 de junio se produjo un paro de 24 horas y del 16 al 24 del mismo mes se suspendieron ilegalmente las actividades. El 7 de mayo de 1976, en apoyo a la “huelga” en la Universidad de Sonora y, el 16 de julio, en apoyo a uno de los grupos sindicales de los electricistas. En 1977 se volvieron a suspender ilegalmente las labores del 20 de junio al 10 de julio, por la demanda de sindicato y contrato colectivo único para académicos y administrativos.

⁵² “El examen cuidadoso de los acuerdos y convenios de que se trata, celebrados entre la UNAM y su personal administrativo y académico, revela claramente, el establecimiento de algunas cláusulas que superan los textos constitucionales, laborales y estatutos universitarios” (Trueba Urbina, *op. cit.* [supra, nota 24, capítulo II], p. 592).

Efectivamente, en un estudio que el que esto escribe realizó en 1980 sobre dieciocho instrumentos colectivos de trabajo pactados entre universidades públicas mexicanas y la correspondiente representación gremial de su personal académico,⁵³ se observó que diez de ellos reservaban expresamente la regulación de la selección, promoción y definitividad del personal académico a los estatutos emanados del órgano universitario colegiado y representativo titular de las facultades reglamentarias en la universidad respectiva. Así pues, en la mayoría de las universidades públicas mexicanas que se sometieron al proceso de la negociación colectiva se reconoció el principio —siguiendo el modelo de la UNAM— de que los aspectos académicos no eran negociables, preservándose la competencia de los órganos técnicos previstos estatutariamente para la evaluación del personal académico y absteniéndose de negociar participación alguna del sindicato en la determinación de procedimientos y criterios generales, así como en las deliberaciones particulares correspondientes.⁵⁴

Sin embargo, en relación con los ocho instrumentos colectivos restantes, cuatro establecían una representación directa del sindicato en las comisiones dictaminadoras sobre el ingreso y promoción del personal académico; tres de los cuales preveían la integración de comisiones mixtas, formadas paritariamente con representantes de las autoridades universitarias y del sindicato, y en uno se asignaba una representación sindical del 33 al 40 por ciento en la comisión correspondiente. En dos instrumentos se incluía la cláusula de exclusión por admisión y en uno de ellos también se aceptaba la separación por expulsión del personal académico sindicado. En cinco instrumentos colectivos se otorgaba la definitividad instantánea al personal académico que hubiere ingresado por

⁵³ Ya fuera que se denominaran “contrato”, “convenio”, todo o parte de un “estatuto”, o bien, “condiciones generales de trabajo” (*vid., supra*, lo apuntado en el inciso anterior).

⁵⁴ *Cfr.*, Orozco Henríquez, José de Jesús, “La contratación colectiva y la selección, promoción y definitividad del personal académico en las universidades de México y los Estados Unidos”, en *La contratación colectiva del personal académico en el derecho comparado*, México, UNAM, 1982, pp. 177-185; las universidades cuyos instrumentos colectivos para el personal académico se analizaron fueron: Autónoma de Aguascalientes, Autónoma de Coahuila, Autónoma de Chiapas, Autónoma de Chihuahua, Autónoma de Guerrero, Autónoma de Hidalgo, Autónoma de Nayarit, Autónoma de Nuevo León, Autónoma de Puebla, Autónoma de Querétaro, Autónoma de Sinaloa, Autónoma del Estado de Morelos, Autónoma Metropolitana, de Guanajuato, de Sonora, de Yucatán, Nacional Autónoma de México y Veracruzana, todos los cuales se suscribieron entre 1979 y 1980.

concurso y en tres se concedía la definitividad automática por el puro transcurso del tiempo (en uno, al complementar dos semestres continuos y, en los otros dos, al personal que hubiera cumplido tres años de antigüedad al momento de la suscripción del contrato, uno de los cuales también estipulaba la definitividad al personal de nuevo ingreso que cumpliera el mes del período a prueba). En otros tres se admitía la promoción por mero escalafón. En cuatro instrumentos colectivos se fijaban los criterios bajo los cuales se evaluaría al personal académico, dos de ellos previendo el sistema de puntajes según la antigüedad, obra publicada, etcétera. Asimismo, por lo menos en tres instrumentos se establecía la procedencia de recursos de inconformidad respecto de las decisiones de evaluación académica del personal, previéndose la integración de comisiones mixtas paritarias con representantes de la universidad y del sindicato, a las cuales se encargaba la sustanciación y adjudicación de los recursos, atribuyéndoles efectos revocatorios y definitivos a sus resoluciones.⁵⁵

El impacto que tuvieron las cláusulas mencionadas en el párrafo anterior sobre el gobierno, principios y fines inherentes a las universidades se puede sintetizar, en términos generales, como sigue:

a) *Eliminación de otros sectores de la comunidad universitaria;*
i) A diferencia de los mecanismos previstos por el gobierno universitario tradicional, se eliminó a los estudiantes de su participación en la regulación de los aspectos académicos. Así pues, se comprobó que el esquema diseñado para la contratación colectiva resultaba *insuficiente* para determinar las cuestiones académicas, ya que excluía a otros grupos interesados, como en el caso ocurría con los estudiantes.⁵⁶

⁵⁵ Cfr., *ibidem*. A diferencia de lo ocurrido en este tipo de universidades mexicanas, en las instituciones angloamericanas de educación superior —según un estudio de Chandler y Julius—, el proceso de la contratación colectiva para el personal académico no ha mermado en forma significativa el gobierno universitario tradicional: “Esto se ilustra —concluyen— por la especificación de controles estrictamente académicos sobre la definitividad, la admisión, la promoción y la no renovación de nombramiento. Contrariamente a las predicciones, los sindicatos del personal académico no pusieron fin a los períodos a prueba, a la evaluación académica o al pago por méritos académicos” (Chandler, Margaret K., y Julius, Daniel J., *Faculty vs. Administration Rights Issues in Academic Collective Bargaining*, New York, National Center for the Study of Collective Bargaining in Higher Education, Baruch College-CUNY, 1979, p. 79).

