hacia una defensoría de los derechos humanos de los académicos y de los alumnos de la uam

*livingston denegre y vaught alcocer**

La inclusión de declaraciones sobre los derechos fundamentales de la persona humana se halla en las constituciones de todos los países. La nuestra no es excepción. En un reciente estudio, encuentro que en los primeros treinta y tres artículos de nuestra Carta Magna se incluyen casi todos los derechos humanos, entre ellos los de los académicos: la libertad de cátedra y de investigación, a los que se vincula —como *conditio sine qua non*— la autonomía universitaria. El principio de autonomía, en verdad significa que sin libertad de cátedra y de investigación no puede funcionar la universidad. Por eso, en las cláusulas 70, 77 y 179 del Contrato Colectivo de Trabajo de la UAM se expresa la orden constitucional del artículo tercero, fracción VIII, y del capítulo sobre el trabajo especial en universidades, de la Ley Federal del Trabajo. El artículo 3° de nuestra Ley Orgánica señala que la universidad debe planear y programar la enseñanza que imparta y sus actividades de investigación y de difusión cultural, *conforme a los principios de libertad de cátedra y de investigación*.

Desde la creación de la Universidad Autónoma Metropolitana, se expresó en el primer artículo del primer capítulo de su Ley Orgánica, que es "*un organismo descentralizado del Estado*, con personalidad jurídica y patrimonio propio".

Por otra parte, en la iniciativa de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Metropolitana, del 10 de octubre de 1973, el secretario de Gobernación, por instrucciones del presidente de la República, afirma en su fase primera: "*Los gobiernos revolucionarios han considerado a la educación como un derecho del hombre*". Y en su parte modular, aclara:

"En la presente iniciativa se concibe a la Universidad Autónoma Metropolitana como un organismo descentralizado del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, capaz de regirse por sus normas, designar sus autoridades, aprobar sus planes y programas de estudios, *bajo los principios de libertad de cátedra e investigación*, organizarse como mejor le convenga para el cabal cumplimiento de sus fines y administrar sus bienes y recursos." Y concluye considerando: "Con la firme convicción de que las instituciones de educación superior *son instrumentos que la misma sociedad se ha dado para servirse de ellos en su desarrollo social*, político y económico." Y somete a la consideración del Congreso la Ley Orgánica de la UAM, cuyo artículo tercero establece:

"Se propone la creación de la UAM como un organismo descentralizado y autónomo y se le atribuye la facultad para realizar sus investigaciones y la difusión cultural *conforme a los principios de libertad de cátedra y de investigación*".

Por último, en el dictamen de la Comisión del Senado a la iniciativa presidencial para la creación de la UAM, en la parte esencial se advierte: "En suma, *la autonomía* de la que se inviste a la UAM tiene por lógicas limitaciones la obediencia a la propia Ley Orgánica de la institución y el sometimiento a las estructuras y finalidades para las que la misma se crea". Tales fines, pues, son los principios rectores, *derechos académicos* que son, por supuesto, humanos para que se realicen las tareas de humanidades y de ciencias.

Institucionalización universal del ombudsman

Este reconocimiento universal de los derechos humanos está garantizado en varias convenciones y pactos universales. Implica limitaciones al uso del poder. Allí donde hay violación a un derecho individual debe pensarse que dejó de ejercerse la democracia. Y, también constituye una certeza en el ciudadano acerca del modo y fin con que el poder debe ser o no utilizado.

Cualquier gobierno debe hacer cumplir los derechos humanos, individuales o colectivos, y debe contar con los medios jurídicos y específicamente con los procesales para garantizar su protección. Normalmente es a través de los tribunales que se resarcen los derechos. El proceso judicial suele ser un medio eficaz para que se respeten los derechos y libertades esenciales, sobre todo en el campo de lo civil y político. Hay, además, derechos económicos, sociales y culturales para los cuales la maquinaria administrativa judicial resulta ser ineficaz. Hay lentitud, inaccesibilidad, controversias, limitaciones y

obstáculos para la impartición expedita y pertinente de la justicia.

