

ANTECEDENTES:

La institución del *ombudsman* surge en Suecia a principios del siglo XIX estableciéndose dentro de la Constitución sueca de 1809. Durante la segunda mitad del siglo XX se expandió por toda Europa, Asia, África y América Latina recibiendo distintas denominaciones: Defensor del Pueblo, Comisionado Parlamentario, *Mediatur*, entre otros. Si bien, la institución sufre cambios adaptándose a las condiciones de cada país donde se ha implantado, estas figuras guardan siempre rasgos esenciales que les permiten cumplir con el principio básico de vigilar la actividad pública administrativa.

Así, podemos decir que el *ombudsman* es una institución jurídica cuyo objetivo es proteger los derechos de los gobernados frente a la acción u omisión de los gobernantes.

La institución del *ombudsman* se ha especializado a lo largo del tiempo originándose así las defensorías del consumidor, la de la niñez, la mujer y, por supuesto, las defensorías universitarias.

En América Latina, el impulso para el surgimiento de las Defensorías Universitarias ha estado, sobre todo, a cargo de la UNAM. La máxima casa de estudios mexicana crea la Defensoría de los Derechos universitarios en 1985, por iniciativa del entonces rector Jorge Carpizo, cuya función esencial es vigilar que se respeten los derechos universitarios de estudiantes y profesores de la Universidad Nacional.

ANTECEDENTES A LA PROPUESTA DE DEFENSORÍA UNIVERSITARIA EN LA UACM

La Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM) se crea como organismo público descentralizado, por decreto del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el 26 de abril de 2001¹. Ese mismo año recibió a la primera generación de estudiantes.

La particular puesta en marcha de la entonces UCM, su rápido inicio de actividades y la propuesta de un modelo educativo diferente, provocó, entre otras cosas, que los estudiantes se enfrentaran a situaciones que los llevaron a confrontaciones con distintos sectores universitarios, situándolos en una posición desventajosa frente a éstos.

La exigencia de los estudiantes para que existiera un espacio en el que sus quejas sobre diferentes instancias universitarias fueran recogidas y en lo posible solucionadas, sin llegar a conflictos que afectaran su desarrollo académico o incluso sus derechos como individuos y/o como universitarios, impulsó la iniciativa de la creación de la Defensoría del Estudiante.

Dicha Defensoría se creó en agosto de 2007, mediante la publicación del *Acuerdo mediante el cual se establece el Órgano colectivo Denominado Defensoría del Estudiante de la Universidad Autónoma de México*, y cuyo objetivo general era atender las denuncias que realicen los estudiantes por violación a sus derechos, así como dictar resoluciones de carácter obligatorio.

Durante el rectorado de la doctora Esther Orozco Orozco, la Defensoría del Estudiante trabajó en circunstancias muy desfavorables. Desde su llegada, la defensoría fue cuestionada por la titular de la rectoría, su principal argumento consistió en considerar que la Defensoría debía estar conformada por abogados.

¹ *El proyecto Educativo de la UACM*, México, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, 2007, p.11.

La rectora nunca evaluó el trabajo de la Defensoría del Estudiante, no se entrevistó con quienes colaboraban en ese espacio, ni recibió informes de trabajo, por lo que podemos decir con conocimiento de causa que nunca conoció el trabajo que realizaba la Defensoría, ni las condiciones en que ésta se desempeñaba.

Como consecuencia de que la Defensoría dependía administrativamente de la Rectoría y que la única persona que laboraba en ella estaba adscrita a la misma, la vulnerabilidad de dicho espacio fue muy fuerte.

Lo anterior quedó de manifiesto cuando, a la llegada de la Rectora Orozco (mayo de 2010) se eliminó, sin previo aviso, el espacio físico que ocupaba la Defensoría en las instalaciones de la sede administrativa ubicada en Eugenia trasladándola entonces al plantel Centro Histórico, a un cubículo que ya ocupaban con anterioridad los defensores adscritos a dicho plantel.

Desde ese momento la Defensoría quedó circunscrita a ese espacio, sin posibilidad de entablar ninguna comunicación con el órgano rector de la Universidad, hasta que en abril de 2012 la Rectora decidió quitar a la única persona que laboraba en la misma, y como consecuencia de esto, el resto de los integrantes activos presentaron de inmediato su renuncia por considerar la medida injusta y arbitraria. Con ello la Defensoría del Estudiante dejó de laborar, debido a que la misma era un órgano Colectivo que para tomar resoluciones requería de la presencia de la mayoría de sus integrantes.

