Los Derechos Humanos y la UAEM

Rodolfo Elizalde Castañeda

La dignidad, la libertad y la igualdad son principios inalienables del hombre, inherentes a su propia naturaleza, y su protección contra los abusos del poder ha sido una preocupación constante a lo largo de muchos años de historia de los pueblos del mundo, desde la Declaración de Virginia en el año de 1776, con motivo de la Independencia de Estados Unidos de América; la declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1789; la Declaración Universal de los Derechos Humanos que emitiera la Organización de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, así como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobados por esa organización en 1966, pero que entraron en vigor hasta 1976; la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre adoptada en 1948, hasta la Convención Americana sobre Derechos Humanos, firmada en San José de Costa Rica en 1969.

Todos estos tratados comprometen a los Estados firmantes a crear sistemas de protección de los derechos fundamentales en su legislación interna. Los derechos humanos, en términos de la Declaración Universal emitida por la ONU, son parte del ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, con el fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose permanentemente en aquéllos, promuevan a través de la enseñanza y educación el respeto a esos derechos y libertades, y aseguren su reconocimiento y aplicación universales, en especial entre los Estados miembros.[1] En otras palabras, los derechos humanos son protegidos y defendidos en el ámbito internacional y también por los Estados miembros de los tratados, por sus autoridades, funcionarios y por los propios ciudadanos.

Los países miembros de los mencionados tratados están obligados a observar y respetar los derechos de la persona. En los Artículos 8° y 10° de la Declaración Universal se dice: "Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley". "Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones [...]"

Rodolfo Elizalde Castañeda. Concluyó los estudios de Maestría en Derecho (UAEM). Investigador del Centro de Estudios de la Universidad.

En nuestro país el Artículo 102, inciso *B*, de la Constitución Federal señala la obligación, para el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, de establecer organismos de protección de los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano. Y el 29 de junio de 1992 entró en vigor la *Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*,[2] que crea el organismo de ese mismo nombre; en el primero de los preceptos se establece que dicha ley es de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional.

En el Estado de México se crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos, entre cuyas facultades se encuentra la de conocer quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Este organismo no es competente para conocer de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

En nuestro país contamos con la llamada Ley de Amparo,[3] también conocida como Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 constitucionales, como un instrumento específico de protección de las garantías individuales consagradas en la Ley Fundamental, que tiene como finalidad proteger a los individuos de los actos de autoridad que violen sus derechos constitucionales.

No solamente en nuestro país y en el Estado, sino también en el ámbito internacional encontramos organismos protectores de los derechos humanos como la Corte Internacional de Justicia y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Ahora bien, es innegable que el conocimiento, la defensa y la protección de los derechos humanos es algo inherente a los miembros de la comunidad universitaria, así como a la naturaleza de la propia universidad, pues no debemos olvidar que entre sus misiónes se encuentra la formación integral del ser humano. Esto de ninguna manera implica que el estudio de los derechos humanos traiga como consecuencia el conocimiento de todas las leyes y todos los derechos.

Por otra parte, sería interesante conocer cuál es la posición de la Universidad Autónoma del Estado de México frente a los derechos humanos de sus profesores, alumnos y trabajadores, en otras palabras, ¿existe la posibilidad de que la UAEM, y en especial sus autoridades violen los derechos humanos de sus integrantes?, y de ser esto así, ¿cuál sería el organismo encargado de esa protección, o el medio de defensa apto para subsanar ese desorden?

La fracción VII del Artículo 3° de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* establece:

> 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.

De la fracción anterior sobresale la parte que otorga autonomía a las universidades y, como consecuencia de ésta, la facultad que tienen para gobernarse a sí mismas. La palabra autonomía no ha sido claramente definida por nuestras leyes; su origen proviene del griego *autonomoi* y del romano *autonomi*, y se refería a los estados que se gobernaban por sus propias leyes y no estaban sometidos a ningún poder extranjero. Sin embargo, en la actualidad –dice Jaime Castrejón Diez– se utiliza la autonomía con diferente sentido, no con la idea de independencia, sino de descentralización política. Es el derecho que tiene una comunidad para gobernarse a sí misma, con leyes propias y por autoridades elegidas en su seno. Al amparo de estas últimas ideas se concibe la autonomía en el interior de las universidades, y es la que da origen a su gobierno.[4]