El derecho de petición debe ser adecuado; toda persona debe ser escuchada por alguien desinteresado (*nemo damnatus nisi auditus*). Y es esta capacidad de disponer de un órgano imparcial lo que distingue a un Estado de Derecho de un régimen totalitario donde prevalece la arbitrariedad.

El *ombudsman* surgió para tutelar derechos e intereses legales de los ciudadanos, sobre todo en sus garantías individuales. Así lo podremos ver en lo establecido al respecto en otros países: en España, el Defensor del Pueblo defiende derechos fundamentales y libertades políticas, según la Constitución de 1978. En Zambia, el Investigador General afirma que su trabajo consiste, además de custodiar la burocracia para que no actúe arbitrariamente en perjuicio del ciudadano, en proteger los derechos humanos. Hay *ombudsmen* en Guyana y Tanzania. Siempre actúan cuando un funcionario ha vulnerado los derechos de un particular. En fin, hay *ombudsmen* en casi todas las sociedades contemporáneas. He llegado a contar más de 40 países con esta institución.

Burocracia versus democracia

Desde hace siglos se usa en Suecia la palabra *ombudsman* para connotar una persona que protege los intereses de otros. En 1809, el gobierno sueco creó el *ombudsman* para investigar quejas públicas contra un administrador insertado en la burocracia. Donde crece desmesuradamente la burocracia y hay excesivo intervencionismo, hay merma en las libertades de los administrados, que están sujetos a un número creciente de procedimientos.

A este respecto, me permito citar el libro *Democracia y burocracia universitaria*, editado por la UAM en 1987, de Carlos Marquís. Trata de esa burocracia prepotente en aumento. El entonces abogado general de la UAM, Francisco José Paoli Bolio, escribe en el prólogo: "Los órganos colegiados siempre están con la sospecha de que los personales están desbordando sus facultades y están teniendo iniciativas autoritarias que hay que neutralizar, cancelar y exhibir con dedo flamígero". En otro lugar, él mismo encuentra que hay "una especie de sobreparlamentarización de la vida universitaria, que más bloquea acciones académicas e institucionales que limita el autoritarismo de los óganos personales".

Marquís pone al principio de su libro este elocuente pensamiento de Marie Langer: "Lo que actualmente me cuesta entender y donde ni el psicoanálisis ni el marxismo nos ofrecen una respuesta satisfactoria, es el afán desesperado, y muchas veces inescrupuloso, por el poder". En verdad, el trabajo muestra "formas de distribución del poder en las que los funcionarios y las estructuras técnico-administrativas disponen de una porción cada vez mayor que avanza sobre los espacios colectivos" y enseña "el desarrollo de diversas formas de autoritarismo". Sobre esta obra, que verifica la hipótesis de que la burocratización es un fenómeno creciente en la UAM y que entra en pugna con la democracia, haré referencias claras a puntos donde el autor apoya plenamente mis propias argumentaciones, en mi investigación sobre derechos académicos.

Ahora bien, para que los servidores públicos se percaten de que no sólo tienen obligaciones y derechos frente a su jefe sino, sobre todo, ante los individuos a quienes supuestamente deben servir, deben canalizarse las quejas, las peticiones a ellos, a través de un *ombudsman* que les recuerde que tienen la obligación de oír, de dar audiencia para corregir los daños que su conducta omisa o activa ha causado. Cuando se transgrede un derecho humano me causa una seria lesión, irreversible, en la dignidad inherente a la persona. Y, además, cuando se viola un derecho, siempre se pisotean otros concomitantes.

Todo el mundo ha venido adoptando la institución del *ombudsman* para que, esencialmente, el ciudadano se queje ante alguien que tiene la facultad de investigar sus reclamaciones, sin dificultades, expeditamente, prontamente, para resolver la controversia y publicarla.

¿Ombudsman en la UAM?

Ese mediador amigable, rápido y eficaz entre la burocracia y los particulares es lo que se ha intentado crear en esta universidad, así como ya existe en la UNAM y en otras instituciones de educación superior. Sin embargo, aquí el intento fracasó. La Unidad Xochimilco publicó el Acuerdo 1.90.17.2:

"Aprobación del texto con la fundamentación y acuerdo respecto a la creación de *la Defensoría de los Derechos Universitarios*", en los siguientes términos: Que la Constitución Política de México garantiza la facultad a los individuos de representar y defender sus derechos en caso de violación de los mismos.