⁵⁶ Como se recordará, esta fue una de las razones por las cuales el Consejo Universitario de la Universidad Nacional Autónoma de México, con base en el dictamen emitido por sus comisiones de legislación universitaria y trabajo académico, acordó

Es claro que las decisiones académicas reclaman la participación no sólo del personal académico —en virtud del papel fundamental que dicho personal desempeña en el proceso educativo— y de las autoridades universitarias —en tanto responsables formales de tales decisiones— sino, también, de los estudiantes —estos últimos en cuanto destinatarios inmediatos del servicio educativo—. En este sentido, por ejemplo, la *Commission on Academic Tenure* sostuvo que tanto el personal académico como los estudiantes, en combinación con las autoridades universitarias, deben participar en forma activa y fundamental en la formulación y elaboración de políticas para evaluar al personal académico, así como en las deliberaciones de los casos concretos a través de representantes directos, los cuales deben guiarse por el más alto nivel académico y los fines y necesidades institucionales⁵⁷ —lo cual ha sido ampliamente contemplado por el gobierno tradicional de las universidades públicas mexicanas, como se desprende de la alta representatividad de los órganos colegiados a los que se atribuye la facultad reglamentaria interna, así como por la forma en que se integran las comisiones dictaminadoras y los órganos técnicos encargados de evaluar al personal académico en varias de estas universidades.

ii) En los órganos colegiados universitarios tradicionales era claro que los diversos intereses del personal académico —junto con los de otros grupos interesados— se encontraban equitativamente representados y servían de foros adecuados de expresión para las más variadas corrientes dentro de la comunidad, inclusive para las minorías. En contraste, en el proceso de la negociación colectiva —caracterizado por el sistema de fuerza, compromisos, negociaciones o transacciones— se sacrificaron frecuentemente los intereses de algunos grupos del personal académico (por lo general, los de mayor *status*) para favorecer, en el mejor de los casos, a las mayorías (integradas, normalmente, por el personal más joven, de menor antigüedad y sin estudios de posgrado),⁵⁸ así como, en ocasiones, sólo a las minorías activas del sindicato, en particular donde el personal académico sindicado era minoritario en términos absolutos.

el 11 de junio de 1975 la improcedencia de un proyecto de contrato colectivo de trabajo que contemplaba cuestiones académicas (*vid., supra*, lo apuntado en el inciso 5 del capítulo II).

⁵⁷ Véanse, especialmente, las recomendaciones 2, 3, 4, 5 y 13, *Commission on Academic Tenure, Faculty Tenure*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1973, pp. 25-28 y 38-39.

⁵⁸ *Vid., supra*, lo apuntado en la nota 8 del capítulo I.

El objeto de la contratación colectiva se reduce a “establecer las condiciones según las cuales debe prestarse el trabajo”,⁵⁹ mas no se trata de un mecanismo para determinar las cuestiones académicas. Constituye, pues, una desviación de la contratación colectiva el imponerla como una técnica para resolver este tipo de cuestiones, eliminando para el efecto a otros grupos intrínsecamente interesados.⁶⁰

b) *Violación a la autonomía universitaria.* En franca violación a la autonomía,⁶¹ se usurparon las facultades reservadas por la legislación universitaria a los órganos colegiados encargados de la regulación y evaluación del personal académico, tales como consejos universitarios, consejos técnicos, comisiones dictaminadoras, jurados calificadores y otros equivalentes. Así pues, además de su intervención en el establecimiento de disposiciones generales para regular al personal académico, representantes sindicales sustituyeron —a través de comisiones mixtas, integradas conjuntamente con representantes de las autoridades ejecutivas de la institución— a los órganos técnicos y académicos previstos por los estatutos universitarios para evaluar al personal académico, con las siguientes consecuencias:

i) Los sindicatos obtuvieron una participación directa en las decisiones sobre la selección, promoción y permanencia del personal académico, sin asumir la responsabilidad de las mismas ante la comunidad universitaria, llegando incluso a prevalecer sobre las auto-

⁵⁹ Artículo 386 de la Ley Federal del Trabajo.

⁶⁰ Asimismo, en los Estados Unidos, con respecto a la pretensión del sindicato del personal académico de la Universidad de la Ciudad de Nueva York (CUNY) en el sentido de prohibir contractualmente la membresía estudiantil en comisiones dictaminadoras para el personal académico —alegando que la evaluación por colegas era el método más adecuado para determinar la excelencia en la docencia e investigación—, la Junta Laboral de Nueva York, al resolver que la integración de las comisiones dictaminadoras era prerrogativa de la Universidad, señaló que “(la contratación colectiva) no está diseñada para resolver cuestiones políticas sobre la estructura de gobierno de una institución pública o la naturaleza de la responsabilidad de las autoridades universitarias respecto de la comunidad. Cuestiones sobre la última categoría envuelven frecuentemente aspectos de interés social para varios grupos, dentro de la comunidad, distintos a las autoridades universitarias y su personal académico. Sería una perversión de la negociación colectiva el imponerla como una técnica para resolver tales disputas y, así, eliminar a otros grupos interesados. Tal enfoque nunca serviría a los intereses de la comunidad, ni a los requisitos de la ley sobre negociación colectiva” (Board of Higher Education of the City of New York vs. Professional Staff Congress CUNY, 7 PERB 3042: 1974).

⁶¹ Sobre el significado de “autonomía universitaria”, *vid., infra*, el tema 3, inciso a), del capítulo IV.

ridades y a convertirse en los verdaderos protagonistas de las decisiones institucionales. Fue así como se generó una separación intolerable entre responsabilidad y autoridad; una administración con responsabilidad, pero sin autoridad; y un sindicato con autoridad, pero sin responsabilidad. Mientras que las autoridades continuaron siendo responsables de tales decisiones ante los miembros de la comunidad universitaria y las fuentes externas de financiamiento, el sindicato sólo siguió siéndolo ante sus miembros. De haber continuado este sistema, se hubieran agudizado las siguientes consecuencias: anarquía, irresponsabilidad, ineficiencia y arbitrariedad.⁶²

ii) Asimismo, el resultado de la intervención sindical se tradujo en la exclusión de los representantes directos del personal académico y de los directos o indirectos de los estudiantes, en la integración de los órganos universitarios colegiados que tradicionalmente se encargaban de evaluar al personal académico.

La facultad que antes tenían los miembros de la comunidad universitaria para nombrar directamente representantes en los órganos encargados de resolver las cuestiones que les afectaban, se perdió o postergó, ya que se establecieron instancias centrales, tanto a nivel sindical como institucional, con las funciones correspondientes. Así, mientras que, por un lado, los sindicatos anteriormente no tenían siquiera intervención alguna en las cuestiones académicas, por el otro, la participación de las autoridades universitarias ejecutivas centrales que antes era marginal, o meramente formal, se transformó en directa y fundamental, al igual que la del sindicato. En este sentido, varias de las decisiones académicas que anteriormente se tomaban por los órganos técnicos colegiados representativos de cada

⁶² *Cfr.*, Barquín, *op. cit.* (*supra*, nota 5, capítulo I), p. 27. Es muy importante, señala George W. Angell, que a los sindicatos se les prohíba negociar la facultad para substituir las decisiones de las autoridades universitarias por las propias: primero, porque nadie podría ser considerado definitivamente responsable (destituido) por aquellas decisiones inadecuadas en las que más de una persona haya intervenido; segundo, una vez que un sindicato acepta la facultad para tomar las decisiones que competen a las autoridades, automáticamente se descalifica a sí mismo como representante de los "empleados"; tercero, las decisiones mancomunadas llevan demasiado tiempo para tomarse, lo cual puede provocar graves daños institucionales; cuarto, si el sindicato realiza decisiones de autoridad, el personal académico requerirá dirigir sus inconformidades en contra del sindicato, provocando un conflicto de intereses si en la sustanciación y resolución de los recursos respectivos participan representantes sindicales (*cfr.*, Angell, George W., "Management Prerogatives and Faculty Rights", en *ACBIS Special Report N° 29*, Washington, D. C., Academic Collective Bargaining Information Service, *s.f.*, p. 5).

facultad o escuela —encargados de preservar la excelencia del sistema educativo—, cayeron en el control de comisiones mixtas centrales, formadas paritariamente con representantes de autoridades ejecutivas y sindicales a nivel institucional.

iii) Lo señalado en los dos incisos anteriores se presentó también en las universidades que pactaron recursos de inconformidad, en relación con los procedimientos de evaluación académica, y en los cuales se permitió que el juicio académico realizado por órganos técnicos académicos fuera sustituido por resoluciones de comisiones mixtas integradas conjuntamente por representantes sindicales e institucionales.