En congruencia con esta disposición constitucional fechada el 16 de marzo de 1956, el Congreso del Estado aprobó la *Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México*, que dio origen a esa institución como un organismo público y descentralizado del Estado de México, con personalidad jurídica y dotada de plena autonomía académica, económica, técnica, administrativa, así como para gobernarse a así misma. El 3 de marzo de 1992 entra en vigen-

cia una nueva ley que abroga a la anterior, cuyo Artículo 1° refrenda los principios mencionados.[5]

Como consecuencia de su autonomía, la Universidad Autónoma del Estado de México tiene, entre otras facultades, la de expedir sus normas para organizar su régimen interno o, como ya señalamos anteriormente, para gobernarse a sí misma, pero dentro de los lineamientos establecidos en la citada fracción VII del Artículo 3° constitucional y la ley arriba mencionada. En ejercicio de esta facultad se expidió el *Estatuto Universitario*[6] y consecuentemente, dentro de este marco legal, organiza su academia, su gobierno, su administración y la administración de su patrimonio, según las formas y modalidades que la propia institución considere convenientes; el ingreso, la calidad, promoción, permanencia y egreso de los integrantes de su comunidad; menciona sus deberes, derechos y obligaciones; las causales de faltas a la responsabilidad universitaria y las sanciones; se contempla el derecho o garantía de audiencia para el personal académico y los alumnos en los asuntos que afecten sus intereses; se establecen los recursos de revisión y de inconformidad como medios de defensa de los integrantes de la comunidad universitaria, de los cuales conocerá el Consejo Universitario; también se establece la defensoría universitaria en forma gratuita, como un medio de salvaguardar los derechos universitarios de la comunidad institucional.

Si se profundiza aún más sobre el tema de la responsabilidad universitaria, diremos que efectivamente el Artículo 42 del citado *Estatuto* establece que constituyen faltas a la responsabilidad universitaria, las acciones u omisiones que contravengan la normatividad, produzcan menoscabo a la tradición y prestigio de la universidad o causen daño o perjuicio a ésta o a sus integrantes, y en los Artículos del 43 al 45 se establecen las causales de faltas a la responsabilidad universitaria para los alumnos y el personal académico. Cabe destacar que dicho ordenamiento no señala las causales de faltas a la responsabilidad universitaria para el personal administrativo, las sanciones aplicables ni los mecanismos de aplicación, aunque en la fracción IV del Artículo 48 refiere que los integrantes del personal administrativo sindicalizado serán responsables en los términos del *Contrato Colectivo de Trabajo*, *Reglamento Interior de Trabajo* y disposiciones aplicables.

Las sanciones para los alumnos son: I. Nota de demérito; II. Suspensión hasta por 2 años académicos; III. Expulsión definitiva de la universidad; y IV. La suspensión o cancelación de derechos escolares, en el caso de que haya terminado sus estudios y aún no obtenga el título o grado correspondiente. La amonestación y la nota de demérito serán impuestas por el director, informará de su decisión al Consejo de Gobierno; mientras que la suspensión hasta por seis meses será impuesta por este órgano, y la que rebase este término y hasta por dos años, y las dos últimas sólo podrán ser impuestas por el Consejo Universitario, previa solicitud del Consejo de Gobierno.

Para el personal académico se señalan las siguientes sanciones: I. Nota de demérito; II. Suspensión hasta por un año; y III. Terminación o rescisión de la relación de trabajo. La amonestación y la nota de demérito podrán ser impuestas por el director, quien informará de su decisión al Consejo de Gobierno. Las dos últimas sólo podrán ser impuestas por el

Consejo Universitario, a solicitud del Consejo de Gobierno, independientemente de lo conducente en el ámbito del fuero común.

Los integrantes del Consejo Universitario, de los Consejos de Gobierno y de los órganos colegiados académicos, sólo serán responsables de su actuación como consejeros ante el órgano al que pertenezcan, en primera instancia, y ante el Consejo Universitario, en segunda; el rector y los directores de Organismos Académicos y Planteles de la Escuela Preparatoria, sólo serán responsables de su actuación como titulares de su cargo, ante el Consejo Universitario.

