

CAPÍTULO IV

RÉGIMEN LABORAL VIGENTE EN LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS AUTÓNOMAS

1. La garantía constitucional de la autonomía universitaria . . .	100
2. El trabajo en las universidades e instituciones de educación superior autónomas por ley	103
a) Lineamientos generales	104
b) Características del trabajador universitario	108
c) La sindicación	111
d) La contratación colectiva	115
e) La huelga	117
f) El órgano jurisdiccional para la solución de los conflictos	120

CAPÍTULO IV

RÉGIMEN LABORAL VIGENTE EN LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS AUTÓNOMAS

SUMARIO: 1. *La garantía constitucional de la autonomía universitaria;* 2. *El trabajo en las universidades e instituciones de educación superior autónomas por ley:* a) *Lineamientos generales,* b) *Características del trabajador universitario,* c) *La sindicación,* d) *La contratación colectiva,* e) *La huelga,* f) *El órgano jurisdiccional para la solución de los conflictos;* 3. *Criterios para determinar el alcance de la contratación colectiva:* a) *Aspectos excluidos de la contratación colectiva,* b) *Aspectos sujetos a la contratación colectiva;* 4. *Gobierno académico y contratación colectiva.*

La ansiada definición del marco jurídico-laboral aplicable a las universidades públicas autónomas se logró a través de la reforma a la fracción VIII del artículo tercero constitucional, por la cual se garantizó la autonomía universitaria, y la adición con un capítulo XVII al título sexto de la Ley Federal del Trabajo, relativo a las modalidades concernientes al trabajo en las universidades e instituciones de educación superior autónomas por ley. Cabe advertir que, si bien el marco jurídico para el trabajo en estas instituciones se expresa formalmente en la constitución y la referida ley federal, no es sino el resultado material de un compromiso entre los actores universitarios, esto es, entre los responsables de la administración de las universidades y las organizaciones gremiales de su personal académico y administrativo, quienes recurrieron ante el Estado para decidir sobre sus discrepancias. Es así como este proceso se incorpora a la atinada tradición, por parte del Estado, de atender la opinión de los universitarios para la adopción de las medidas legislativas que los involucran directamente —recuérdese, por ejemplo, la génesis de la ley orgánica de la UNAM de 1945—, todo lo cual ha venido a fortalecer encomiablemente la autonomía universitaria.

Ahora bien, a pesar de que persistieron ciertos desacuerdos con

los términos de algunas de las nuevas disposiciones laborales para las universidades públicas autónomas —ya que esta primera aproximación legal no podía “mágicamente” colmar todas las expectativas de las partes—, se puede afirmar que las mismas vinieron a garantizar adecuadamente los derechos de los trabajadores universitarios y a brindar la indispensable protección a la autonomía universitaria, los principios de libertad de cátedra e investigación, así como a los fines de tales instituciones. Fue así como se superó aquella concepción que pretendía hacer aparecer como irreconciliables, e incluso como total o parcialmente incompatibles, los derechos de los trabajadores académicos y administrativos con el gobierno, principios y fines que prevalecen en las instituciones de educación superior.

1. *La garantía constitucional de la autonomía universitaria*

La iniciativa presidencial sobre la garantía constitucional a la autonomía universitaria fue recibida el 16 de octubre de 1979 en la Cámara de Diputados. Dicha iniciativa —además de señalar las facultades y responsabilidades de las universidades derivadas de su autonomía, así como de establecer los fines que a las mismas les corresponden y los principios que las rigen—, en cuanto al régimen laboral en las instituciones públicas de educación superior autónomas prescribió: “El ejercicio de los derechos laborales tanto del personal académico como del personal administrativo, se realizará de acuerdo con las modalidades necesarias para hacerlo compatible con la autonomía y con la libertad de cátedra e investigación.”¹

Como se observa, la iniciativa del ejecutivo federal no definía una pertenencia del personal universitario a cierto apartado del artículo 123 constitucional sino sólo establecía como principio general que las relaciones laborales correspondientes requerían de ciertas modalidades para hacerlas compatibles con la autonomía universitaria y los principios que las caracterizan. Al examinarse esta parte de la iniciativa en la Cámara de Diputados, se introdujo una modificación, de acuerdo con la cual el texto quedó redactado en los siguientes términos:

¹ 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 1979, p. 6.

RÉGIMEN LABORAL VIGENTE

101

Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado "A" del artículo 123 de esta Constitución de manera que concuerde con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere.²

Los términos de la modificación introducida por la Cámara de Diputados daba lugar a que se interpretara, equivocadamente, que tan pronto como fuera aprobada la reforma constitucional, se aplicaría en sus términos el apartado "A" del artículo 123 y, por ende, su ley reglamentaria. Esto último parecería incongruente con todos los planteamientos hechos hasta entonces por las entidades involucradas, tanto las autoridades universitarias como las organizaciones sindicales, por lo que para evitar posibles conflictos, la Cámara de Senadores introdujo una nueva modificación, quedando vertida en los siguientes términos:

Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado "A" del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere.³

Al volver el proyecto a la Cámara de Diputados para que se pronunciara con respecto a la propuesta de los senadores, se encontró pertinente la adición hecha por estos últimos⁴ y, una vez aprobada por los diputados, se siguió el procedimiento señalado por el artículo 135 constitucional, mediante el cual la iniciativa fue sometida a la consideración de las legislaturas estatales. Agotado el procedimiento previsto, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión envió al Ejecutivo federal para su sanción y publicación la reforma introducida por el constituyente permanente. Así pues, por decreto

² Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario de los Debates*, "LI" Legislatura, año I, tomo I, núm. 37, 13 de noviembre de 1979, pp. 13 y 70.

³ Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario de los Debates*, "LI" Legislatura, año I, tomo I, núm. 31, 13 de diciembre de 1979, pp. 3-4 y 11; *vid.*, Anuies, *op. cit.* (*supra*, nota 21, capítulo I), pp. 9-10.

⁴ Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario de los Debates*, "LI" Legislatura, año I, tomo I, núm. 48, 17 de diciembre de 1979, p. 33.

del 6 de junio de 1980, publicado en el *Diario Oficial* el 9 del mismo mes, se adicionó con la fracción VIII el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y cambió el número de la última fracción del mismo artículo, para quedar como sigue:

Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas, realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico, y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado "A" del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere.

Fue así como se dio el primer paso definitivo hacia la solución normativa de los problemas laborales en las universidades públicas autónomas. De acuerdo con lo establecido en materia laboral por dicha fracción, no cabía plantear la aplicación inmediata de lo dispuesto por la ley reglamentaria del apartado "A" del artículo 123 constitucional,⁵ sino que debía procederse a introducir las modalidades correspondientes a los trabajadores universitarios dentro de

⁵ No obstante, con supuesto apoyo en la reforma constitucional y estando pendiente la regulación específica por la Ley Federal del Trabajo, hubo de nuevo intentos de aplicar indiscriminadamente a las universidades públicas autónomas las disposiciones comunes para todos los trabajadores del sector privado previstas por este último ordenamiento. Así, por ejemplo, el STUNAM —representante de la mayoría de los trabajadores administrativos y de una fracción minoritaria del personal académico de la Universidad Nacional Autónoma de México—, en oficio de 29 de agosto de 1980 dirigido al doctor Guillermo Soberón, rector de la Universidad, pretendió la titularidad de un contrato colectivo único, ostentándose como una sección del llamado Sindicato Único Nacional de Trabajadores Universitarios (SUNTU), y demandó la negociación de aspectos académicos como los siguientes: que el personal académico sólo pueda ingresar en los términos que la Universidad y el sindicato acuerden (cláusula XII); que la universidad acepte la existencia de una unidad escalafonaria para el personal académico (cláusula XXIV); que exista una comisión mixta general de admisión y promoción del personal académico, integrada por representantes de la universidad y del sindicato (cláusula LXXVII); que los ayudantes de profesor obtengan el carácter de trabajadores por

un capítulo especial de la Ley Federal del Trabajo, de tal manera que los términos laborales respectivos concordaron con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de tales instituciones.