Es claro que no sólo se considera conveniente, sino necesario, que en cada universidad se encuentren previstos recursos de inconformidad para el personal académico que estime que en la evaluación a la que se le sometió se violaron sus derechos constitucionales o su libertad académica, o porque haya sido víctima de alguna arbitrariedad, pero el órgano *ad quem*, además de garantizar imparcialidad, debe cubrir también los requisitos técnicos respectivos y representar a los diversos sectores interesados de la propia comunidad universitaria, pues en caso contrario sólo deben dársele efectos consultivos o de reposición del procedimiento a sus resoluciones, para preservar un juicio académico adecuado.⁶³

iv) Con la desmedida injerencia sindical en la toma de decisiones académicas y administrativas, se complicó y dificultó la gestión universitaria, en virtud del veto potencial del sindicato a algún cambio organizativo benéfico.

Pues bien, además de la violación a la autonomía y de la eliminación de otros sectores interesados de la comunidad universitaria, la negociación colectiva y la intervención sindical en la determinación

⁶³ Con respecto a las instituciones angloamericanas de educación superior, si bien algunas han pactado recursos de inconformidad, la procedencia de los mismos no abarca por lo general las decisiones sobre ingreso, promoción o permanencia del personal académico, y los únicos casos en que sí establecen la competencia de una comisión mixta al respecto —integrada con representantes sindicales e institucionales—, los efectos de la resolución de ésta son meramente consultivos, pues los órganos técnicos universitarios conservan siempre el derecho a emitir la decisión final. En ocasiones se prevé en los contratos colectivos de las universidades angloamericanas la intervención posterior de un árbitro, nombrado conjuntamente por las autoridades universitarias y el sindicato, cuya decisión no puede referirse a los aspectos sustantivos de la evaluación académica sino tan sólo a examinar si fue seguido el procedimiento previsto y observados los derechos constitucionales del candidato, dando lugar, en caso contrario, exclusivamente a la reposición del procedimiento (*cf.* Orozco Henríquez, *op. cit.* [*supra*, nota 54, capítulo III], pp. 181-182).

de los procedimientos y criterios para evaluar al personal académico se tradujeron, como enseguida se explicará, en el deterioro del nivel académico y la correspondiente crisis de los principios y fines de las instituciones de educación superior.

c) *Abatimiento del nivel académico y crisis de los principios y fines inherentes a las universidades*; i) Mientras que la determinación de los aspectos académicos, a través de los canales tradicionales de gobierno universitario, había correspondido por lo general a órganos técnicos idóneos y representativos, cuyas decisiones eran producto de la racionalidad, objetividad y deliberación indispensables para la consecución de los fines de las universidades, el proceso de la contratación colectiva, caracterizado por el sistema de fuerza, argucia, compromisos, negociaciones o transacciones entre sólo dos partes (trabajadores y administradores), resultó ser inadecuado para resolver ese tipo de cuestiones.

Aun cuando no puede afirmarse que la mera injerencia sindical en la determinación de los aspectos académicos implique una caída del nivel académico, sin duda resulta indispensable que se habilite a las universidades con instrumentos técnicos y objetivos para preservar las excelencias de su personal y, consecuentemente, la calidad de sus actividades de docencia, investigación y difusión de la cultura, excluyendo todos aquellos mecanismos que puedan desvirtuar tales fines. Como lo advirtió Alfonso Caso, en la exposición de motivos del anteproyecto de ley orgánica de la UNAM: "Todo aquello que impida la realización técnica de la institución, deberá ser excluido de la organización universitaria. . . Toda la función técnica de la Universidad descansa en el procedimiento que se siga para nombrar a los profesores".⁶⁴

ii) En algunas universidades, donde los sindicatos se apoderaron de los mecanismos relativos al gobierno académico, se constituyeron bloques hegemónicos donde las cuestiones ideológicas y los intereses de partido fueron un componente esencial.⁶⁵ Esta situación se

⁶⁴ Caso, *op. cit.* (*supra*, nota 46, capítulo II), pp. 262 y 271; continuando Caso: "los aspirantes. . . habrán de sujetarse a un concurso, ante un jurado respetable, para adquirir por oposición su cátedra, o bien, como lo dice el artículo respectivo de la ley, someterse a otras pruebas igualmente objetivas e idóneas que comprueben la capacidad académica de los candidatos. . . Sólo así, cuando el profesor universitario sienta que ha llegado a ocupar la cátedra por sus propios méritos y conocimientos, y no por compromisos de orden personal o de grupo, podrá estar seguro de conservar el puesto y no tendrá interés en intervenir en las cuestiones de política particularista" (*ibidem*, pp. 271-272).

⁶⁵ *Cfr.*, ANUIES, *op. cit.* (*supra*, nota 21, capítulo I), p. 12.

presentó, en mayor o menor medida, especialmente en aquellas instituciones donde se pactó la cláusula de exclusión para el personal académico, en cualquiera de sus modalidades. Es claro que lo anterior, así como cualquier procedimiento o política de reclutamiento, promoción o estabilidad, que tienda a beneficiar o privilegiar parcialmente a algún grupo o corriente del pensamiento o de acción, atenta gravemente contra los fines de las universidades y, en particular, contra los principios de la libertad de cátedra e investigación, al igual que los de libre examen y discusión de las ideas, que siempre han caracterizado a las instituciones de educación superior.

iii) En términos generales, cabe decir que la intervención sindical en la determinación de procedimientos y criterios para evaluar al personal académico comprometió gravemente la calidad académica de las instituciones de educación superior respectivas, ya que toda disminución de los requisitos académicos para el ingreso, promoción o permanencia de dicho personal se llegó a concebir como un triunfo o conquista laboral. Tomando en cuenta la periodicidad con que se revisa un instrumento colectivo de trabajo, es fácil advertir que de haber continuado dicho sistema hubiera llevado, irremisiblemente, al abatimiento del nivel académico.