Antes de su disolución, en 2009, integrantes de la Defensoría del Estudiante se entrevistaron con consejeros del Primer Consejo Universitario para externarles la importancia de que existiera una Defensoría Universitaria en la UACM, fundamentando dicha petición en el informe de trabajo de la Defensoría del Estudiante.

En febrero de 2010 el Primer Consejo Universitario de la UACM aprobó el Estatuto General Orgánico (EGO) de la UACM; el capítulo cuatro de dicho documento,

titulado *De las Instancias de Vigilancia de los Derechos Universitarios*, contempla en su artículo 117 que la *Defensoría de los Derechos Universitarios* “es la encargada de emitir y dar seguimiento a las recomendaciones relativas a la violación de los derechos universitarios que canalice a la Comisión de Mediación y Conciliación del Consejo y otros órganos e instancias correspondientes para su resolución”. Asimismo, dentro de la fracción I de dicho artículo se señala que será el Consejo Universitario el que defina la conformación y funcionamiento de la Defensoría, garantizando su independencia de los órganos de gobierno y administrativos de la universidad.

Sin embargo y a pesar de lo estipulado en el EGO, hasta este momento el Consejo Universitario no ha definido la conformación ni el funcionamiento de la Defensoría de los Derechos Universitarios.

PERTINENCIA DE LA PROPUESTA

FUNDAMENTO LEGAL:

ESTATUTO GENERAL ORGÁNICO: CAPÍTULO V *De las instancias de Vigilancia de los Derechos Universitarios.*

Artículo 117

La Defensoría de los Derechos Universitarios es la encargada de emitir y dar seguimiento a las recomendaciones relativas a la violación de los derechos universitarios que canalice a la Comisión de Mediación y Conciliación del Consejo y otros órganos y e instancias correspondientes para su resolución-

I. La conformación y financiamiento de esta instancia estará definida por el Consejo, a efecto de garantizar su independencia de los órganos de gobierno y administración de la Universidad, de conformidad con la normatividad emitida para tal efecto.

A raíz del conflicto universitario y derivado de la mesa de diálogo para la solución del conflicto en la UACM que se realizó en las instalaciones Casa Lamm, el 6 de octubre de 2012, la Comisión Mixta convocada en la etapa conocida como diálogos de Casa Lamm, emitió una serie de consideraciones:

CONSIDERACIONES EMITIDAS POR LA COMISIÓN MIXTA PARA LA REOLUCIÓN DEL CONFLICTO DE LA UACM:

Se hace evidente que el sistema de normas de la UACM es incompleto, y que se requiere un proceso integral de creación de un marco jurídico completo en el ámbito electoral, del personal académico, de los estudiantes y personal administrativo, así como de los medios e instancias de solución de conflictos. Debe igualmente considerarse el establecimiento de normas de convivencia y de instancias que, como una Defensoría de los Derechos de los Universitarios, puedan contribuir a la instauración de un régimen interno suficiente y capaz de justiciabilidad.

La Comisión Mixta emitió además una serie de recomendaciones.

Quinta recomendación de la Comisión Mixta:

La UACM deberá establecer los mecanismos de defensa de los derechos universitarios a través de una instancia independiente, mediadora y conciliadora, que a través de sus recomendaciones restituya los derechos universitarios y los derechos humanos de los miembros de la Universidad cuando éstos hayan sido violados. Además si fuese necesario, la Universidad deberá establecer instancias generales de composición, mediación y conciliación de los problemas administrativos. Todo este sistema constituirá una mejor vía de justiciabilidad al interior de la UACM.

**Recomendación emitida por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
emitida el 28 de septiembre de 2012.**

La CDHDF recomienda a la Rectoría que en colaboración con el Consejo Universitario:

Reconfigurar a la Defensoría de los Derechos Universitarios, como un órgano independiente al interior de la UACM encaminado a la promoción y protección de los derechos humanos de la comunidad universitaria. Dicha Defensoría deberá conformarse con base en los “Principios relativos al Estatuto y Funcionamiento de la Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos conocidos también como los “Principios de París”.

Metodología para la conformación de la propuesta de Estatuto:

En 2010 se realizó una investigación histórica sobre el surgimiento y características de las Defensorías Universitarias que se presentó a finales de 2011 como tesis para la obtención de título de Licenciatura de Historia y Sociedad Contemporánea. La tesis recibió mención honorífica.