2. El trabajo en las universidades e instituciones de educación superior autónomas por ley

Por la época en que se publicó la reforma a la fracción VIII del artículo tercero constitucional, ya se había producido un saludable acercamiento entre las autoridades universitarias y las principales organizaciones gremiales de personal académico y administrativo —tal y como se apuntó en el tema 3 del capítulo que antecede— con respecto a los principios que debía contemplar la legislación laboral específica para las universidades públicas autónomas. Sin embargo, a pesar de la notable coincidencia, persistían los siguientes desacuerdos fundamentales: La validez de las cláusulas sobre ingreso, promoción y permanencia del personal académico contenidas en algunos instrumentos colectivos de trabajo, la creación de un sindicato nacional de industria compatible con las instituciones de educación superior autónomas por ley, las causales de huelga equivalentes a las previstas para los trabajadores del sector industrial, así como el mecanismo para la solución de los conflictos colectivos.

Con fecha 11 de junio de 1980, el autodenominado Sindicato Único Nacional de Trabajadores Universitarios (SUNTU) solicitó, a través de un desplegado periodístico, su registro a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social —mismo que desde octubre de 1979 había solicitado formalmente—, ésta, a través de oficio del 17 de diciembre de ese año, se declaró incompetente para otorgarlo. Posteriormente, el licenciado Pedro Ojeda Paullada, titular de esa

tiempo indeterminado (cláusula transitoria IV). La respuesta de la UNAM al pliego petitorio del STUNAM —ignorando su presunta afiliación al SUNTU— fue firme al señalar que no procedía la negociación de las condiciones gremiales para el personal académico con dicho sindicato pues, además de que estaban aún vigentes las suscritas con AAPAUNAM, en su oportunidad se revisarían sólo con AAPAUNAM, organización que representaba a la mayoría del personal académico. Asimismo, se indicó que, de conformidad al artículo tercero constitucional, las pretensiones de orden académico no eran negociables con el STUNAM ni con organización gremial alguna (*cf.*, *Gaceta UNAM*, cuarta época, vol. IV, núm. 63, 11 de septiembre de 1980, pp. 16-17). Como consecuencia, en ninguno de los contratos colectivos suscritos por la UNAM, ni el relativo al personal administrativo con el STUNAM del 1o. de noviembre de 1980, ni el del personal académico con AAPAUNAM del 1o. de febrero de 1981, se negociaron cuestiones académicas.

dependencia, informó en una conferencia de prensa que: “Ningún sindicato universitario será registrado por la Secretaría del Trabajo en tanto no concluya el proceso legislativo que reglamentará las reformas hechas a la constitución.”⁶ En respuesta, el SUNTU formuló un “emplazamiento a huelga” —sin ajustarse a procedimiento legal alguno— a 27 instituciones de educación superior, como presión para la obtención del registro de su organismo gremial. Al verse, una vez más, en jaque el sistema de educación superior del país, se aceleró la preparación de la iniciativa que reglamentara lo dispuesto por la fracción VIII del artículo tercero constitucional.

Correspondió otra vez al presidente de la República, licenciado José López Portillo, formular la iniciativa para adicionar el título sexto de la Ley Federal del Trabajo con un capítulo XVII, relativo al trabajo en las universidades e instituciones de educación superior autónomas por ley. La iniciativa presidencial, de primero de octubre de 1980, fue recibida el día dos por la Cámara de Diputados, donde después de un prolongado debate en la sesión del 9 de octubre fue aprobada con algunas modificaciones; por su parte, la Cámara de Senadores después de una discusión más breve la aprobó el 17 de octubre.⁷ En las páginas siguientes se aludirá a los aspectos más importantes de las disposiciones legales respectivas.

a) *Lineamientos generales*; i) *Alcance del capítulo especial*. Conforme a lo dispuesto por la fracción VIII del artículo tercero constitucional, el capítulo XVII que se adicionó al título sexto de la Ley Federal del Trabajo —publicado en el *Diario Oficial* del 20 de octubre de 1980— es aplicable exclusivamente a “las relaciones de trabajo entre los trabajadores administrativos y académicos y las universidades e instituciones de educación superior autónomas por ley” (artículo 353-J).

En este sentido, se encuentran excluidas de este capítulo las relaciones laborales en las instituciones de educación superior con carácter privado, las cuales si bien gozan de un alto grado de autonomía, la misma no les ha sido otorgada de manera expresa y concreta por una ley, por lo que se someten a las disposiciones comunes de la Ley Federal del Trabajo, aplicables a todos los trabajadores del sector industrial.⁸ Asimismo, las instituciones públicas de educación

⁶ *Excélsior*, México, D. F., 8 de julio de 1980, p. 1.

⁷ Un análisis docto y exhaustivo sobre los debates en ambas cámaras, puede consultarse en Carrillo Prieto y Barquín, *op. cit.* (*supra*, nota 5, capítulo I).

⁸ De manera similar, en los Estados Unidos, desde el caso *Cornell* (183 NLRB 329:1970), la Junta Nacional de Relaciones Laborales aceptó su jurisdicción para

superior que no tienen el carácter de autónomas se encuentran excluidas de dicho capítulo, ya que el régimen laboral del personal respectivo se asimila al de los servidores públicos.⁹ En efecto, las universidades e instituciones de educación creadas y controladas por los gobiernos de las entidades federativas sin concedérseles autonomía alguna siguen bajo la tutela de las leyes o estatutos locales que regulan las relaciones laborales de los trabajadores al servicio de los gobiernos estatales y municipales,¹⁰ en tanto que las que dependen del gobierno federal o del Distrito continúan reguladas por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.¹¹

Un aspecto sumamente debatido es si —especialmente en el caso de las universidades públicas— se requiere que el otorgamiento legislativo de la autonomía sea expreso y categórico, o bien, se admite un otorgamiento implícito, tomando en cuenta que varias leyes orgánicas, aun cuando no conceden expresamente la autonomía, organizan y facultan a la universidad respectiva de manera equivalente

conocer sobre conflictos colectivos de trabajo en las instituciones de educación superior del sector privado, con ingresos mayores de \$1,000,000 U.S. Dlls., por considerar que las mismas ejercían un efecto importante sobre el comercio interestatal. Al ordenar a la Universidad de Cornell que contratara colectivamente con su personal académico, la mayoría de las instituciones privadas quedaron sometidas a la Ley Nacional sobre Relaciones Laborales (NLRA- *National Labor Relations Act*) que había sido diseñada primordialmente para regular las relaciones obrero-patronales en el sector industrial (*vid.*, Orozco Henríquez, *op. cit.* [*supra*, nota 26, capítulo I], pp. 3-4).