En este sentido, por ejemplo, la antigüedad y la igualdad vinieron a sustituir, en buena medida, al mérito académico como criterio determinante para la promoción y la definitividad. Asimismo, la pretensión igualitaria representó una fuerte tendencia a homogeneizar y nivelar las condiciones de todo el personal académico de cada institución, lo cual implicó que mientras los salarios y demás prestaciones se equipararon hacia lo más alto, la calidad y el nivel de rendimiento fueron emparejados hacia el común denominador más bajo.

Con respecto a las universidades que pactaron la definitividad instantánea para el personal académico que hubiere ingresado por concurso o la definitividad automática por el mero transcurso del tiempo, cabe mencionar que en algunas de ellas no se delimitaron las categorías de dicho personal que eran susceptibles de adquirirla, por lo que pudo darse el caso de que en las mismas un ayudante de profesor obtuviera la definitividad sin importar que no contara siquiera con el grado de licenciatura. Conforme a lo sostenido por la *Commission on Academic Tenure*, si bien la estabilidad en el empleo es indispensable para que el personal académico disfrute de una auténtica libertad académica, la misma no debe obte-

nerse sino después de un periodo a prueba en que el candidato acredite su capacidad e idoneidad para la vida académica, lo cual requiere ser evaluado por órganos técnicos que decidan con base en procedimientos objetivos y según las necesidades y fines institucionales cuáles miembros tienen la aptitud y calidad para contribuir al desarrollo académico de la comunidad universitaria, evitando que la definitividad sea concedida por mera generosidad, amistad o negligencia, pues ello perjudicaría gravemente a la propia comunidad y, en general, a la sociedad.⁶⁶

Conviene advertir que, aun cuando la mayoría de los instrumentos colectivos de tales universidades dejaron intactos los periodos a prueba y la competencia de los órganos técnicos previstos por los estatutos universitarios para resolver sobre la definitividad del personal académico, algunos de ellos establecieron procedimientos de evaluación tan rígidos, largos, tediosos, complejos y burocráticos, así como constantes recursos de inconformidad, al grado que la mera instrumentación del procedimiento garantizaba su violación, por lo que ciertos órganos evaluadores prefirieron en ocasiones otorgar la definitividad y evitar posibles recursos de inconformidad o litigios judiciales que originaban gran papeleo burocrático, una carga de trabajo extra y un alto costo económico, todo ello en detrimento de la institución.⁶⁷ Es necesario, pues, que los procedimientos que se establezcan en las universidades para la evaluación del personal académico, además de basarse lo más posible en criterios objetivos, proporcionen cierto grado de flexibilidad y discreción para que las comunidades dictaminadoras puedan preservar un alto nivel académico; pero al mismo tiempo se requiere que eviten cualquier abuso o arbitrariedad, asegurando para el efecto su imparcialidad a través del control de la integración de tales comisiones y previendo recur-

⁶⁶ *Id.*, al respecto, las recomendaciones 1, 11, 25 y 28, *Commission on Academic Tenure, op. cit. (supra, nota 57, capítulo III)*, pp. 23, 34, 59 y 65. Incluso, si bien es recomendable que un buen porcentaje del personal académico esté formado por miembros definitivos que sean maduros y de antigüedad, un porcentaje muy elevado del mismo puede ser peligroso desde el punto de vista institucional, ya que se tendería a disminuir la afluencia de talento joven a las universidades que siempre aporta corrientes de renovación intelectual y cultural, así como a limitar el establecimiento de programas académicos nuevos por la falta de plazas vacantes (*cfr.*, Institute for Educational Development, *The Twelve College Faculty Appointment and Development Study*, New York, 1973, pp. I-29/I-31).

⁶⁷ En algunas instituciones de educación superior de los Estados Unidos también se presentó algo similar, en lo que se conoce como otorgamiento de la definitividad por "default" (*cfr.*, Kemerer y Baldrige, *op. cit. [supra, nota 17, capítulo I]*, pp. 8 y 133-134).

sos de inconformidad ante órganos técnicos igualmente imparciales, como ocurre en varias instituciones mexicanas bajo el régimen tradicional de gobierno universitario.

Indudablemente, la función de un sindicato consiste en el estudio, mejoramiento y defensa de los intereses de sus miembros,⁶⁸ mas no puede entenderse como instrumento para encubrir vestigios de incompetencia en alguno de sus agremiados, máxime en el caso de las universidades, ya que se ponen en peligro los altos fines encomendados a las instituciones de educación superior.

En general, varios fueron los inconvenientes inherentes al proceso de la negociación colectiva como sistema para definir los aspectos relativos al gobierno académico de las universidades, por lo que resultaba imperativo salvaguardar los derechos de estas últimas sobre el particular y excluir tales aspectos de la negociación colectiva, prohibiendo cualquier injerencia de los sindicatos en la regulación de los mismos. Así pues, era inaplazable el establecimiento de un nuevo marco jurídico-laboral que asegurara e hiciera compatibles los derechos gremiales del personal académico y administrativo al servicio de las universidades y los derechos de éstas a contar con las prerrogativas indispensables que las habilitaran para la consecución de sus fines. Fue así como de la propia comunidad universitaria surgieron diversos proyectos para la regulación de las relaciones laborales en las instituciones públicas de educación superior.

3. Algunas propuestas para regular las relaciones laborales en las universidades públicas

La magnitud de la inquietud laboral en las universidades surgida en la década de los setenta, la imprecisión y anarquía en las disposiciones que regulaban las relaciones laborales universitarias, así como la necesidad de que se hicieran compatibles los legítimos derechos de los trabajadores académicos y administrativos con los derechos y necesidades de las universidades, motivaron que, el 24 de agosto de 1976, el rector de la Universidad Nacional Autónoma de México, doctor Guillermo Soberón, presentara al presidente de la República una propuesta para adicionar con un apartado "C" al artículo 123 constitucional.

