

II. La creación de la Defensoría de los Derechos Universitarios

La figura del defensor cuenta con antecedentes remotos. Algunos autores han mencionado a la institución romana Tribunal de la Plebe, a quien se le encomendaba la protección de los habitantes de la ciudad —en especial de los de condición más humilde— frente a los abusos de gobernantes y ciudadanos poderosos. Entre las características del Tribunal se encuentran la inviolabilidad, la actividad fiscalizadora y de control de las magistraturas, la *intercessio*, el *auxilium* y la *coertio* o represión penal. Igualmente se puede señalar en la España musulmana el Sahib-al-Mazalim o del Justicia Mayor de Aragón, el cual era un funcionario dotado de facultades especiales y elegido por el Sultán para ocuparse de resolver las quejas motivadas por cuestiones de contrafuero o agravio, tanto de autoridades como de empleados públicos; el Justicia Mayor era se encargaba especialmente de la defensa de los derechos de la nobleza frente al poder real.¹

En lo que respecta a los primeros ejemplos de instancias universitarias dedicadas a la protección de los derechos de los universitarios se pueden encontrar en 1965 en la Universidad Simon Fraser de Canadá y en las universidades estatales norteamericanas de Montana (1966), Nueva York (1967) y Michigan (1967). En 1971, serían 69 las universidades norteamericanas con oficinas encargadas de defender los derechos universitarios.

El origen, los antecedentes y las fuentes de las defensorías universitarias, también puede ser encontrado en el modelo del *Ombudsman* escandinavo en el Defensor del Pueblo español. En Suecia, los antecedentes de la figura del ombudsman pueden encontrarse en el Procurador Supremo (*Konungens Hogsta Ombudsmannen*) de 1703, que se institucionaliza en 1772; el canciller de justicia (*Justittiekansler*) vigente de 1713 a 1772. En la Constitución de 1809 se crea la figura del *Ombudsman*, palabra que significa *ombud* = el que actúa como vocero o representante

¹ Rojo Salgado, Argimiro, “Una aproximación a la institución del Defensor universitario: El caso Español.” Ponencia presentada en el IX Encuentro de la REDDU, 2012. Cuernavaca, Morelos, México. Consultado el 20 de noviembre de 2015 en: https://www.uvigo.gal/opencms/export/sites/uvigo/uvigo_gl/DOCUMENTOS/tgarant/Texto_para_IX_Encuentro_REDDU_Mxxico_2012a.pdf.

del otro, y *man* = hombre, cuya creación se adjudica al sueco Hans Harta, miembro de la Comisión redactora de la Constitución de Suecia de 1809, en esa ley fundamental se destaca que el control de la Administración y sus funcionarios sería ejercido por el *Justitiekansler* (Canciller de Justicia) y el *Justitieombudsman* (defensor del pueblo parlamentario).²

Por su parte, el Defensor del Pueblo es el Alto Comisionado de las Cortes Generales encargado de defender los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos mediante la supervisión de la actividad de las administraciones públicas.³ En el ámbito universitario, a partir de la Ley de Reforma Universitaria de 1983, aparece en 1985 la primera Defensoría en la Universidad Complutense de Madrid el 11 de junio de 1985, la cual inicialmente sólo defendía estudiantes para extender posteriormente su protección a toda la comunidad universitaria. Posteriormente la Universidad de Granada el 27 de julio del mismo año introduce la figura del Defensor Universitario. Sumándose posteriormente Universidades de León, Salamanca, Extremadura y Barcelona. Hasta que la Ley Orgánica de Universidades de 2001 se establece la obligación de las Universidades de establecer la figura del Defensor Universitario.⁴

Estas dos influencias estuvieron presentes en la creación de la DDU de la UNAM.⁵ De suerte que desde los años 70, Héctor Fix Zamudio

² Constela, Carlos R., *Teoría y Práctica del Defensor del Pueblo*, Bogotá, México, Madrid y Buenos Aires, Temis-Ubijus-Zavalía, 2010, pp. 206 y ss.