⁹ De manera similar al personal académico de todas las instituciones públicas de educación superior de los Estados Unidos, ya que si bien disfrutaban de un alto grado de autonomía, ésta no se encuentra jurídicamente reconocida como en México. Actualmente, hay 24 estados que han aprobado alguna Ley que faculte al personal académico a sindicarse y contratar colectivamente con la institución pública respectiva (*vid.*, *ibidem*, pp. 4-6; *supra*, lo apuntado en la nota 26 del capítulo I; Academic Collective Bargaining Information Service, "Analysis of Legislation in 24 States Enabling Faculty Collective Bargaining in Postsecondary Education", en *Special Report # 17 Updated*, Washington, D.C., mayo de 1976). Los estados que han aprobado leyes de esta naturaleza son: Alaska, California, Connecticut, Delaware, Florida, Hawaii, Iowa, Kansas, Maine, Massachusetts, Michigan, Minnesota, Montana, Nebraska, New Hampshire, New Jersey, New York, Oregon, Pennsylvania, Rhode Island, South Dakota, Vermont, Washington y Wisconsin; 21 de las cuales han sido aprobadas o reformadas con posterioridad a 1972.

¹⁰ Como ocurre, por ejemplo, con las escuelas normales superiores de los distintos estados.

¹¹ Ya se trate de instituciones creadas por el Congreso de la Unión, como el Instituto Politécnico Nacional (creado en 1937 y cuya ley orgánica vigente se publicó en el *Diario Oficial* del 16 de diciembre de 1974), o por un decreto presidencial, como la Universidad Pedagógica Nacional (*Diario Oficial* del 29 de agosto de 1978).

a las que disfrutan de autonomía expresa;¹² así, por ejemplo, a pesar de que la Universidad Veracruzana no cuenta expresamente con autonomía, las relaciones con su personal se han regido por las nuevas disposiciones laborales aplicables a las instituciones autónomas.¹³ Otro aspecto también indefinido es si el capítulo especial de la Ley Federal del Trabajo se aplica a las instituciones públicas de educación media superior —esto es, las que imparten educación a nivel bachillerato— o sólo a las que estrictamente realizan estudios superiores; al respecto, sería recomendable que particularmente a las instituciones públicas con carácter autónomo que impartan educación media superior se les aplicara el referido capítulo XVII, sin mayor distingo.

ii) *Objeto del capítulo especial.* Conforme también a los lineamientos de la fracción VIII del artículo tercero constitucional, el propio artículo 353-J expresamente establece que: “Las disposiciones de este capítulo. . . tienen por objeto 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 de estas instituciones.”

Esta disposición establece así el criterio fundamental que guía los términos y modalidades correspondientes al trabajo universitario y que justifica su especificidad; al respecto, se advierte que no sólo se trata de un simple trabajo especial sino que subraya lo especial del ente prestador del servicio y la importancia de proteger los intereses de los destinatarios del mismo.

Al señalar que el objeto del capítulo XVII es “conseguir el equilibrio y la justicia social en las relaciones de trabajo”, el legislador encontró la fórmula para garantizar los derechos de los trabajadores universitarios de una manera afín con la función y naturaleza de estas instituciones, a las que difícilmente puede concebírselas como

¹² Piénsese, por ejemplo, en el juicio de amparo 533/981 seguido ante el juez segundo de distrito del Estado de Yucatán, en el cual el rector de la Universidad de Yucatán demandó la protección de la justicia federal contra el decreto de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Yucatán (*Diario Oficial* del 30 de junio de 1981) y su aplicación, por estimar que violaban la fracción VIII del artículo tercero constitucional ya que, si bien a la Universidad de Yucatán no se le había otorgado expresamente la autonomía, gozaba jurídicamente de ésta y le creaba perjuicios el ser substituida por otra institución.

¹³ Conforme a lo estipulado por la cláusula 18 del contrato colectivo de trabajo para su personal administrativo (de 1o. de agosto de 1980) y la cláusula 4 del relativo a su personal académico (del 1o. de septiembre de 1980), lo cual persistirá en tanto la legislatura estatal no lo revoque.

unidades de producción donde se busca obtener un equilibrio entre sus factores.

La novedosa solución legislativa no sólo tiende a equilibrar y armonizar los derechos de los trabajadores y las autoridades sino a preservar la autonomía, la libertad de cátedra e investigación, así como los fines asignados a las instituciones públicas de educación superior;¹⁴ además de tutelar los intereses no sólo de los destinatarios inmediatos del servicio educativo sino de la sociedad mexicana en general, por la importancia de tales instituciones para su desarrollo integral.¹⁵ Como apuntan los distinguidos investigadores Manuel Barquín e Ignacio Carrillo Prieto:

el bien jurídico a tutelar en el equilibrio de las relaciones laborales 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 afectar a la sociedad en su totalidad.¹⁶

Pues bien, precisamente los términos y modalidades establecidos al trabajo universitario para hacerlo compatible con la autonomía universitaria, la libertad de cátedra e investigación y los fines de estas instituciones serán analizados en las siguientes páginas. Cabe mencionar que, de conformidad al artículo 181 de la Ley Federal del Trabajo, cuando no se establezca modalidad o salvedad alguna habrán de seguirse las normas generales previstas por la Ley para toda clase de trabajadores.

¹⁴ Los aspectos involucrados en las nociones de “autonomía universitaria”, “libertad de cátedra e investigación” y “fines de las instituciones públicas de educación superior”, pueden consultarse, *infra*, en el desarrollo del tema 3 de este capítulo.

¹⁵ Algunas de las contribuciones de las instituciones de educación superior al desarrollo integral del país han sido mencionadas por la ANUIES, entre las que se incluyen: proporcionan a la nación los recursos humanos de más alto nivel en las más variadas corrientes; participan en el desarrollo de la comunidad a través de programas que difunden y extienden a todo el ámbito social el conocimiento científico y el arte, así como múltiples servicios de carácter técnico y asistencia; realizan investigación científica y tecnológica en la búsqueda de nuevos conocimientos y para encontrar alternativas de solución a urgentes problemas nacionales; refuerzan la educación en todos sus niveles, mediante la formación de profesores, sin lo cual no podrían realizarse los esfuerzos dirigidos a elevar el nivel cultural tanto del profesional como del individuo común, que es el objeto y agente del desarrollo; preservan, desarrollan y difunden la herencia de la cultura nacional y universal; promueven la libertad del individuo por el saber, la independencia económica y la autodeterminación nacional; vinculan las instituciones con la sociedad y la nueva generación con las anteriores, etcétera (*cfr.*, ANUIES, *op. cit.* [*supra*, nota 21, capítulo I], pp. 3-4).