El propósito del proyecto era regular de una manera uniforme las relaciones laborales existentes en las instituciones públicas autóno-

⁶⁸ Cfr., artículo 356 de la Ley Federal del Trabajo.

mas de educación superior, garantizando los derechos de su personal académico y administrativo —incluyendo la sindicación, negociación colectiva y huelga— y tomando en cuenta para el efecto las circunstancias peculiares que prevalecían en tales instituciones. La idea de un apartado “C” derivaba de que la relación laboral universitaria, como se apuntó, no encuadraba completamente en el apartado “A” ni en el apartado “B” del artículo 123 constitucional —este último apartado adicionado por el constituyente permanente el 5 de diciembre de 1960 para regir a los servidores públicos de carácter federal—. En efecto, como lo había sustentado el poder judicial federal, la UNAM no encuadraba en el apartado “A” y su ley reglamentaria porque no era una empresa, ya que no organizaba los factores de la producción —capital y trabajo— con algún propósito lucrativo, ni perseguía algún provecho económico. Tampoco encuadraba en el apartado “B” porque no se trataba de trabajadores directamente al servicio de los poderes de la Unión o del gobierno del Distrito Federal; además este apartado no sólo ignoraba la rica experiencia laboral que se había gestado en las universidades sino que, en su caso, dejaría sin protección a muchas universidades —las locales, que habían sido creadas por los gobiernos de las entidades federativas— y podría limitar la autonomía de otras al asimilarlas a los poderes de la Unión.⁶⁹

En las diez fracciones del proyecto del rector de la UNAM se establecían los principios generales de la regulación propuesta: el derecho del personal académico y administrativo a asociarse, formar sindicatos y suscribir convenios colectivos distintos para cada gremio; el derecho a huelga por violación, en forma sistemática, general y reiterada de las condiciones laborales; la no negociabilidad de las cuestiones académicas, tales como el ingreso, promoción y definitividad del personal académico; la proscripción de las cláusulas de exclusión, en sus dos modalidades, para el personal académico y la de exclusión por separación para el personal administrativo; el derecho a la seguridad social y la supletoriedad del apartado “A” y sus leyes reglamentarias en lo no previsto por el apartado “C”.⁷⁰

Con motivo de la propuesta del rector de la UNAM, la cual contenía el propósito de que fuese comentada y enriquecida con la

⁶⁹ Cfr., Intervención del licenciado Jorge Carpizo, en *Planteamientos varios...*, op. cit. (supra, nota 13, capítulo I), pp. 20-21.

⁷⁰ Cfr., la carta enviada por el doctor Guillermo Soberón al presidente Luis Echeverría Álvarez, en *ibidem*, pp. 3-7.

opinión de los sectores involucrados, el presidente de la República, licenciado Luis Echeverría, comisionó expresamente al licenciado Mario Moya Palencia, secretario de Gobernación, y al licenciado Pedro Ojeda Paullada, procurador general de la República, para que promovieran las audiencias públicas que recogieran los puntos de vista de los integrantes de la comunidad universitaria. En respuesta a la convocatoria emitida por el secretario de gobernación se celebraron siete audiencias públicas y comparecieron 67 personas, entre las que se encontraban representantes de diversas universidades públicas, sindicatos y asociaciones gremiales, así como profesores e investigadores universitarios.⁷¹ A favor de la propuesta del rector o de la necesidad de que se legislara a nivel constitucional sobre las relaciones laborales en las universidades públicas se pronunciaron 39 participantes, lo que representó un 58.20%.⁷² En contra

⁷¹ Las intervenciones de todos los participantes pueden consultarse en *ibidem*. Para una clasificación sobre los planteamientos a favor y en contra de la propuesta, así como de los argumentos jurídicos, políticos, económicos, educativos generales y emocionales sobre el particular, véase, Carrillo Prieto, Ignacio; Molina Piñero, Luis; *et al.*, "Síntesis acerca de los planteamientos para una legislación laboral universitaria", en *Pensamiento Universitario*, núm. 6, México, UNAM, 1977.

⁷² A favor de la propuesta del rector o de la necesidad de que se legislara a nivel constitucional, se pronunciaron: licenciado Alfonso Rangel Guerra, secretario general ejecutivo de la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior; licenciado Rigoberto Cárdenas Valdez, rector de la Universidad del Estado de Baja California Norte; doctor Manuel Barquín Calderón, representante de la Asociación de Profesores de la Facultad de Medicina de la UNAM; ingeniero Javier Jiménez Espriú, secretario general auxiliar de la UNAM; doctor Héctor Fix Zamudio, director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; licenciado Felipe Rodríguez Pérez, asesor jurídico de la UNAM; doctor Guillermo Vázquez Alfaro, presidente de la Confederación Nacional de Colegios y Asociaciones Profesionales de México, A. C.; profesor Enrique González Casanova, presidente de la Comisión de Nuevos Métodos de Enseñanza de la UNAM; licenciado Federico Anaya Sánchez, asesor jurídico de la Universidad Nacional Autónoma de México; doctor Gonzalo Armienta Calderón, presidente del Instituto Mexicano de Derecho Procesal, vicepresidente de la Confederación de Organizaciones Revolucionarias de Universitarios e Intelectuales, A.C., ex-rector de la Universidad de Sinaloa; licenciado Manuel R. Palacios, presidente de la Asociación de Colegios de Profesores de la Facultad de Derecho de la UNAM; c.p. Humberto Martínez de León, rector de la Universidad Autónoma de Aguascalientes; licenciado Enrique Tapia Aranda, presidente de la Asociación de Profesores de Derecho de la República Mexicana; ingeniero Jorge Cortés Obregón, presidente de la Comisión Directiva de las Asociaciones Autónomas del Personal Académico de la UNAM; doctor Moisés Hurtado González, consejero universitario; licenciado Gerardo Gil Valdivia, representante del Colegio del Personal Académico del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; licenciado Ignacio Carrillo Prieto, coordinador de la Comisión Técnica de Estudios y Proyectos Legislativos de la UNAM; quím. Jesús Barrera Legorreta, rector de la Universidad Autónoma del Estado de México; doctor Rafael Aranda L., presidente del Colegio de Profesores de la Facultad de Odontología; quím. ind. Sergio Figueroa Campos,

de la propuesta del rector se inclinaron 26 personas, lo que significó un 38.80%.⁷³ Asimismo, hubo 2 personas cuya participación resultó

rector de la Universidad Autónoma de Morelos; c.p. Juan José Rojo Chávez, representante de diversas asociaciones, uniones y colegios del personal académico de la Escuela Nacional Preparatoria de la UNAM; licenciado Roger Morales, representante de diversas asociaciones, uniones y colegios del personal académico de la Escuela Nacional Preparatoria de la UNAM; c.p. Nahúm Beltrán Pérez, miembro del Consejo Directivo de la Asociación del Personal Académico de la Facultad de Contaduría de la UNAM; licenciado Pedro Astudillo Urzúa, director de la Facultad de Derecho de la UNAM; licenciado Jorge Martínez y Martínez, presidente de la Asociación de Profesores del plantel No. 4 de la Escuela Nacional Preparatoria de la UNAM; ingeniero Carlos Martínez Calderón, consejero de la UNAM; doctor Edmundo O'Gorman, profesor emérito de la UNAM; licenciado Jorge Carpizo, abogado general de la UNAM; ingeniero Germán Cabrera Pontón, presidente de la Asociación Laboral de Profesores de Enseñanza Media Superior, incorporada a las Asociaciones Autónomas del Personal Académico de la UNAM; licenciado Porfirio Marquet Guerrero, presidente de la Asociación de Profesores Universitarios de México, A.C.; doctor Gonzalo González Calzada, presidente de la Asociación de Profesores de la Universidad Autónoma de Tabasco; Raúl Campos Rábago, presidente del Colegio de Profesores del Área de Derecho de la Escuela Nacional de Estudios Profesionales de la UNAM, secretario general de la Coalición de Asociaciones del Personal Académico de las ENEP de la UNAM; licenciado Roberto Bravo Garzón, rector de la Universidad Veracruzana; licenciado Raúl Cervantes Ahumada, catedrático de la UNAM; licenciado Clemente Valdez, abogado general de la Universidad Autónoma Metropolitana; doctor Abelardo Villegas, representante de la Asociación de Profesores e Investigadores de Humanidades; licenciado Alfonso Castellanos Idiáguéz, rector de la Universidad de Sonora; profesor Juan Garzón Bates, vicepresidente de la Asociación de Profesores Universitarios, A.C.; licenciado Jorge Garizurieta, profesor de derecho del trabajo de la UNAM (*cfr.* Carrillo Prieto, Molina Piñeiro, *et al.*, *supra*, nota 71, capítulo III, pp. 24-27).