Cabe destacar que en el *Estatuto* se establece el derecho de audiencia en favor de los integrantes de la comunidad universitaria, al cual se refieren los Artículos 46 y 47. Este derecho se debe de conceder a los interesados antes de la aplicación de cualquier sanción. Y aunque no se dice en qué consiste el derecho de audiencia, es claro que éste se concede a los interesados a fin de que puedan ser informados de la acción y omisión en que hayan incurrido, así como para que tengan la oportunidad de defenderse y puedan aportar las pruebas que tuvieren. Asimismo cabe destacar la existencia, en dicho ordenamiento, de los recursos de revisión y de inconformidad, como medios de defensa de los integrantes de la comunidad universitaria; el primero procede contra sanciones por causa de responsabilidad universitaria y tiene como objeto revisar la legalidad del proceso que condujo a la resolución y la proporcionalidad de la sanción aplicada; mientras que el segundo procede contra la emisión, realización u omisión de un acto administrativo de contenido académico de cualquier autoridad de la Institución del acto reclamado y del procedimiento que le dio lugar. Ambos recursos se interpondrán ante el Consejo Universitario.

Como podemos darnos cuenta, para el personal académico, los integrantes del Consejo Universitario, de los Consejos de Gobierno y de los órganos colegiados académicos, se establecen prácticamente dos instancias para ventilar su responsabilidad, aunque la segunda, que como ya vimos, es ante el Consejo Universitario, deberá ser abierta a petición de la parte interesada a través de los recursos mencionados. Mientras que para determinar la responsabilidad del rector y los directores de Organismos Académicos y Planteles de la Escuela Preparatoria, solamente se establece una única instancia, ante el Consejo Universiario.

Sobresale en el *Estatuto* la figura de la Defensoría Universitaria, como salvaguarda de los derechos universitarios de la comunidad institucional. A través de esta Defensoría se proporcionará en forma gratuita la asesoría, apoyo y, en su caso, la representación jurídica, para el desahogo de los procesos en relación con la responsabilidad universitaria. Dicha asesoría se prestará en forma directa o a través de un defensor universitario.

Lo antes expuesto encuentra su fundamento en la propia *Ley de la Universidad*, que en su Artículo 12, nos dice:

> La Universidad, a través de los órganos correspondientes, conocerá, resolverá y, en su caso sancionará las conductas de faltas a la responsabilidad universitaria que realicen dentro de la Institución los integrantes de la comunidad universitaria, individual o colectivamente, independientemente de que tales hechos o actos constituyan responsabilidad de otro ámbito jurídico. Los órganos competentes en materia de responsabilidad universitaria y controversias administrativas, actuarán con apego al orden jurídico interior, escuchando a los interesados y observando las instancias, recursos y procedimientos conducentes.

Como hemos visto, debido a la autonomía que otorga la *Constitución* a la universidad, ésta tiene la facultad de autogobernarse. Sin embargo, como ya lo señalamos anteriormente, autonomía no es sinónimo de independencia, como tampoco significa que las universidades estén por encima o al margen de lo que establece nuestra Carta Magna, sobre todo en materia de derechos humanos. Esto es aún más válido si tenemos presente que el Artículo Primero de la Constitución Federal señala que en los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que ella otorga.

Por lo que surge aquí con mayor énfasis la cuestión que planteábamos en renglones anteriores, ¿qué pasaría si los órganos competentes en materia de responsabilidad universitaria y controversias administrativas, no actuaran con apego al orden jurídico, violaran el derecho de audiencia de los interesados, no respetaran las instancias, los recursos ni los procedimientos conducentes? ¿Acaso podemos descartar la posibilidad de que las autoridades universitarias conculquen, violen y dañen gravemente y de manera trascendental los derechos de los integrantes de la comunidad universitaria? ¿Es posible que

los afectados puedan acudir ante los tribunales federales para pedir el amparo y protección de sus derechos, o pedir la intervención de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, o pedir la intervención de alguna otra instancia externa a la universidad?