—Que, independientemente de la existencia y funciones de órganos colegiados de esta Universidad Autónoma Metropolitana, es necesaria la existencia de una instancia universitaria que conozca y opine sobre los conflictos académicos generados en la docencia, investigación y difusión de la cultura.
—Que una instancia universitaria asesore a los miembros de la comunidad propiciando la justicia de las decisiones adoptadas por los órganos e instancias de la institución, en miras a la equidad en las mismas.
—Que en su interpretación de la legislación, la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco llegó al siguiente acuerdo único: proponer al Colegio Académico de la UAM la creación de la *Defensoría de los Derechos Universitarios*.

En esta iniciativa recayó el siguiente Acuerdo del Colegio Académico, correspondiente a la sesión número 115, celebrada el día 11 de marzo de 1991:

"Acuerdo 115.4: Aprobación del dictamen que presentó la Comisión encargada de analizar la iniciativa presentada por el Colegio Académico de la Unidad Xochimilco, sobre la creación de la Defensoría de los Derechos Universitarios, en los siguientes términos:

Unico: No existe materia para la creación de una Defensoría de los Derechos Universitarios." De manera que nuestra institución, hace ya casi un par de años, entró en la *ombudsmanía*.

Ombudsmanía en México

Hemos visto que ese afán de crear un defensor de los derechos humanos llegó a la UAM, aunque infructuosamente. En mi trabajo de investigación sobre derechos humanos hago un estudio sobre varias versiones de *ombudsman* que se han producido en nuestro país. Por ejemplo, estudio al Procurador de Vecinos del Municipio de Colima, establecido en 1983. También analizo a los siguientes: la Defensoría de los Derechos Universitarios, fundada en 1985. Y antes: desde mediados del siglo pasado se estableció en San Luis Potosí la Procuraduría de Pobres, creada por don Ponciano Arriaga en 1847. En la década de 1970 a 1980 se fundan la Procuraduría Federal del Consumidor, la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos en Nuevo León (1979). Y luego, en Oaxaca, en Guerrero y Aguascalientes, se han venido instituyendo organismos semejantes.

En 1989 se crearon la Procuraduría Social en el Departamento del Distrito Federal, la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, la Comisión de Derechos Humanos, en Morelos y en Querétaro, y la Comisión Nacional, el año pasado. Existen en Tlalpan, Palenque, Xalapa, Villahermosa, Torreón, Tijuana, Tehuacán, Motozintla, Chiapas, Irapuato, Culiacán, Huayacontla, Veracruz, Guadalajara y el DF, organizaciones que promueven el respeto a los derechos humanos, tales como la Academia Mexicana de Derechos Humanos, que dirige el doctor Stavenhagen, en la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM, y la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, que preside Mariclaire Acosta, entre tantas otras. Me limitaré, ahora, a hacer una breve explicación del funcionamiento de la *Defensoría de los Derechos Humanos de los Universitarios* fundada por Jorge Carpizo Mac Gregor en la UNAM.

Cómo funciona la defensoría en la UNAM

La Defensoría de los Derechos Universitarios es una institución independiente cuyo fin es recibir las reclamaciones de estudiantes y miembros del personal académico de la UNAM, que consideren que le han sido afectados sus derechos otorgados por la legislación universitaria. La defensoría realiza las investigaciones a petición de parte o por oficio y propone soluciones a las autoridades, tal como se asienta en el primer artículo del Estatuto de la Defensoría. Este Estatuto entró en vigor el 12 de agosto de 1986.

El defensor es un eminente jurista y reúne los requisitos que la UNAM exige para ser miembro de la Junta de Gobierno. El rector integra una terna de candidatos y la envía al Consejo Universitario para la designación definitiva. Cuando su creación, el maestro Barrera Graf fue el defensor de los derechos universitarios.