¹⁶ Carrillo Prieto y Barquín, *op. cit.* (*supra*, nota 5, capítulo I).

b) *Características del trabajador universitario*. Uno de los aspectos más trascendentes del capítulo XVII fue el reconocimiento de la relación laboral existente entre las universidades e instituciones de educación superior autónomas por ley y su personal académico y administrativo (artículo 353-J). Indudablemente, el reconocimiento legal de la calidad de trabajadores, tanto académicos como administrativos, constituye una conquista del movimiento sindical universitario, ya que con anterioridad no sólo algunos voceros de las instituciones públicas autónomas de enseñanza superior negaban el carácter laboral de la relación sino que los jurisdiccionales tampoco lo reconocían.¹⁷

Cabe advertir que, desde una perspectiva doctrinal, resultaba particularmente difícil caracterizar al personal académico como trabajador por la falta de subordinación y dependencia, en tanto se tomara en cuenta su plena libertad de cátedra e investigación, así como su participación tradicional en los órganos de gobierno universitario.¹⁸ Incluso, en los Estados Unidos, tomando en consideración las peculiaridades que se presentaban en las instituciones de educación superior, donde el personal académico comparte funciones de gobierno con las autoridades universitarias, la Suprema Corte —en lo que se conoce como el caso *Yeshiva* (48 U.S.L.W. 4175:1980)— sostuvo que el personal académico, al menos en la Universidad *Yeshiva* de la Ciudad de Nueva York, no tenía derecho a la contratación colectiva pues tenía realmente responsabilidades de dirección y administración que lo sustraía de la Ley Nacional sobre Relaciones Laborales, por lo que en un futuro los miembros del personal académico deberán acreditar que se encuentran “excluidos del gobierno de la universidad”, para que sean considerados dentro del alcance previsto por dicha ley.¹⁹ Sin embargo —independientemente

¹⁷ *Cfr.*, *ibidem*; asimismo, acerca de los criterios sustentados por los órganos jurisdiccionales sobre el particular, *vid. supra*, los tres primeros temas del capítulo II.

¹⁸ Un análisis penetrante sobre la naturaleza del trabajo académico, puede consultarse en Carrillo Prieto, *op. cit.* (*supra*, nota 1, capítulo I), pp. 133-152.

¹⁹ Como resultado de dicha resolución se ha frenado considerablemente el desarrollo de la contratación colectiva para el personal académico, en particular en las instituciones angloamericanas de educación superior con carácter privado. Diversas concepciones sobre los efectos de la resolución *Yeshiva*, pueden consultarse en “The *Yeshiva* Case. Special Analysis”, en *Newsletter*, National Center for the Study of Collective Bargaining in Higher Education, New York, Baruch College-CUNY, vol. 8, núm. 1, enero-febrero de 1980; así como Osborne, W. B., “The Need for Legislation after *Yeshiva*”, y Grening, J. E., “The Implications of *Yeshiva*”, ambos trabajos publicados en *Journal of Law & Education*, Washington, D. C., vol. 9, núm. 4, octubre de 1980, pp. 463-488.

del rigor teórico—, es claro que las nuevas disposiciones laborales mexicanas vinieron a superar el anterior criterio y a brindar una protección efectiva de los derechos del personal académico y administrativo al servicio de tales instituciones.

En consonancia con la constitución, la ley establece una distinción entre los trabajadores académicos y administrativos. Para definir a los primeros se basa en la prestación de servicios de docencia o investigación, en tanto que la definición del trabajador administrativo se produce por exclusión (artículo 353-K).

Conviene observar que, en aquellas instituciones donde se desarrollan actividades de difusión cultural en forma orgánica, programada y sistemática cabría incluir entre los trabajadores académicos al personal que directamente preste tales servicios —piénsese, por ejemplo, en los músicos o en los actores teatrales—. Lo anterior se encuentra plenamente justificado, ya que el criterio seguido para considerar a alguien como académico consistía, aparentemente, en que el trabajador respectivo realizara de manera directa las actividades correspondientes a los fines asignados por la constitución y/o la ley a las instituciones de educación superior autónomas: la investigación, la docencia y, en su caso, la difusión de la cultura; en última instancia, porque el personal que difunde la cultura se puede considerar como un educador, en sentido *lato*, de la sociedad y además, en ocasiones, realiza investigaciones, todo ello de conformidad a programas institucionales de extensión universitaria.

Por otra parte, en tanto que el capítulo en cuestión no hace referencia alguna al personal de confianza —mismo que, a su vez, puede ser trabajador académico o administrativo—, se entiende que al mismo se le aplicarán las disposiciones previstas para esta clase de personal por el capítulo II del título sexto de la Ley Federal del Trabajo.

Después de prescribir —atento a lo dispuesto por el artículo tercero constitucional— que: “Corresponde exclusivamente a las universidades e instituciones autónomas por ley regular los aspectos académicos”, el artículo 353-L establece:

Para que un trabajador académico pueda considerarse sujeto a una relación laboral por tiempo indeterminado, además de que la tarea que realice tenga ese carácter, es necesario que sea aprobado en la evaluación académica que efectúe el órgano competente conforme a los requisitos y procedimientos que las propias universidades o instituciones establezcan.

De este modo, el legislador encontró una solución feliz al problema de garantizar la estabilidad en el empleo del trabajador académico sin amenazar, simultáneamente, la calidad de los servicios prestados por estas instituciones.²⁰ Mediante la reserva hecha a las universidades, para que en ejercicio de su autonomía y a través de órganos técnicos idóneos determinen los aspectos académicos, se les garantizó el contar con los medios indispensables para la consecución de sus fines. La trascendencia de esta disposición es evidente, por lo que durante el desarrollo del siguiente tema se profundizará sobre su alcance, así como sobre las cuestiones incluidas en la expresión “aspectos académicos” y que, por tanto, se encuentran excluidos de la negociación colectiva.

Los artículos 353-M y 353-N establecen ciertas modalidades a las que se encuentra sujeto el trabajador académico. El primero de ellos se refiere a que la contratación del personal académico puede ser por jornada completa o media jornada, en tanto que los trabajadores académicos dedicados exclusivamente a la docencia pueden ser contratados incluso por hora-clase. El artículo 353-N, por su parte, establece que no es violatorio del principio de igualdad de salarios —consagrado por la fracción VIII del apartado “A” del artículo 123 constitucional— la fijación de salarios distintos para trabajo igual si éste corresponde a diferentes categorías académicas;²¹ en todo caso, podría sostenerse que este criterio ya se encontraba contemplado por el artículo 86 de la Ley Federal del Trabajo —reglamentario del principio constitucional aludido—, al precisar que su aplicabilidad depende de que el puesto, jornada y condiciones de eficiencia en que se desempeña sean iguales, lo cual no ocurre con las diversas categorías y calidades académicas.

Tomando en cuenta la diversidad de los regímenes de seguridad social que las instituciones públicas autónomas de educación superior ofrecían a sus trabajadores, el artículo 353-S establece que éstos disfrutarán de los que determine la ley que haya creado a cada institución o los acuerdos que con fundamento en ella se

²⁰ Conviene recordar aquí que, si bien bajo otras razones para su justificación, la propia Ley Federal del Trabajo había establecido ciertas excepciones al principio de estabilidad absoluta en el empleo —piénsese, por ejemplo, en los casos previstos por el artículo 49, así como los mencionados en otros capítulos sobre trabajos especiales, tales como los artículos 303 y 353-F.

²¹ El criterio —como excepción— de salario distinto para trabajo equivalente también ya se encontraba previsto en otros capítulos del título sexto de la Ley Federal del Trabajo, particularmente en los artículos 200, 239, 253, 297 y 307.

suscriban. Al convalidar los sistemas de protección social que existían, se evitaron reajustes administrativos que, además de la erogación que hubieran implicado, podrían haber entorpecido el ejercicio de los derechos adquiridos de los trabajadores. Sin embargo, para garantizar un mínimo de servicios y prestaciones sociales para éstos, el mismo artículo previene que estas prestaciones nunca podrán ser inferiores a las establecidas por la constitución y la Ley Federal del Trabajo.

c) *La sindicación*. El artículo 353-Ñ fue el más controvertido de la iniciativa, tanto en los debates legislativos como en el juego de fuerzas expresado a través de los medios de comunicación masiva, pues con él se cerró en forma definitiva el paso a la constitución de un sindicato único nacional. En efecto, después de establecer que los sindicatos y las directivas de los mismos que se constituyan en las instituciones de educación superior autónomas sólo podrán integrarse por los trabajadores que presten sus servicios en cada una de ellas, dicho artículo dispuso que en tales instituciones sólo podrán crearse sindicatos de personal académico, de personal administrativo o de institución si incorporan a ambos tipos de trabajadores.