Como lo explicaremos a continuación, la respuesta en términos de la legislación vigente es negativa; por una parte debido al famoso principio de autonomía y, por otra, porque el citado Artículo 103 constitucional en su fracción I, que junto con el 107 dan vida a la *Ley de Amparo*, señala que los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite *por leyes o actos de autoridad* que violen las garantías individuales. Y en el caso que nos ocupa, la Universidad Autónoma del Estado de México, en términos de la nuevamente citada fracción VII del Artículo 3° constitucional en relación con el igualmente citado Artículo Primero de su ley, se trata de un organismo público descentralizado del Estado de México, con personalidad jurídica y patrimonio propios, dotado de plena autonomía en su régimen interior en todo lo concerniente a sus aspectos académico, técnico, de gobierno, administrativo y económico, *pero que no tiene el carácter de autoridad* a que se refiere la mencionada *Ley de Amparo* en su Artículo 11° y cuya definición en una forma más amplia se expone en la siguiente tesis jurisprudencial:[7]

> AUTORIDADES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO.- El término "autoridades" para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias, ya legales ya de hecho, y que, por lo mismo, están en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen.
>
> Quinta Época:
> Tomo IV. Pág. 1067. Torres Marcolfo F.
> Tomo XXIX, Pág. 1180. Rodríguez Calixto A.
> Tomo XXXIII, Pág. 2942. Díaz Barriga Miguel.
> Tomo LXV, Pág. 2931. Sandi Mauricio.
> Tomo LXX, Pág. 2262. Moral Portilla Jorge del.

Lo expuesto se corrobora con el criterio que igualmente han sustentado nuestros máximos tribunales como se desprende de la tesis jurisprudencial[8] que nos permitimos transcribir:

> UNIVERSIDAD DEL ESTADO DE SONORA. NO ES AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO. SUSPENSIÓN IMPROCEDENTE.- De acuerdo con lo previsto en el Artículo 3° de la Ley Orgánica respectiva, la Universidad de Sonora es un organismo descentralizado que funciona como persona moral distinta del Estado, cuyos órganos internos no pertenecen a éste, por lo que las actividades que desarrollan dentro de la Institución no son actos de autoridad, en virtud de que carecen de fuerza pública. Por consiguiente, como las responsables recurrentes no tienen el carácter de autoridad para los efectos del amparo y, por tanto, se trata de actos de particulares los que provienen de éstas, en todo caso en la especie no existe materia para suspender los actos que se reclaman.
>
> Tribunal Colegiado del quinto Circuito Incidente en revisión 21/81.-Jesús Cempoal López y coagraviados.- 16 de junio de 1981.- Unanimidad de votos.- Ponente: Efraín Ochoa Ochoa.
> Semanario Judicial.- Séptima Época.- Volúmenes 145-150.- Enero-junio de 1981.- Sexta Parte.- Tribunales Colegiados.- Pág. 291.

En el caso que nos ocupa, ante la actuación de las autoridades universitarias, tampoco puede intervenir la Comisión Nacional o Estatal de Derechos Humanos pues, como ya también lo mencionamos, éstas sólo pueden conocer de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación.Y,

como ya lo señalamos, la universidad no tiene el carácter de autoridad.

Por su importancia, cabe señalar que el *Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México*,[9] faculta al Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la misma entidad para dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre la administración pública del Estado, municipios y organismos auxiliares con funciones de autoridad y los particulares; establece que procede el juicio contencioso administrativo, entre otros casos, en contra de: las resoluciones administrativas y fiscales que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios o de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, por violaciones cometidas en ellas durante el procedimiento administrativo; de los actos; y de los actos administrativos y fiscales de trámite que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, que afecten derechos de particulares de imposible reparación.

Sin embargo, cabe hacer notar que en el ordenamiento mencionado en el párrafo anterior se señala que éste no es aplicable a la Universidad Autónoma del Estado de México, ni a la Comisión Estatal de Derechos Humanos, salvo que las disposiciones legales que las rigen señalen lo contrario.

Otra cosa muy distinta son las relaciones laborales al interior de la propia universidad, pues la multicitada fracción VII del Artículo 3° constitucional establece que la situación laboral del personal académico y administrativo se normará por el apartado "A" del Artículo 123 de la propia *Constitución*, en los términos y con las modalidades que establezca la *Ley Federal del Trabajo* conforme a las características propias de un trabajo especial, y de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra, libertad de investigación y los fines de las instituciones a que dicha fracción se refiere. Ahí mismo se establece, además, el respeto a las libertades mencionadas, a la libertad de examen y a la libre discusión de las ideas.