La metodología que siguió la investigación antes mencionada, fue la de un estudio comparado de carácter histórico y jurídico, comprendiendo la búsqueda de una bibliografía especializada en la institución del *ombudsman* tanto en el ámbito nacional como internacional. Así el trabajo de investigación se estructuró en cinco apartados o capítulos:

El capítulo I, se llamó el “surgimiento del *ombudsman*”, el cual contempló cronológicamente el surgimiento de la institución, así como sus peculiaridades y los cambios que ésta ha tenido temporal y geográficamente. Así mismo, incluyó una definición de las características esenciales de la institución, origen, denominación, funcionamiento y expansión de la figura alrededor del mundo; señalándose además

algunos de los argumentos a favor y en contra para la implantación de la institución en los diferentes países.

En el capítulo II, “Surgimiento y características de las defensorías universitarias europeas”, se realizó un desarrollo cronológico del surgimiento de las más importantes Defensorías Universitarias Europeas. De igual manera, se enumeraron las características de éstas Defensorías, haciendo énfasis en las defensorías españolas. Y para finalizar se abordaron las asociaciones europeas de defensores universitarios, su finalidad y alcances.

El capítulo III, “La Defensoría de los derechos Universitarios de la UNAM”, el capítulo se dedicó al estudio de la Defensoría de esta casa de estudios, su definición, funcionamiento, características, competencias, limitaciones y procedimientos.

Para el Capítulo IV “La Defensoría del Estudiante de la UACM” se abordó el surgimiento, características y funcionamiento de esta institución en particular y se hizo un breve análisis de sus trabajos y limitaciones; así de las dificultades que se presentaron durante sus trabajos.

El Capítulo V “Hacia una Defensoría de los Derechos Universitarios de la UACM” el capítulo planteó las características, atribuciones y funcionamiento que se propone tenga la Defensoría de los Derechos Universitarios.

Además de lo anterior, la investigación tuvo varios productos presentados como anexos, uno de los cuales fue la elaboración de una propuesta de Estatuto para la Defensoría de los Derechos Universitarios de la UACM.

Además de la Investigación bibliográfica realizada, la propuesta se enriqueció con los trabajos vertidos en la III Reunión Binacional México-España de la Red de Defensores, Procuradores y Titulares de Organismo de Defensa de los Derechos Universitarios (REDDU).

Dicha reunión se denominó “El Modelo de de Defensoría Universitaria para América Latina”, y durante la misma se presentaron los siguientes trabajos: El modelo europeo de Defensor Universitario, el modelo Español de Defensor Universitario, el modelo de Defensor Universitario de los Estados Unidos de América y el Modelo Hondureño de defensor Universitario. Además de estas presentaciones se trabajó en dos talleres, uno sobre la naturaleza y características del Ombudsman Nacional y del Defensor Universitario y otro sobre el modelo para la defensa de los Derechos Humanos y Universitarios en la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Lo anterior se complementó con visitas, durante el año 2010, a las Defensorías Universitarias del Instituto Politécnico Nacional, la cual amablemente explicó su integración y funcionamiento y a la Defensoría de la UNAM quién brindó asesoría a la Defensoría del Estudiante y permitió que ésta fuera aceptada en la (REDDU).

El proceso de investigación incluyó la asistencia a tres reuniones ordinarias de la REDDU, en las que se tuvo oportunidad de escuchar la experiencia de defensores universitarios de Europa, estados unidos y América latina, lo que enriqueció la propuesta que aquí se presenta.

Del trabajo anterior salió una primera propuesta de Estatuto que se presentó al segundo Consejo Universitario, específicamente a la Comisión de Asuntos Legislativos. Dicha Comisión solicitó trabajar en conjunto la propuesta, la cual fue modificada sobre todo en la forma de elección del Defensor Titular y el Adjunto.

Esta segunda propuesta emanada de los trabajos con el segundo Consejo Universitario fue nuevamente revisada por el actual Abogado General de la UACM y ésta es la versión la que se pone a su consideración.

CARACTERÍSTICAS PRIMORDIALES ESTA NUEVA PROPUESTA DE ESTATUTO PARA LA DEFENSORÍA DE LOS DERECHOS UNIVERSITARIOS DE LA UACM

Como se ha señalado con anterioridad, las Defensorías Universitarias se inspiran en la institución del *Ombudsman*; es por ello que, una propuesta de Defensoría de Derechos Universitarios en la UACM debería basarse en la aplicación del modelo de dicha institución, en la experiencia de otras defensorías universitarias y en la experiencia de la Defensoría del Estudiante de la UACM.