Por exclusión, debe entenderse que no podrán crearse los sindicatos denominados de oficios varios, de industria y nacionales. Conforme a la fracción V del artículo 360 de la Ley Federal del Trabajo, no es posible la organización de sindicatos de oficios varios, ya que los mismos sólo pueden constituirse cuando, en el municipio de que se trate, el número de trabajadores de una misma profesión sea menor de veinte.

La exclusión de los sindicatos de industria y nacionales se debe a que se les considera incompatibles, por varias razones, con la garantía constitucional de la autonomía universitaria. En efecto, como lo había advertido la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Enseñanza Superior, la creación de un sindicato único nacional hubiera resultado parcial o totalmente incompatible con la independencia institucional, régimen jurídico, potestad legislativa, autonomía de gobierno, patrimonio universitario, democracia universitaria y sindical, así como con la autonomía sindical.²² Al respecto, la exposición de motivos de la iniciativa presidencial expresó:

²² *Id.*, ANUIES, *op. cit.* (*supra*, nota 21, capítulo I), pp. 13-14; una exposición de otros argumentos sólidos sobre la improcedencia jurídica y la inconveniencia prác-

La autonomía de que disfrutaban estas instituciones de educación superior les garantiza, también, su independencia entre sí y de ahí el principio de que sólo pueden formarse sindicatos por cada institución. De no entender así la autonomía universitaria, podría darse el caso de que intervinieran en la contratación colectiva personas ajenas a estas instituciones, impidiéndole a sus propios trabajadores el ejercicio directo de sus derechos laborales y afectaría el derecho constitucional de las universidades e instituciones autónomas para gobernarse a sí mismas.²³

Es claro que, no obstante la limitación anterior, de conformidad al artículo 381 de la Ley Federal del Trabajo, los diversos sindicatos universitarios conservaron la facultad para constituir federaciones y confederaciones.²⁴

Para dirimir problemas de titularidad en la contratación colectiva, el artículo 353-P adopta, por analogía, el sistema fijado por el artículo 388, estableciendo que los sindicatos de personal académico y los sindicatos de personal administrativo recibirán, en este caso, el tratamiento que corresponde a los sindicatos gremiales, mientras que el sindicato de institución tendrá el de sindicato de empresa. En este sentido, si concurren diversos sindicatos de personal académico y otros de personal administrativo, el contrato colectivo se celebrará —en forma conjunta²⁵ o por separado— con los sindicatos mayoritarios que representen, respectivamente, a los trabajadores académicos y administrativos; si concurren algún sindicato de personal académico o de personal administrativo y un sindicato de institución, el primero podrá celebrar un contrato co-

tica de un sindicato nacional, puede consultarse en Carrillo Prieto y Barquín, *op. cit.* (*supra*, nota 5, capítulo I).

²³ *Diario Oficial*, tomo CCCLXII, núm. 35, México, D. F., 20 de octubre de 1980, p. 6.

²⁴ El 21 de octubre de 1980, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social otorgó su registro a las siguientes federaciones: Federación Nacional de Asociaciones y Sindicatos del Personal Académico de las Universidades Públicas (FENASPAU); Asociación Nacional de Asociaciones y Sindicatos del Personal Universitario (ANASPAU); y Federación Única de Sindicatos de Trabajadores Administrativos Universitarios (FUSTAU). En cuanto al llamado SUNTU, al quedar prohibida su integración como tal, sus dirigentes declararon que formarían la Federación Sindical Unitaria Nacional de Trabajadores Universitarios (FSUNTU).

²⁵ Con la salvedad, como se explicará, de que las disposiciones relativas a los trabajadores académicos no podrán extenderse a los trabajadores administrativos, ni a la inversa, a menos que así se estipule expresamente (artículo 353-Q de la Ley Federal del Trabajo).

lectivo para su gremio si demuestra que el número de sus afiliados es mayor que el de los trabajadores del mismo gremio que formen parte del sindicato de institución.

Cabe advertir que, para la suscripción de un contrato colectivo, bastaría que así lo demandara un sindicato de la institución —integrado cuando menos por 20 trabajadores (artículo 364)—, a pesar de que la mayoría no organizada sindicalmente estuviera en desacuerdo. A diferencia de lo que ocurre en México, la gran mayoría de las leyes estatales que regulan la contratación colectiva en las instituciones públicas de educación superior de los Estados Unidos establecen el derecho de los miembros del personal académico de cierta institución a optar por la no sindicación y, en caso de que constituyesen la mayoría, no podría suscribirse contrato colectivo alguno.²⁶ Inclusive, cuando cierta institución ha firmado algún contrato, un porcentaje del personal académico (usualmente el 30%) puede solicitar, antes de que el mismo sea revisado, que se realice una nueva votación por estimar que el sindicato titular ya no cuenta con el apoyo del 51% de los miembros, pudiendo optar en el recuento por la no sindicación.²⁷

Así pues, mientras la ley laboral mexicana garantiza decisiones

²⁶ Las disposiciones legales relativas pueden consultarse en *Public Employee Bargaining*, Chicago, Illinois, Commerce Clearing House, Inc., 1977, vol. II, pp. 10, 502 (Alaska) 11, 861-3 (Florida) 14, 605, 605-3 (Hawái) 16, 209 (Iowa) 16, 606 (Kansas) 13, 204 (Maine) 18, 903 (Massachusetts) 20, 008 (Minnesota) 21, 207 (Montana) 21, 655 y 21, 662 (Nebraska) 22, 406 (New Hampshire) 22, 866 (New Jersey) 23, 957 (New York City) 25, 806 (Oregon) 26, 307 (Pennsylvania) 29, 209 (Vermont) 30, 154 (Washington) y 30, 905 (Wisconsin).

²⁷ *Vid., ibidem*; la ley respectiva de Oregon, por ejemplo, expresamente prescribe que los miembros del personal académico de las instituciones públicas de educación superior deberán votar separadamente: i) por o en contra de la sindicación, y ii) por una organización sindical en particular, si desearan que la misma los represente; en caso de que la mayoría vote en contra de la sindicación, los votos por un sindicato en particular no se contarán (Ore. Rev. Stat. Sec. 243.686 (6)). En Vermont, por su parte, para que haya un sindicato titular de un contrato colectivo se requiere no sólo que obtenga la mayoría del personal que participó en la votación, sino que la misma represente la mayoría de todos los miembros del personal académico de la institución (Vt. Stat. Ann. Sec. 1583). Esta situación, la cual se presenta similarmente en el régimen de las instituciones privadas, ha permitido que varias universidades y *colleges* de cuatro años con alto prestigio académico, donde la mayoría del personal académico se ha opuesto persistentemente a la sindicación, no se vean sometidas al proceso de la contratación colectiva en los casos que el movimiento a favor ha sido minoritario. Hay por lo menos 30 universidades cuyo personal académico ha votado en alguna ocasión en contra de la sindicación (*vid.*, National Center for the Study of Collective Bargaining in Higher Education, *Directory of Faculty Contracts and Bargaining Agents in Institutions of Higher Education*, New York, Baruch College-CUNY, enero de 1979, pp. 30-32).