El nombramiento es incompatible con otros cargos administrativos, ya sea en la UNAM o en cualquier otra institución. Pero sí puede ejercer docencia y hacer investigación. Dura en su cargo cuatro años. Para llevar a cabo sus tareas cuenta con dos defensores adjuntos, nombrados por el rector a instancias suyas, tres auxiliares y cuatro secretarias. Para ser defensor adjunto, se requiere tener las cualidades que se exigen para ser director de facultad o escuela.

La competencia de la Defensoría es sobre actos, resoluciones u omisiones de funcionarios, profesores, dependencias administrativas o académicas, cuerpos colegiados o académicos de facultades o escuelas, que sean contrarios a la legislación universitaria, o bien acciones injustas, inadecuadas o erróneas que afecten a estudiantes o académicos de la UNAM, según el artículo 12 del Reglamento de la Defensoría universitaria.

La Defensoría sí se ocupa de afectaciones .colaterales a los derechos laborales pero que no sean de carácter colectivo. Puede estudiar los casos de varios académicos incluidos en un mismo expediente, pero siempre que sean problemas de índole individual y académico.

Materia

No se ocupa de resoluciones disciplinarias o de evaluaciones académicas de profesores o de las comisiones dictaminadoras o de los consejos o procedimientos de ingreso, promoción y permanencia del personal académico, así como de las afectaciones de los derechos laborales cuando existan vías jurídicas adecuadas al respecto. Y, en fin, tampoco recibe quejas de violaciones que puedan impugnarse por otra vía establecida por la legislación universitaria, según se contempla en el artículo 13 del Reglamento de la Defensoría universitaria.

Además de esa competencia objetiva o *materia*, se halla la competencia subjetiva: los funcionarios, profesores, dependencias administrativas o académicas, cuerpos colegiados, académicos, pertenecientes a facultades, escuelas o institutos. No son sujetos activos o pasivos para la Defensoría, aquellos funcionarios que desempeñen cargos de confianza, que dependan del rector, excepto cuando se traten de derechos académicos.

El procedimiento es idéntico al de cualquiera que siguen otros *ombudsmen*. Siguen siempre, y son su rasgo esencial, los principios de *inmediatez, concentración y rapidez*. Acadé-

micos, técnicos, ayudantes, investigadores o estudiantes presentan su queja ante la Defensoría por escrito, a más tardar a los cuatro meses en que incurrió alguna autoridad en violación a sus derechos humanos, por un acto omiso o activo. La queja se registra en un libro foliado. No sólo pueden ser quejas; también puede tratarse de consultas de tipo informativo o de asesoramiento jurídico. El Defensor estudia si procede y da una breve explicación al supuestamente agraviado o bien lo orienta para que utilice la vía idónea. Una vez admitida la reclamación, se turna al Defensor, quien inmediatamente entra en contacto con la autoridad responsable. Si en la tentativa conciliatoria no hay arreglo, la Defensoría da un plazo de 30 días al funcionario, profesor o dependencia para que explique su actitud. A veces los funcionarios autoritarios dizque hacen investigaciones con el sólo propósito de dilatar el procedimiento. Entonces, la Defensoría dicta la suspensión del acto reclamado. Cuando se da la explicación, se estudian las pruebas aportadas por ambas partes y se emite, al fin, una resolución. Si la información o los medios probatorios ofrecidos no resultan ser suficientes para esclarecer el asunto, entonces se inician diligencias inquisitivas, las cuales suelen ser visitas a los lugares de los hechos, inspección de archivos o entrevistas.

El Defensor universitario pide datos a los funcionarios cuestionados. Si éstos se niegan a proporcionárselos, incurren en responsabilidad universitaria, pues ya está previsto en la legislación que no se puede desatender una petición del *ombudsman*, tal como se señala en el artículo 9, fracción VII del Estatuto de la Defensoría universitaria. Una vez más, los *ombudsmen* aprecian los medios probatorios y el Defensor emite conclusiones, propone recomendaciones y se hacen llegar éstas a las partes. Si algún interesado está inconforme, tiene 10 días para presentar su impugnación, la que puede modificar la resolución.