Para efectos laborales la universidad tampoco tiene el carácter de autoridad, sino que actúa como patrón frente a los trabajadores académicos y administrativos. Por lo que si éstos se ven afectados por alguna decisión del patrón-universidad, deberán acudir ante las respectivas autoridades laborales, en términos de los ordenamientos antes mencionados, de la legislación universitaria, de los Contratos Colectivos de Trabajo, de los Reglamentos Internos y demás reglamentación aplicable.

En realidad, la concepción anterior de que únicamente la autoridad puede violar, conculcar, transgredir, quebrantar e infringir los derechos humanos, descansa en la doctrina del positivismo jurídico, que envuelve a todo el sistema jurídico mexicano, empezando por la Constitución Federal. Como ya lo señalamos, es precisamente en este documento donde se establece que el Juicio de Amparo solamente procede contra leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales, descartándose que los particulares, las personas morales, y en el caso especial que nos ocupa, la universidad, pueda violar los derechos humanos de sus integrantes.

Es añeja la confrontación entre el positivismo jurídico y el derecho natural y, a lo largo de todos esos años, en algunas ocasiones han triunfado unos

y otros.[10] Actualmente en nuestro país está vigente la concepción positivista de respeto de la ley a ultranza. Y si nuestro máximo cuerpo de leyes indica que los derechos humanos sólo pueden ser violados por la autoridad, y si las interpretaciones y análisis que se han hecho sobre la universidad, nos indican que ésta no es una autoridad para los efectos del mencionado juicio de amparo, es entendible que se llegue a la conclusión de que la universidad, sus órganos de autoridad no pueden violar los derechos humanos.

Frente a esta concepción positivista, en los últimos años está resurgiendo, cada vez con mayor fuerza, la doctrina del Iusnaturalismo o derecho natural, que va más allá de las leyes positivas, impuestas o justificadas, y que además apela a valores últimos que trascienden todas esas leyes, pues en todo caso –señala esta doctrina– lo más importante es la misión del hombre y, consecuentemente, el respeto en todo momento y para siempre de sus derechos naturales. Por tanto, quizá al amparo de la corriente iusnaturalista podamos encontrar otro tipo de respuestas a las cuestiones que planteábamos anteriormente, y tal vez lleguemos a la conclusión de que los órganos de autoridad universitaria, sí pueden violar los derechos inalienables de los integrantes de su comunidad, sin que para esto sea un requisito indispensable que dichos órganos estén investidos de la fuerza pública. Porque si analizáramos la cuestión con otro enfoque distinto a la concepción positivista de nuestro aparato jurídico, ¿constituiría o no, una violación a los derechos humanos si algún miembro de la comunidad universitaria fuera acusado de cometer una falta a la responsabilidad universitaria y se le llegara a sancionar con notoria violación del orden jurídico universitario interno?

En todo caso, la investigación que al respecto se hiciera y, sobre todo, las conclusiones a las que se pudieran llegar, serían un reto muy interesante.Δ

Notas

1 *Constitución de 1917*, Sista, 1996, p. 99.
2 *Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, Sista, 1996, pp. 104-120.
3 Nueva Legislación de Amparo Reformada, Doctrina, Textos y Jurisprudencia, ed. por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera, México, Porrúa, 70ª ed., 1997, pp. IX-XVI, 505.
4 *La educación superior en México*, México, Edicol, p. 47. *El concepto de Universidad*, México, Trillas, 1990, p. 125.
5 *Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México*, publicada en la *Gaceta de Gobierno*, de fecha 3 de marzo de 1992.
6 *Estatuto Universitario*, publicado en la *Gaceta Universitaria*, época VI, año XIII, de fecha 27 de junio de 1996.
7 Esta tesis corresponde al número 75, y obra a fojas 122, del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1985, 8a.Parte, Común al Pleno y las Salas*, Mayo Ediciones, 1985.
8 Esta tesis con el número 898, obra a fojas 959, de la *Jurisprudencia Mexicana 1917-1971, año 11, 1982*, editada por Cárdenas, editor y distribuidor, 1985.
9 *Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México*, publicada en la *Gaceta de Gobierno* el 7 de febrero de 1997.
10 Norberto Bobbio, *El problema del positivismo jurídico*, trad. de Ernesto Garzón Váldes, México, Fontamara, 2a ed., 1992, pp. 113.