Por ello sé tomo en cuenta todo lo anteriormente señalado para conformar el proyecto de Estatuto para la Defensoría de Derechos Universitarios de la UACM y cuyas características más importantes son las siguientes:

- **Independencia:** La Defensoría será un órgano de carácter independiente ante cualquier órgano universitario; por ello sus decisiones no estarán supeditadas a ninguna autoridad universitaria. La independencia además se ve garantizada por el hecho de que la elección del Defensor lo realizará el Consejo Universitario. El propio órgano defensor es una instancia independiente de defensa de derechos.
- **Autonomía:** Se procuró que el Defensor goce de autonomía en su funcionamiento. Así el asesor legal si bien es nombrado por el Consejo Universitario, será a propuesta del Defensor. Se deberá buscar además el mecanismo presupuestal que permita que la defensoría cuente con plena autonomía económica que le permita no estar supeditada, en este aspecto, a otra instancia Universitaria.
- **Accesibilidad:** Los procedimientos que se sigan en la Defensoría deberán ser necesariamente comprensibles para toda la Comunidad Universitaria y sin

formalidades innecesarias con el propósito de toda la comunidad pueda acceder al órgano protector de sus derechos.

Además, buscando el acceso fácil a la Defensoría, el Estatuto señala que ésta contará con delegaciones de área en los distintos planteles de la UACM, de esta manera se busca brindar un mejor servicio.

- **Equidad y No discriminación:** La Defensoría atenderá a los Integrantes de la Comunidad Universitaria reconociendo las circunstancias de origen étnico o nacional, género, preferencia sexual, edad, identidad cultural, discapacidades, condición o clase social, condición de salud, religión, opinión, política, estado civil o cualquier otra que imponga una situación de desventaja, discriminación o vulnerabilidad sobre los integrantes de la Comunidad Universitaria.

En todas las acciones que emprenda la Defensoría Universitaria tomará medidas para que las personas afectadas por circunstancias de desventaja, discriminación o vulnerabilidad, les sean reconocidas las condiciones mínimas de dignidad que les sitúen en condiciones de equidad respecto al resto de los integrantes de la Comunidad Universitaria.

- **Petición de parte o de oficio:** La Defensoría podrá iniciar sus procedimientos de oficio cuando se presente una situación grave o de violación sistemática de derechos, para restaurar la convivencia pacífica dentro de la UACM o a petición de la parte agraviada.
- **Inmediatez:** La Defensoría en sus procedimientos evitará los formalismos innecesarios y deberá apegarse a los principios de intermediación (lo que intenta garantizarse con la presencia de delegados en los planteles), concentración y rapidez.

- **Confidencialidad:** Con respecto al procedimiento y al carácter de las recomendaciones, éstas últimas serán impersonales, mientras que la Defensoría mantendrá secrecía sobre los asuntos que se le presenten en tanto no emita la recomendación correspondiente, a menos de que la Defensoría emita Medidas Precautorias en un asunto.
- **Elaboración de resoluciones:** Como en todo el mundo, el Defensor Universitario de la UACM, tendrá la facultad de elaborar recomendaciones —en aquéllos casos en los que se considere que hubo afectación de derechos— que si bien no son de carácter obligatorio sí implican una responsabilidad para al que se le dirige.
- **Elaboración de Informes:** El Defensor deberá rendir un informe anual público al Rector y al Consejo Universitario. Además de dicho informe la Defensoría podrá emitir los informes que considere necesarios en aquellos casos que se cometan graves violaciones a los Derechos Humanos.

Además de estas características que comparte con la institución del *Ombudsman*, el Estatuto De Defensoría que aquí se presenta comparte con otras Defensorías Universitarias las siguientes características:

- **Órgano conciliador:** La defensoría atendiendo al principio de inmediatez, buscará que los asuntos planteados ante ésta, tengan una solución inmediata; esto puede realizarse por un procedimiento de mediación y/o conciliación.
- **Órgano Vigilante del orden legal Universitario y garante de los Derechos Universitarios y Humanos.**

Sobre la Integración de la Defensoría de los Derechos Universitarios se consideró por un lado, la experiencia de la Defensoría del Estudiante y por el otro, lo que marca la Ley de la UACM.

Derivado de la experiencia de trabajo dentro de la Defensoría del Estudiante, se encontró que:

- a) La conformación por un órgano colectivo dificultó la operatividad de la Defensoría, ya que se requería que los integrantes se reunieran con frecuencia y en tanto esto no se hacía, no era posible dar salida a los asuntos, pues su análisis se realizaba en conjunto. Además de esto, se encontró que la responsabilidad de los integrantes de esta fue muy variada, en el caso de los estudiantes dependió de sus intereses académicos, los cuales fueron cambiando en el lapso en el que se desempeñaron como defensores y de su situación personal. En el caso de los académicos lo que se notó es que el trabajo de la Defensoría tenía una menor importancia que su trabajo académico, por lo que el tiempo y el esfuerzo dedicado no era el suficiente para las labores que imponía la Defensoría.