⁷³ En contra de la propuesta del rector, se pronunciaron: profesor Eliezer Morales Aragón, representante del Sindicato del Personal Académico de la UNAM (primera intervención); señor Evaristo Pérez Arreola, secretario general del Sindicato de Trabajadores y Empleados de la UNAM; licenciado Nicolás Olivos Cuéllar, secretario general de la Federación de Sindicatos Universitarios de la República Mexicana; licenciado Pablo Sandoval Ramírez, secretario general de la Unidad Sindical de Catedráticos de la Universidad Autónoma de Guerrero; licenciado Juan Manuel Gómez Gutiérrez, asesor jurídico del Sindicato de Trabajadores y Empleados de la UNAM; licenciado Jesús Ramírez Sánchez, asesor jurídico del Sindicato de Trabajadores y Empleados de la Universidad de Sonora; licenciado Manuel Morales Hernández, profesor de la Universidad Nacional Autónoma de México; doctor Néstor de Buen Lozano, profesor titular de la Universidad Nacional Autónoma de México; doctor Rosalío Wences Reza, secretario de asuntos académicos del Sindicato de personal académico de la UNAM; licenciado Rolando Cordera Campos, consejero universitario por la Facultad de Economía de la UNAM; señor Armando López de Ita, secretario general del Sindicato de Trabajadores de la Universidad de Puebla; señor Alfredo Reyes Sánchez, secretario general del Sindicato de Trabajadores Administrativos y de Intendencia al Servicio del Instituto de Estudios Superiores del Estado de Tlaxcala; profesor Enrique Arreola, secretario general del Personal Académico de la Universidad de Guanajuato; licenciado Jorge del Valle Cervantes, secretario de Asuntos Laborales del Sindicato del Personal Académico de la Universidad Nacional Autónoma de México; señor Rubén Ramírez Nóvel, secretario general del

difícil de clasificar en las dos categorías anteriores, lo cual representó un 2.98%.⁷⁴

Cabe observar que, en términos generales, las opiniones favorables a la propuesta del rector de la UNAM o a la necesidad de legislar a nivel constitucional eran provenientes de destacados profesores e investigadores reconocidos ampliamente en los círculos universitarios, científicos, académicos, tecnológicos, docentes y, especialmente, en el ámbito jurídico; en cambio, los juicios y opiniones contra la propuesta del rector fueron presentados por personas de poca influencia en los ambientes académicos y científicos y, casi en su totalidad, se trataba de los representantes y asesores de las organizaciones sindicales quienes, supuestamente, se verían afectados en sus intereses de haberse aceptado la misma.⁷⁵ Si bien estos últimos coincidieron en la posibilidad de expedir un marco específico para las relaciones laborales en las universidades públicas, difirieron en casi todos los puntos de la propuesta: en lugar de la adición con un apartado "C" al artículo 123 constitucional, se pronunciaron por una reglamentación especial dentro de la Ley Federal del Trabajo; propusieron un sindicato y un contrato colectivo únicos, que incluyeran tanto a académicos como a administrativos; pretendían tener injerencia en cuestiones consideradas por las universidades como estrictamente académicas, tales como la promoción y definitividad del personal académico; asimismo, postulaban que el dere-

Sindicato de Trabajadores de la Universidad de Sinaloa; señor Eduardo Saucedo Fuentes, secretario general del Sindicato de Trabajadores de la Universidad de Nayarit; ingeniero Enrique Villarreal Domínguez, vicepresidente de la Asociación del Personal Académico de Carrera de la UNAM; licenciado Carlos Fernández del Real, asesor jurídico del Sindicato del Personal Académico de la UNAM; profesor Luis Ortega Morales, secretario general del Sindicato de Trabajadores Académicos de la Universidad de Puebla; señor Agustín Tena, secretario general del Sindicato de Empleados de la Universidad Michoacana San Nicolás Hidalgo; licenciada Lucinda Nava Alegría, secretaria adjunta de solidaridad del Sindicato del Personal Académico de la UNAM; licenciado Jacobo Casillas Mármo, secretario general de la Sección Sindical de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM; señora Paulina Salas de Sosa, representante del Consejo General de Representantes del Sindicato de Trabajadores y Empleados de la UNAM; señor José Luis Gutiérrez Calzadilla, secretario de trabajo y conflictos de la Federación de Sindicatos de Trabajadores Universitarios; señor Leonardo Olivos Cuéllar, representante del Comité Ejecutivo del Sindicato de Trabajadores y Empleados de la UNAM; licenciado Eliezer Morales Aragón, secretario general del Sindicato del Personal Académico de la UNAM (segunda intervención) (*cfr.*, *ibidem*, pp. 28-30).

⁷⁴ Difícil de clasificar en las dos categorías anteriores: licenciado Eugenio Trueba Olivares, rector de la Universidad de Guanajuato; licenciado Melchor de los Santos, rector de la Universidad de Coahuila (*cfr.*, *ibidem*, p. 30).

⁷⁵ *Cfr.*, *ibidem*, pp. 23-24.

cho a huelga procediera por las mismas causales previstas por la Ley Federal del Trabajo.⁷⁶

A partir del debate nacional y universitario suscitado por la propuesta del rector de la UNAM, en agosto de 1976, para adicionar con un apartado "C" el artículo 123 constitucional, fue criterio ampliamente compartido que las relaciones de trabajo en las universidades públicas autónomas carecían de marco jurídico definido y era indispensable establecer a nivel nacional uno más adecuado y preciso. Se había hecho evidente que ningún trabajador universitario podía sentirse seguro de sus legítimos derechos, en tanto que no se garantizara a las universidades el ejercicio de los propios. La inestabilidad de los trabajadores que los precipitaba a movimientos que carecían de fundamentación legal —si bien correspondían a inquietudes e intereses justificables—, lamentablemente afectaban de manera grave no sólo los derechos y fines de las universidades, sino los de los mismos trabajadores. Asimismo, con frecuencia las acciones emprendidas por el personal universitario para la protección de sus derechos laborales iban mezcladas con intereses partidistas que, en aras de una politización, trataban de presentar a dicho personal como una fuerza obrera en lucha contra el sistema político;⁷⁷ utilizando a las universidades como un refugio y una actividad que, siendo muy legítima en el contexto de una obligación política general, no lo era cuando pretendía desviar a las universidades de su compromiso general con la sociedad a un compromiso con una línea de acción política que se limitaba a seguir la consigna de un grupo o de un sector.