La resolución del *ombudsman* universitario es de índole *persuasiva*. Y por ello, se da el caso que los funcionarios universitarios someten a consideración de los consejos la resolución de la Defensoría, buscando incumplir con la recomendación dada. Sin embargo, la nueva legislación universitaria lo impide, señalando que dichos consejos resultan incompetentes para alterar la resolución del Defensor.

El *ombudsman universitario* rinde un informe anual ante el rector y el Consejo Universitario. A veces sugiere que se superen deficiencias legislativas y de procedimiento o cualquier otra irregularidad que observe en el cometido de su labor.

La Defensoría divulga información sobre los derechos humanos, dicta conferencias, hace reportajes televisivos o de radio, carteles publicitarios, etc., sobre el tema de la defensa de los derechos universitarios, principalmente.

Se proponen cambios a la Defensoría

En mi trabajo de investigación sugiero cambios radicales a la estructura de la Defensoría. Este trabajo incluye un estudio sobre los derechos culturales. En un marco conceptual histórico, establezco que la noción del derecho a la cultura, reconocida hoy en las constituciones de casi todos los países, es como los demás, derecho inalienable, natural e imprescriptible. En otro estudio histórico realizo un repaso de las instituciones culturales fundamentales de nuestro país a partir de la Colonia. Sigo la trayectoria de la Real y Pontificia Universidad hasta transformarse en la Nacional y Autónoma. Llego hasta la institucionalización de la autonomía. Por otra parte, realizo un estudio constitucional desde el punto de vista de los derechos humanos. Finalmente, analizo el establecimiento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de las instituciones precursoras y de nuestra actitud con respecto a las instituciones internacionales protectoras de estos derechos. Resulta, consecuentemente, obvio que los derechos humanos son protegidos en cualquier lugar democrático y moderno, o que aspire a serlo.

Creación de una comisión de derechos académicos en la UAM

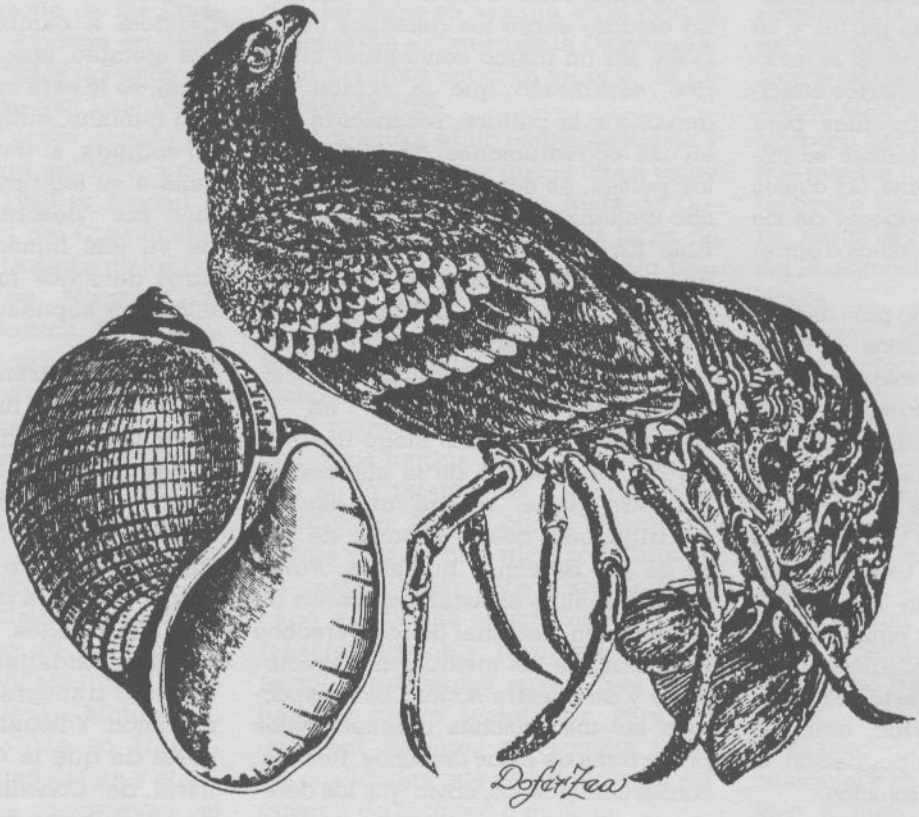
Por todo lo anterior, resulta inexplicable que la Universidad Autónoma Metropolitana haya resuelto no crear una Defensoría de los Derechos Universitarios como pretendía la iniciativa de la Unidad Xochimilco. Aparentemente la resolución relativa a la carencia supuesta de materia, tiene que ver con el asunto de los problemas laborales. Desde luego, observo que las causales de despido involucran infinidad de asuntos cotidianos de la vida universitaria en todos sus aspectos heteróclitos y multiformes. Por eso mismo, es que el *ombudsman* debería intervenir en el momento en que surge el conflicto laboral que devendrá irremediablemente, si no se corrige *ipso facto* la omisión, el acto arbitrario o erróneo que afecte los derechos humanos del académico y que origina el acto sancionador prepotente. Pues si se impide a éste ejercer su libertad de cátedra o de investigación, obligándole a cambiar de adscripción, por ejemplo, entonces, en primer término, se le está conculcando un derecho humano, cultural, universitario, y en seguida, al imponérsele, en represalia a su legítima protesta una sanción por "desobediencia a la orden de su jefe inmediato", se le violan otros derechos fundamentales, entre ellos, por supuesto, el derecho al trabajo.