democráticas cuando existan varios sindicatos en una misma institución, otorgándole la titularidad del contrato colectivo al sindicato que agremie a la mayoría del personal académico y/o administrativo dentro de la institución,²⁸ no ocurre lo mismo si hay un solo sindicato puesto que éste siempre obtendría la titularidad de un contrato colectivo aunque la mayoría del personal académico o administrativo se opusiera al sistema de contratación colectiva. En efecto, aunque no procede la firma del contrato colectivo por la vía de huelga cuando la suspensión de labores no se realice por la mayoría de los trabajadores de la institución²⁹ —ya que la huelga sería legalmente inexistente—,³⁰ nada impide que se obligue a las autoridades universitarias a la suscripción del mismo por la vía ordinaria.³¹ Incluso, en el caso de alguna institución mexicana de educación superior del sector privado, aun cuando la mayoría de sus trabajadores académicos o administrativos no deseen la sindicación y, en consecuencia, se opongan a la contratación colectiva, si dos de sus miembros se encuentran afiliados a algún sindicato de la misma rama,³² éste podría exigir a las autoridades universitarias la suscripción de un contrato colectivo,³³ cuyas prevenciones se aplicarían también al personal no sindicado.³⁴ Sin embargo, en la práctica, parece ser que esto no ha ocurrido en las instituciones de educación superior.

A efecto de comprobar que los sindicatos que se constituyan en las instituciones autónomas de educación superior satisfacen los requisitos legales respectivos y para evitar la propagación de organismos o asociaciones fantasmas —que podrían causar graves daños al propio movimiento obrero—, el artículo 353-O de la Ley Federal del Trabajo prescribe que esos sindicatos deben registrarse ante

²⁸ Cfr., artículo 388, en relación con el 353-P, de la Ley Federal del Trabajo, en lo sucesivo citada como LFT.

²⁹ Artículos 451, fracción II, en relación al 450, fracción II de la LFT.

³⁰ Artículo 450, fracción I, de la LFT.

³¹ Vid., Cavazos Flores, Baltazar, *El derecho al trabajo en la teoría... y en la práctica*, México, COPARMEX, 1972, pp. 416-417.

³² “Los sindicatos de trabajadores pueden ser... III. Industriales, los formados por trabajadores que presten sus servicios en dos o más empresas de la misma rama industrial; IV. Nacionales de industria, los formados por trabajadores que presten sus servicios en una o varias empresas de la misma rama industrial, instaladas en dos o más entidades federativas...” (artículo 360 LFT).

³³ “El patrón que emplee trabajadores miembros de un sindicato tendrá obligación de celebrar con éste, cuando lo solicite, un contrato colectivo...” (artículo 387 LFT).

³⁴ Artículo 396 LFT.

las autoridades laborales competentes. Al respecto se previene que, atendiendo a las características del sistema federal mexicano, los organismos gremiales que pertenezcan a las instituciones autónomas creadas por el Congreso de la Unión se registren ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en tanto que los que lo sean de instituciones constituidas por alguna legislatura local, deben hacerlo ante la junta de conciliación y arbitraje correspondiente. Es conveniente advertir que es a través del registro que se les reconoce personalidad jurídica a los sindicatos; esto es, se les otorga la capacidad jurídica para defender sus derechos colectivos o los que les correspondan en sus relaciones de carácter privado, ante cualquier autoridad pública;³⁵ mas el registro no confiere, por sí solo, derecho alguno en relación a la contratación colectiva.

La reforma al título sexto de la ley laboral, en lo conducente, mantiene la vigencia de las demás disposiciones relativas al registro de los sindicatos. Así, los requisitos que deben cubrirse para que éste opere están enumerados en el artículo 365, mientras que en el siguiente se señalan las causas en las que podría ampararse la denegatoria. A estas últimas debe agregarse la relativa a que las organizaciones sindicales que se formen en las universidades o instituciones autónomas requieren estar integradas, exclusivamente, por los trabajadores que presten sus servicios en cada una de ellas (artículo 353-Ñ). Luego de que se haya registrado al sindicato de una institución autónoma creada por ley federal, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social enviará copia de la resolución a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (artículo 367). Finalmente, el artículo 369 dispone que la cancelación del registro sólo procede en caso de disolución o por haberse dejado de cubrir los requisitos legales y, de conformidad con el artículo 370, la disolución, suspensión o cancelación de aquél no puede hacerse por vía administrativa, sino por vía judicial ordinaria.

d) *La contratación colectiva.* Al garantizar el derecho de los trabajadores universitarios a organizarse sindicalmente, conforme a las modalidades privativas de las universidades públicas autónomas, las nuevas disposiciones laborales también habilitaron a las organizaciones gremiales correspondientes para suscribir con sus instituciones contratos colectivos de trabajo. En este sentido, la distinta naturaleza de las labores que desempeña el personal

³⁵ *Vid., supra*, lo señalado en la nota 25 del capítulo I.

académico, respecto de las que realiza el administrativo, es reconocida por el artículo 353-Q, al prescribir que las disposiciones de los contratos colectivos que se refieran a los trabajadores académicos no se extenderán a los administrativos, ni a la inversa, salvo que así se convenga expresamente. De esta manera, como lo señala la exposición de motivos de la iniciativa, se pretende tutelar de una manera más efectiva los derechos de ambas categorías de personal.

Toda vez que la fracción VIII del artículo tercero constitucional dispone que los términos de ingreso, promoción y permanencia serán atribución exclusiva de los órganos universitarios, y en la medida que esa misma fracción garantiza la libertad de cátedra e investigación, así como el libre examen y discusión de las ideas, el mismo artículo proscribió legalmente la suscripción de cláusulas que establezcan la admisión exclusiva o la separación por expulsión de personal académico sindicado, ya que las mismas también se oponen a la naturaleza plural de las universidades.

Distinto es el supuesto en que se encuentran los empleados administrativos, lo cual fue sumamente debatido durante las sesiones en el Congreso de la Unión. En efecto, si bien la iniciativa presidencial sólo contemplaba la posibilidad de que se pactara la cláusula de exclusión por admisión —por estimar que ésta era la única compatible por las modalidades organizativas de las universidades públicas autónomas—, la Cámara de Diputados y con posterioridad la de Senadores modificaron lo anterior para incorporar la posibilidad de que se pacte también la cláusula de exclusión por separación de los trabajadores administrativos sindicados. En este caso, pues, las instituciones autónomas podrán pactar con los sindicatos que los representen, cláusulas de exclusión para el ingreso y para la separación, en términos del artículo 395. Es claro que para que operen tales cláusulas, requieren haber sido pactadas previamente por las partes, lo cual continúa siendo potestativo realizarlo.

A través del artículo primero transitorio se reconoce la validez de los acuerdos o convenios colectivos que, de conformidad con la Ley Federal del Trabajo, hayan sido celebrados por las instituciones con anterioridad a la fecha de expedición del decreto por el que se adiciona al título sexto un capítulo XVII. Al respecto, se señala que se les considerará como contratos colectivos para todos sus efectos, sin necesidad de trámite alguno, hasta su vencimiento.

Sin embargo, se estableció la salvedad de que tales convenios no pueden tener una validez que exceda de dos años, ya que ésta es la regla general de su vigencia.