La propuesta del rector Soberón no sólo fue debatida y analizada en las mencionadas audiencias públicas sino que fue abordada en diversas reuniones nacionales y extranjeras. Así, el Primer Simposio Nacional de Legislación Educativa, verificado del 26 al 30 de octubre de 1976 en la ciudad de Campeche, a través de la comisión de trabajo de la segunda sesión plenaria —después de advertir la necesidad de una reglamentación que hiciera compatibles los derechos de los trabajadores y los de las instituciones de educación superior,

⁷⁶ Cfr., por ejemplo, la intervención del señor Evaristo Pérez Arreola, secretario general del STEUNAM, y la intervención del licenciado Nicolás Olivos Cuéllar, secretario general de la FSTURM, en *Planteamientos varios. . .*, op. cit. (supra, nota 13, capítulo I), primera y segunda y tercera audiencias, respectivamente, pp. 50-52 y 11-12.

⁷⁷ Vid., supra, lo apuntado en las notas 21 y 22 del capítulo I.

garantizando a los primeros una forma de existencia digna y a las segundas el eficaz cumplimiento de sus tareas—, concluyó:

Los universitarios aquí reunidos, compartiendo la opinión mayoritaria que ha venido manifestándose con motivo de la propuesta del rector de la Universidad Nacional Autónoma de México, consideramos urgente que el texto de la Constitución Federal sea enriquecido, adicionando al artículo 123 de la Carta Fundamental un apartado que retenga las modalidades distintivas del trabajo universitario.⁷⁸

Entre los demás foros que también se ocuparon de la propuesta, cabe destacar la Primera Conferencia Latinoamericana de Legislación Universitaria, celebrada en Quito, Ecuador, del 6 al 10 de marzo de 1977; el Tercer Encuentro Internacional de Organizaciones de Enseñanza, verificado en Quebec, Canadá, del 2 al 5 de mayo de 1977; el Seminario Latinoamericano de Legislación Universitaria, realizado en México, D. F., del 15 al 17 de febrero de 1978, así como diversas sesiones celebradas en la UNAM y la ANUIES y que enseguida se mencionarán.

Debido quizás a la crisis financiera y a otros acontecimientos sociales críticos ocurridos a finales de 1976, último año de gobierno del licenciado Luis Echeverría, los cuales monopolizaron la atención del titular del ejecutivo federal, no fue posible presentar ante las cámaras del Congreso de la Unión la iniciativa para normar las relaciones laborales en las universidades públicas. Asimismo, la iniciación del periodo presidencial del licenciado José López Portillo implicó, necesariamente, una primera etapa de reajustes para enfrentar la crisis económica, por lo que el problema del régimen laboral universitario debió esperar momentos más propicios para su atención.⁷⁹ Sin embargo, el diálogo y el interés no se suspendieron en las universidades. Una vez más, el rector de la Universidad Nacional Autónoma de México, doctor Guillermo Soberón, tomó la iniciativa y convocó el 30 de mayo de 1977 a los miembros de la comunidad universitaria para que expresaran su opinión “acerca de la legislación que deba regir las relaciones laborales en las universidades”. Con tal motivo, se celebraron once audiencias en las que se presentaron 18 ponencias e intervinieron alrededor de 35 personas, a título personal o representando las más variadas corrientes

⁷⁸ *Memoria del Primer Simposio Nacional de Legislación Educativa*, México, octubre de 1976, p. 212.

⁷⁹ *Cfr.*, Barquín, *op. cit.* (*supra*, nota 5, capítulo I), pp. 40-41.

sindicales o gremiales.⁸⁰ La mayoría de tales ponentes se pronunció por la necesidad de que se estableciera un marco jurídico preciso —varios de los cuales se inclinaron por la adición al artículo 123 constitucional con un apartado “C”—, la reglamentación del derecho de huelga para permitir el cumplimiento de los fines universitarios, el pluralismo sindical y la no negociabilidad de los asuntos académicos.⁸¹

En agosto de 1978, la Universidad Nacional Autónoma de México, en un intento por llegar a un compromiso con las corrientes sindicales y promover un acercamiento, modificó su posición original. En este sentido y después de algunas pláticas informales con representantes del STUNAM, se admitió la posibilidad de que la regulación específica de las relaciones laborales en las universidades se situara dentro del apartado “A” del artículo 123 constitucional, siempre y cuando se establecieran las siguientes modalidades: garantizar la libertad de asociación y la contratación bilateral, así como el ejercicio del derecho de huelga, además de los casos de violación de las condiciones de trabajo, para exigir la celebración de un contrato colectivo de trabajo o la revisión del mismo al terminar el periodo de su vigencia; proscribir las cláusulas de exclusión por admisión y separación en relación al personal académico, así como la de por separación con respecto al personal administrativo; establecer la no negociabilidad de las cuestiones académicas, tales como la admisión, promoción y definitividad del personal aca-

⁸⁰ Las intervenciones de todos los participantes pueden consultarse en “Planteamientos varios en torno al marco jurídico laboral en las universidades”, *La Universidad en el Mundo*, número especial 6, junio/julio de 1977. En dichas sesiones participaron: Evaristo Pérez Arreola y Nicolás Olivos Cuéllar, en representación del Sindicato de Trabajadores de la UNAM (STUNAM); Porfirio Marquet Guerrero, en nombre de la Asociación de Profesores Universitarios de México (APUM); David Muñoz, en representación de la Asociación de Profesores e Investigadores de la Escuela Nacional de Arquitectura (APIENA); Germán Cabrera Pontón, por la Asociación Laboral de Profesores de Enseñanza Media Superior (ALPEMYS); Jorge Cortés Obregón, en nombre de las Asociaciones Autónomas del Personal Académico de la UNAM (AAPAUNAM); así como los profesores Raúl Cervantes Ahumada, Ramón Xirau, Ignacio Galindo Garfias, Rafael Moreno, Eduardo Vázquez Carrillo, Silvia Dupont, Pedro López Díaz, Martha Morineau, Ernesto Schettino, Leopoldo Zea, Carlos Morales Lepe, Miguel Manzur Kuri y Enrique Villanueva.