Por todo lo anterior, se propone que la Defensoría se integre por un defensor titular y un defensor adjunto. De esta manera, se busca que haya una persona que asuma la responsabilidad de la Defensoría; sin embargo la experiencia colectiva no es del todo negativa, lo más positivo fue el trabajo con los estudiantes pues fueron ellos los que sostuvieron el trabajo cotidiano del Órgano Colectivo y a su vez el trabajo en la Defensoría los dotó de herramientas y conocimientos prácticos y teóricos (los estudiantes fueron participes de los talleres y cursos que gestionó la Defensoría para su capacitación técnica) en materia de Educación, Promoción y Defensa de los Derechos Humanos.

Por ello se propone que sean los estudiantes, específicamente de las Licenciatura en Derecho y Promoción de la Salud y los de la maestría en Derechos Humanos, los que apoyen a las labores de la Defensoría, en las Delegaciones. También habría estudiantes formando parte del Consejo Consultivo, con esto se puede retomar el trabajo colegiado de la Defensoría del Estudiante.

En relación con la Competencia de la Defensoría de los Derechos Universitarios:

- **Competencia** De acuerdo con el artículo dos de la propuesta de Estatuto de la Defensoría de Derechos Universitarios, ésta podrá conocer de oficio, o a petición de parte inconformidades del personal académico, administrativo, técnico y manual sobre la violación a sus derechos humanos o universitarios; por omisiones contrarias a la legislación universitaria; cuando estas sean irrazonables, injustas, inadecuadas o erróneas, o bien, cuando no hubiera respuesta a solicitudes en un plazo razonable.
- **Incompetencia** En cuanto a su competencia, en general, se busca que las Defensorías sean un órgano vigilante del cumplimiento de la legalidad y subsidiario de manera que atienda quejas cuando la instancia primariamente competente no las atienda o no lo haga de manera oportuna, fundamentada y completa.

Es por ello que, la mayoría de las Defensorías no son competentes en los asuntos que se enlistan a continuación, y que se contemplan en la propuesta de Estatuto que aquí se presenta:

- a) Los de carácter laboral —por ser ésta competencia de otras instancias.

- b) Las resoluciones disciplinarias: es decir, la Defensoría no podrá intervenir sobre una medida disciplinaria que haya tomado la instancia competente; sin embargo, podrá intervenir en aquellos casos en los la queja se refiera a irregularidades en el proceso que siguió dicha instancia para aplicar la sanción.
- c) Las evaluaciones académicas o dictaminaciones: nuevamente la Defensoría no será competente para calificar el saber de los integrantes de la comunidad universitaria; no obstante, sí puede intervenir cuando dichas evaluaciones o dictaminaciones no sigan los procedimientos regulados por la legislación universitaria.
- d) Las que puedan ser impugnadas por otras vías establecidas en la legislación universitaria: La Defensoría deberá abstenerse de intervenir en aquellos casos en donde no se han agotado las instancias establecidas, pero podrá intervenir cuando dichas instancias no cumplan con lo establecido para la protección del quejoso.

Por último se considera que uno de los retos que enfrenta la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, y particularmente el Tercer Consejo Universitario, como máximo órgano de gobierno de carácter legislativo, es instaurar dentro de la Universidad *un verdadero Estado de Derecho*.

Consideramos que esto podrá lograrse no sólo con la formulación y aprobación de los estatutos de estudiantes, trabajadores administrativos y académicos sino fortaleciendo, o en su caso, creando las tres instancias que ayudan a que dicho estado se establezca y que son: la Defensoría de los Derechos Universitarios, una instancia encargada de aplicar las sanciones que se determinen y la Oficina del Abogado General.

Dichas instancias deben adaptarse a las necesidades de la institución y de la comunidad universitaria y ser acordes al proyecto educativo plasmado en la Ley de Autonomía y en el Estatuto General Orgánico.

El Abogado General y la Defensoría de los Derechos Universitarios son órganos ya considerados en la legislación universitaria, en el caso de un Tribunal Universitario —u otra designación— como órgano sancionador, fue discutido y aprobado por la Comisión de Asuntos Legislativos del Segundo Consejo Universitario, pero no ha sido discutido para su aprobación en el pleno del Consejo Universitario.