Es claro que, a través de este último artículo, sólo se reconoce la validez de los acuerdos o convenios colectivos que no se opongan a lo prescrito por el decreto en cuestión y las demás disposiciones laborales aplicables. Así, por ejemplo, si alguna institución pública autónoma hubiera pactado con la representación sindical de su personal académico la admisión exclusiva o la separación por expulsión, las cláusulas relativas no podrían producir efecto contractual alguno. Con fundamento en el artículo 5º de la Ley Federal del Trabajo, las cláusulas respectivas deben reputarse nulas, por contrariar disposiciones de orden público, tal y como lo han sostenido diversos órganos jurisdiccionales del ordenamiento mexicano.³⁶

Como se expondrá detalladamente durante el desarrollo del siguiente tema, los términos y modalidades previstos para el trabajo universitario por las reformas laborales de 1980 restringen, entre otros aspectos, el ámbito tradicional de la contratación colectiva obrero-patronal, “de tal modo que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines propios de estas instituciones”. Por lo pronto y como un ejemplo de la salvaguarda de la autonomía, cabe destacar lo previsto por el primer párrafo del artículo 353-L: “Corresponde exclusivamente a las universidades o instituciones autónomas por ley regular los aspectos académicos.”

e) *La huelga*. Es necesario observar que si bien el decreto que adiciona al título sexto de la Ley Federal del Trabajo, con un capítulo XVII, no restringe las causales que originan el derecho a huelga, por lo que aparentemente procederían en forma indiscriminada las previstas por el artículo 450, en realidad, debe estarse sólo a aquellas que resulten compatibles con la naturaleza de las instituciones públicas de educación superior con carácter autónomo. Esto es en virtud del objetivo que guía a todas las disposiciones de dicho capítulo y a la imposibilidad jurídica de que en las mismas se configuren ciertas causales. Así, por ejemplo, no es aplicable la que se refiere a la exigencia del reparto de utilidades puesto que, además de no ser siquiera empresas, la fracción V del artículo 126, en forma explícita, exceptúa de tal obligación a “las

³⁶ *Vid.*, *infra*, los casos citados en las notas 50 y 51 de este capítulo.

instituciones públicas descentralizadas con fines culturales”. Igualmente, no puede proceder la huelga que tenga por objeto la celebración de un contrato-ley, pues la mera intervención en la contratación de personas ajenas a cada una de estas instituciones violaría el derecho constitucional de las universidades e instituciones autónomas para gobernarse a sí mismas. Tampoco puede proceder una huelga que pretenda “conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital” —según lo dispuesto por la fracción XVIII del apartado “A” del artículo 123 constitucional y la fracción I del artículo 450 de la ley laboral—, ya que tales instituciones no son empresas que cuenten con capital, en el sentido que lo emplean tales disposiciones; en todo caso, el equilibrio que debe buscarse corresponde al previsto por el artículo 353-J de la Ley Federal del Trabajo, conforme al principio de que lo especial prevalece sobre lo general y tomando en cuenta que las universidades no cuentan con los recursos necesarios para hacer frente a las demandas económicas de sus trabajadores, sino que dependen para el efecto del subsidio que reciben del Estado.³⁷ Por lo anterior, para la procedencia de una huelga en las instituciones de educación superior autónomas por ley debe analizarse, primeramente, si la causal invocada es compatible con la naturaleza de ellas y, si fuera el caso, verificar que los extremos de la medida de fuerza se encuentren fáctica y jurídicamente acreditados.

Cabe mencionar que, aun cuando en el proceso legislativo no prosperó la solicitud de algunos diputados en el sentido de que se excluyera la procedencia de la huelga por solidaridad —recuérdese que las modalidades establecidas para el trabajo universitario fueron resultado de un compromiso entre sindicatos y autoridades universitarias—, habría que esperar a que no se abusara del ejercicio de tal derecho, pues de lo contrario y si se llegaran a poner en peligro los fines sustanciales de las instituciones de educación superior autónomas por ley, es claro que podría ocurrir que justificada y fundadamente los órganos jurisdiccionales proscribieran

³⁷ En el caso de las instituciones públicas de educación superior se cuenta con un presupuesto —figura correspondiente al derecho administrativo—, más que con un capital, en el sentido económico y mercantil del término. Asimismo, la dependencia de las universidades con respecto al subsidio del Estado se hace evidente, por ejemplo, en el presupuesto de la Universidad Nacional Autónoma de México de 1982, donde más del 90 % del mismo provino del subsidio federal (cfr., *Gaceta UNAM*, suplemento extraordinario No. 1, 25 de febrero de 1982).

también dicha causal, atendiendo al espíritu que inspira al capítulo respectivo de la Ley Federal del Trabajo. Incluso, debe advertirse que las huelgas por solidaridad, además de una serie de argumentos en contra de su procedencia en el caso de instituciones públicas,³⁸ violan la autonomía universitaria al paralizar una institución por razones ajenas y es una forma de represión contra los demás miembros de la comunidad universitaria, al forzar una aparente adhesión institucional, conculcando los principios de independencia ideológica que caracterizan a las universidades.

El artículo 353-R, por otro lado, establece dos modalidades al procedimiento de huelga. La primera se refiere al aviso de suspensión de labores, que ha de presentarse cuando menos con diez días de anticipación, para darle el mismo tratamiento que la fracción XVIII del apartado "A" del artículo 123 constitucional prevé para el caso de los otros servicios públicos. La segunda de ellas determina que, además del personal que debe continuar trabajando para la seguridad y conservación de los locales, maquinaria y materias primas o la reanudación de las labores —conforme a lo anteriormente previsto por los artículos 467 y 935— debe fijarse el número de trabajadores necesarios para que sigan ejecutándose las labores cuya suspensión pueda perjudicar la buena marcha de una investigación o un experimento en curso.³⁹ En los términos del artículo 936, si los huelguistas se niegan a prestar los servicios requeridos, será posible contratar a otros trabajadores y, en caso necesario, la junta de conciliación y arbitraje respectiva podrá solicitar el auxilio de la fuerza pública para que puedan prestarse esos servicios.

Ahora bien, tomando en cuenta las peculiaridades organizativas de las instituciones de educación superior autónomas por ley y su relevancia para el desarrollo nacional, sería deseable que se previera un procedimiento que evitara la prolongación indefinida de una huelga en estas instituciones por la posición irreductible de alguna de las partes. En efecto, en virtud de que en las instituciones públicas de educación superior no operan los mecanismos informales que disminuyen las posibilidades de un período de huelga interminable —como son las pérdidas económicas e incluso

³⁸ *Vid.*, Barquín, *op. cit.* (*supra*, nota 5 del capítulo I), p. 42.