⁸¹ *Vid.*, *ibidem*, pp. 148-150. El STEUNAM y el SPAUNAM, “fusionados” como STUNAM, concurren a la primera sesión de trabajo manifestando comparecer “con el criterio de ratificar el emplazamiento a huelga por la firma de un contrato colectivo de trabajo y entendemos que no serán estos los marcos en los que nosotros resolvamos este conflicto” (*ibidem*, p. 20); *vid.*, *supra*, el inciso 6 del capítulo II, relativo al conflicto laboral en la UNAM en 1977.

démico; constituir una instancia conciliatoria para dirimir los conflictos de carácter colectivo; reconocer una instancia arbitral para la solución, en un plazo perentorio, de los conflictos colectivos, una vez que éstos hubieren estallado. Este nuevo planteamiento fue apoyado, en lo esencial, por las asociaciones gremiales del personal académico constituidas en las diversas facultades, escuelas e institutos —las cuales se encontraban afiliadas a las Asociaciones Autónomas del Personal Académico de la UNAM (AAPAUNAM) y representaban a la mayoría del personal académico agremiado—, al considerarlo como una aportación que lograba armonizar la protección de los derechos de dicho personal y los de las universidades públicas autónomas.⁸² Sin embargo, con motivo del Primer Congreso General Extraordinario del STUNAM y del V Congreso de la Federación de Sindicatos de Trabajadores Universitarios, los días 9 y 14 de diciembre de 1978, tales organizaciones sindicales manifestaron públicamente su posición —la cual no variaba de la que habían adoptado originalmente—, introduciendo a los anteriores lineamientos la causal de huelga por solidaridad y la obtención de la definitividad del personal académico contados once meses a partir de su primer ingreso, suprimiendo también la instancia arbitral.⁸³

Ante la persistencia de suspensiones ilegales de labores en las universidades durante toda esta época, la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Enseñanza Superior (ANUIES) llegó a la conclusión, durante la XVIII Reunión Ordinaria de su Asamblea General, realizada en la ciudad de Puebla en noviembre de 1978, de que era necesario precisar la opinión de todas las universidades sobre el particular, a cuyo efecto se convocaría, primeramente, a reuniones regionales, seguidas de una reunión nacional extraordinaria que se celebraría en Mérida para febrero de 1979. Por su parte, el presidente de la República, licenciado José López Portillo, el 30 de diciembre de 1978 comunicó a la prensa nacional que existía la posibilidad de que durante el mes de marzo de 1979 convocara al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias para poner a su consideración una iniciativa para regular las relaciones colectivas de trabajo en las universidades.

Habiéndose reanimado la polémica sobre el régimen laboral uni-

⁸² Cfr., por ejemplo, el desplegado de la Asociación de Colegios del Personal Académico de la Facultad de Derecho de la UNAM, en el periódico *Excélsior*, México, D. F., 7 de diciembre de 1978.

⁸³ Cfr., los desplegados respectivos, en *Excélsior*, México, D. F., 11 de diciembre de 1978, y *Uno más uno*, México, D. F., 15 de diciembre de 1978.

versitario, el 9 de febrero de 1979 se inició la Reunión Extraordinaria de la Asamblea General de la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior, en la ciudad de Mérida. Entre otros puntos, se incluyó el análisis de las proposiciones y conclusiones contenidas en los documentos que generaron las reuniones de las ocho regiones en que se agrupaban los integrantes de la Asociación. Además de los rectores y asesores jurídicos de la mayoría de las universidades, intervinieron los líderes de los principales sindicatos y asociaciones gremiales del personal académico de varias instituciones de enseñanza superior. Por parte de las autoridades universitarias, se produjo un consenso en el sentido de colmar las lagunas existentes en la legislación laboral, de manera que esta última se adaptara a las particulares condiciones existentes en la educación superior. La mayoría de las representaciones gremiales y sindicales se pronunciaron por una mejor adaptación del apartado "A" del artículo 123 constitucional, para regular las cuestiones de índole laboral que surgieran en las instituciones de enseñanza superior. En la revisión se produjo una aprobación mayoritaria de los siguientes principios: libertad de sindicalización; bilateralidad de las relaciones laborales; reconocimiento de los órganos académicos de cada institución, como los más adecuados para definir las cuestiones de carácter académico (admisión, promoción y definitividad del personal docente y de investigación), a través de procedimientos estrictamente académicos; la supresión de la cláusula de exclusión en sus distintas modalidades, por lo que hace al personal académico, y la aceptación de la misma para el personal administrativo, pero sólo en el caso de exclusión por ingreso.⁸⁴

Los aspectos más controvertidos durante dicha Reunión fueron las causales de huelga, los órganos y procedimientos jurisdiccionales para dirimir conflictos colectivos y el ámbito de la legislación propuesta. Las causales aprobadas por mayoría para el ejercicio del derecho de huelga fueron la revisión, violación y firma del contrato colectivo de trabajo; la causal de huelga por solidaridad fue aceptada en principio, reservándose la discusión de las limitaciones que necesariamente debería contemplar para no violar la autonomía o afectar los fines de las instituciones de enseñanza superior. Para la solución de los conflictos colectivos se aprobó, por mayoría, la pro-

⁸⁴ Cfr., "Reunión Extraordinaria de la Asamblea General de la ANUIES (Crónica)" en *Revista de la Educación Superior*, México, vol. VII, núm. 1 (20), enero-marzo de 1979, pp. 155-157.

puesta de la UNAM —produciéndose sólo cinco votos en contra—, la cual consistió en que, además de una instancia conciliatoria hubiera una instancia arbitral, a la que cualquiera de las partes podría recurrir si, una vez transcurrido un tiempo prudente después del estallamiento de una huelga, no se llegara a ningún acuerdo; el órgano jurisdiccional en cuestión estaría integrado de manera tripartita con representantes de las instituciones, de los trabajadores universitarios y del Estado. Por último, también se aprobó por mayoría que la legislación propuesta sería aplicable sólo a las instituciones públicas con carácter autónomo.⁸⁵

Por fin, el 11 de octubre de 1979, el presidente de la República envió una iniciativa a la Cámara de Diputados para adicionar con una fracción VIII el artículo 3o. constitucional y cambiar el número de la última fracción del mismo artículo, a efecto de que se elevara al nivel constitucional la autonomía universitaria. En la exposición de motivos de tal iniciativa se hacía mención a las características especiales que privan en las universidades y a la necesidad de “precisar las modalidades de sus relaciones laborales, con la finalidad de hacer compatibles la autonomía y los fines de las instituciones de educación superior con los derechos laborales de los trabajadores tanto académicos como administrativos”.⁸⁶ Precisamente, en el próximo capítulo se aludirá a los términos en que el constituyente permanente garantizó la autonomía universitaria y a las modalidades establecidas por el legislador ordinario para el trabajo en las universidades e instituciones de educación superior autónomas por ley.

⁸⁵ Cfr., *ibidem*, pp. 157-158.

⁸⁶ Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario de los Debates*, “LI” Legislatura, año I, tomo I, núm. 29, 16 de octubre de 1969, p. 5.