Podrá o no transformarse en despido injutificado inmediatamente después y se acudirá a las instancias universitarias señaladas en el Contrato Colectivo de Trabajo, que podrían llevar a la reconsideración del Rector General o al arbitraje, pero lo cierto es que la mayoría de las veces las autoridades administrativas se coluden solidariamente con el jefe inmediato transgresor para decretar la rescisión. Y llegando el momento procesal de que la Comisión Mixta General de Conciliación y Resolución decida si hay o no designación de árbitro para resolver la controversia, los representantes de la universidad de-

clararán allí y entonces que se niega el patrón a someter el litigio a una parte imparcial, por lo que se decretará ineludiblemente el despido, casi siempre injustificado.

Es a patir de este momento que el trabajador queda a merced de autoridades laborales corruptas, cuyos procedimientos lentos y torcidos lo llevarán inexorablemente al amparo, años después, para que al final, si tiene suerte —más que derechos— se le reinstale y se le paguen salarios caídos, muchas veces cinco años después del despido —y, además, incompletos— dejando atrás una lucha amarga contra toda clase de actos improcedentes. Los abogados al servicio del patrón habrán utilizado los recursos más ilícitos: falsedad de declaraciones ante autoridad: testigos falsos, espurios e interesados en impedir la reinstalación de la víctima; dictaminadores coludidos con la institución para, por medio del soborno, utilizar la lógica más contradictoria y cantinflesca en proyectos de laudo violadores de innumeables artículos de la Ley Federal del Trabajo; funcionarios deshonestos, en fin, que recomiendan al trabajador que ceje en sus intentos de volver a su *alma mater*.

Creo que lo anterior debe y puede evitarse. Un modo de preservar nuestra autonomía es impidiendo, desde dentro de nuestra institución, que se violen los derechos universitarios, todos los cuales derivan de los derechos esenciales del académico: la libertad de cátedra, y de investigación, y lo cuales derivan de los derechos esenciales del académico: la libertad de cátedra y de investigación, y los cuales, según la concepción estatal, son factores incondicionales para usufructuar la autonomía. Tenemos los recursos y el marco jurídico. Lo que se requiere es el *ombudsman* que vigile que se cumpla con nuestras normas universitarias de modo inmediato, antiburocrático y eficaz, y sin necesidad de recurrir a apoyos jurídicos del exterior, como son las juntas federales de Conciliación y Arbitraje y los Tribunales Colegiados de Circuito y, por supuesto, tampoco a la propia Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Nosotros debemos crear nuestra propia Comisión o Defensoría de los Derechos Humanos de los Académicos y Alumnos Universitarios, dentro de nuestro recinto universitario. Los tiempos y las circunstancias así lo exigen. Esta es la coyuntura.

* Profesores de la UAM-Xochimilco.