³⁹ *Vid.*, Treviño Moreno, Francisco Javier, "Régimen jurídico laboral de los trabajadores administrativos de las universidades públicas con carácter autónomo", en *IV Concurso de derecho laboral "Manuel M. Diéguez"*, Guadalajara, Jalisco, UNED, 1982, pp. 15-205.

la quiebra con la correspondiente supresión de la fuente de trabajo, en el caso de las empresas privadas, o la presión de la opinión pública por la falta de prestación de un servicio público de carácter inmediato, como el de transporte, agua o seguridad—, se corre el riesgo de que al no llamar mayormente la atención de la sociedad se prolongara indefinidamente una huelga, poniéndose en peligro los fines y la supervivencia de tales instituciones y provocando un deterioro con efectos irreversibles sobre una institución o la totalidad del sistema público de educación superior.⁴⁰ En este sentido, si bien no se estableció en esta primera aproximación legal, podría pensarse en el mecanismo propuesto por la UNAM, aprobado por la ANUIES e incluso aceptado por algunas organizaciones gremiales de trabajadores universitarios,⁴¹ consistente en que —además de una instancia conciliatoria previa al estallamiento de huelga, si ésta no opera y después de un término prudente en que no se utilizaran los medios previstos por las tres primeras fracciones del artículo 469 para la terminación de una huelga— se facultara a cualquiera de las partes para someter el conflicto ante un órgano jurisdiccional integrado de manera tripartita, con los representantes directos de la institución en cuestión y de la organización gremial titular del instrumento colectivo de trabajo respectivo, así como por un tercero imparcial, representante del Estado.

f) *El órgano jurisdiccional para la solución de los conflictos.* Una de las principales innovaciones del capítulo XVII consiste en la peculiar integración de los órganos jurisdiccionales, a los que se encuentran sometidas las instituciones públicas de educación superior con carácter autónomo. En efecto, el artículo 353-S subraya dicho carácter al prevenir la creación de juntas especiales en las juntas de conciliación y arbitraje o en las de conciliación permanentes, ya sean la federal o alguna local según el caso, integradas por un representante de la institución, uno de los trabajadores a su servicio —que deberá ser académico o administrativo, según la naturaleza del conflicto de que se trate— y el presidente de la junta de conciliación y arbitraje respectiva.⁴² De este modo, son los miembros de la propia comunidad educativa y no otros los que, junto con el Estado, resuelven sus controversias.

⁴⁰ *Vid.*, Carrillo Prieto y Barquín, *op. cit.* (*supra*, nota 5, capítulo I).

⁴¹ *Vid.*, *supra*, los trabajos citados en la nota 21 del capítulo I y en la nota 84 del capítulo III.

⁴² Fue así como se desechó la pretensión de algunos líderes sindicales de elimi-

RÉGIMEN LABORAL VICENTE

121

En tanto que las instituciones autónomas creadas por el Congreso de la Unión se encuentran bajo la jurisdicción de las juntas especiales que se formen en la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje,⁴³ las constituidas por las legislaturas estatales se sujetan a la jurisdicción de las juntas especiales que se integren en las juntas locales de conciliación y arbitraje respectivas. Así pues, aunque tanto las instituciones de educación superior del sector privado como las públicas autónomas creadas por alguna legislatura estatal se encuentran sometidas a las juntas locales de conciliación y arbitraje, el órgano jurisdiccional competente para conocer de los conflictos laborales en las últimas será una junta especial, donde además del presidente de la junta local respectiva participarán representantes directos de la comunidad autónoma por ley; a diferencia de los conflictos que ocurran en las instituciones privadas, los cuales se someten a una junta integrada con un representante del gobierno y con representantes de los trabajadores y de los patrones de la rama correspondiente a la educación superior.⁴⁴ Las instituciones públicas no autónomas, por su parte, se encuentran bajo la jurisdicción del tribunal laboral previsto por la ley o estatuto que rija las relaciones entre el gobierno de la entidad federativa respectiva y los trabajadores a su servicio,⁴⁵ así como las que dependen del gobierno federal o del Distrito se someten al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.⁴⁶

En relación con la integración de las juntas especiales para las instituciones públicas autónomas, el artículo 353-T establece que la autoridad competente expedirá la convocatoria respectiva, para que las instituciones nombren a sus representantes y los trabajadores académicos y administrativos, por separado, elijan a los suyos, en virtud de la distinta naturaleza de las labores desarrolladas, así como de la diversidad de intereses gremiales que tienen estos dos

nar cualquier intervención estatal en la solución de los conflictos colectivos de trabajo, por estimar que se violaba la autonomía universitaria (*vid., supra*, la referencia de la nota 76 del capítulo III) —lo cual resultaba inexplicable pues consideraban que tal situación no se presentaba en la resolución de conflictos individuales.

⁴³ En tanto organismos descentralizados del gobierno federal, conforme a la fracción XXXI, sección b), inciso 1, del apartado "A" del artículo 123 constitucional.

⁴⁴ *Cfr.*, artículo 623 LFT.

⁴⁵ Con la excepción de las universidades estatales sin autonomía expresa que también se rigen por el capítulo XVII del título sexto de la Ley Federal del Trabajo (véase, *supra*, la nota 13 de este capítulo) y, en consecuencia, se someten a la jurisdicción de una junta especial en la local de conciliación y arbitraje correspondiente, como ocurre con la Universidad Veracruzana.

⁴⁶ Como en el caso de la Universidad Pedagógica Nacional.

sectores del personal. El artículo segundo transitorio previó un plazo breve para el nombramiento y elección de los representantes en las juntas especiales de conciliación y arbitraje, señalando que durarían en su cargo hasta el 31 de diciembre de 1982, después de lo cual la designación se efectuaría conforme a las disposiciones legales. Mientras no se verificara la elección de los representantes respectivos, se previno que cualquier asunto sería atendido por el órgano jurisdiccional que había venido conociendo de ellos. Con respecto a la integración de la nueva Junta Especial de la Federal de Conciliación y Arbitraje, el secretario del Trabajo y Previsión Social expidió la convocatoria correspondiente, misma que apareció publicada en el *Diario Oficial* del 17 de noviembre de 1980.

3. Criterios para determinar el alcance de la contratación colectiva ⁴⁷

De lo hasta aquí apuntado se desprende que, con el objeto de habilitar a las universidades para la consecución de los altos fines que se les encomiendan, se estableció un nuevo marco jurídico-laboral en las universidades e instituciones de educación superior autónomas por ley, el cual difiere sustancialmente del régimen previsto para las relaciones colectivas de trabajo en el sector industrial. En efecto, los términos y las modalidades previstos por las reformas laborales de 1980 restringen, entre otros aspectos, el ámbito tradicional de la contratación colectiva obrero-patronal.

Se puede afirmar, con la salvedad de cierta imprecisión,⁴⁸ que

⁴⁷ El presente tema, con ligeras variantes, fue abordado por el autor en "Régimen jurídico de la carrera académica y criterios para determinar el alcance de la contratación colectiva en las universidades públicas autónomas", comunicación presentada al Seminario Internacional sobre la Regulación de la Carrera Académica, organizado por la Oficina del Abogado General de la UNAM y celebrado en México, D. F., los días 9 y 10 de agosto de 1982. El autor agradece al maestro Manuel Barquín Álvarez su aguda crítica y valiosa aportación para la estructuración y desarrollo de este tema; cabe advertir, sin embargo, que lo aquí sostenido es responsabilidad exclusiva del que esto escribe.

⁴⁸ *Vid.*, la fracción XXVII del apartado "A" del artículo 123 constitucional, que a la letra dice: "Serán condiciones nulas y no obligarán a los contratantes, aunque se expresen en el contrato: a) Las que estipulen una jornada inhumana por lo notoriamente excesiva, dada la índole del trabajo; b) Las que fijen un salario que no sea remunerador a juicio de las Juntas de Conciliación y Arbitraje; c) Las que estipulen un plazo mayor de una semana para la recepción del jornal; d) Las que señalen un lugar de recreo, fonda, café, taberna, cantina o tienda para efectuar el pago del salario, cuando no se trate de empleados en esos establecimientos; e) Las que entrañen obligación directa o indirecta de adquirir los artículos de consumo en tiendas o lugares determinados; f) Las que permitan retener el salario en concepto de