³ El Defensor, *Qué es el Defensor*, Consultado el 1° de octubre de 2015 en: <https://www.defensordelpueblo.es/el-defensor/que-es-el-defensor/>.

⁴ *Óp. Cit.*, n. 1.

⁵ Del análisis de la Defensoría de los Derechos Universitarios se han ocupado, entre otros: Báez, Susana, "Defensoría de los Derechos Universitarios. Fuentes de información", *Revista de las Fronteras*, año 2, no. 7, primavera, 2007, Ciudad Juárez, Chihuahua, México; Barquín Álvarez, Manuel y Carillo Prieto, Ignacio, *La regulación del trabajo en instituciones de educación superior*, México, UNAM, 1984, 343 p.; Barquín Álvarez, Manuel y Orozco Hernández, José de Jesús, "Constitución y autonomía universitaria en Iberoamérica", *Cuadernos de Legislación Universitaria*, México, no. 6, may-ago de 1988, 41-72 pp.; Barrera Graf, Jorge, *La Defensoría de los Derechos Universitarios: análisis legal. La Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM y la institución del ombudsman en Suecia*, México, UNAM, 1986, 23-32 pp.; Barrera Graf, Jorge, "La defensoría de los derechos universitarios", *Cuadernos Universitarios*, vol. 2, no. 2, ene-abr de 1987, 15-20 pp.; Brena Sesma, et. al., "Defensoría de los derechos universitarios. Ombudsman de la UNAM", *Cuadernos de Legislación Universitaria*, México, No. 2, 1993, 1-192 pp., Consultado el 20 de noviembre de 2015 en <http://www.ddu.unam.mx/publicaciones/Cuadernoslegislacion.pdf>; Carreras Maldonado, María, Ingrid Brena Sesma, Rafael M. Rocher, et. Al., *Concordancias y comentarios del estatuto y del reglamento de la Defensoría de los Derechos Universitarios*, México, UNAM-DDU, 1992, 101 p.; Dávila Cerón, Silvia María, *La figura del ombudsman en el ámbito universitario: alcan-*

inició los estudios sobre la figura del *Ombudsman*.⁶ En 1985 se creó por primera vez en Latinoamérica una defensoría de derechos universitarios, gracias al entonces Rector Jorge Carpizo. La Defensoría de los Derechos Universitarios (DDU) fue la instancia universitaria que proyectó la necesaria defensa de los derechos humanos a nivel nacional, ya que poco tiempo después veríamos reflejada su influencia en la creación de la Comisión Nacional y de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos. Así como en otras entidades públicas como lo son: procuradurías, secretarías de gobierno, etc.

Las anteriores fuentes, no son exclusivas, ya que si se explora la historia jurídica de nuestro país, se pueden encontrar mayores antecedentes de instituciones jurídicas creadas con la vocación de defender los derechos de los mexicanos frente a la autoridad. No se debe olvidar que en la legislación indiana existían fiscales y procuradores designados y pagados por la autoridad, quienes tenían como función exclusiva patrocinar a los grupos desprotegidos y que al ser retribuidos por la autoridad, no debían exigir pago alguno por sus servicios.⁷

ces, significados y retos de la defensoría de los derechos universitarios de la UNAM, Tesis UNAM, 2000; Defensoría de los Derechos Universitarios, *Marco normativo de la Defensoría de los Derechos Universitarios*, México, UNAM-DDU, 2014, 55 p.; González Pérez, Luis Raúl y Guadarrama López, Enrique, *Autonomía universitaria y universidad pública. El autogobierno universitario*. Universidad Nacional Autónoma de México, 2009; Guevara Niebla, Gilberto, "Breve historia de la UNAM", *Cuadernos de Legislación Universitaria*, México, no. 5, ene-abr de 1988, 51-81 pp.; Lara Sáenz, Leoncio, *Memoria del homenaje al maestro Jorge Barrera Graf, primer defensor de los Derechos Universitarios de la UNAM con motivo del XXV aniversario de su establecimiento*, México, D.F.: UNAM, Defensoría de los Derechos Universitarios, Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial, 2012.; Madrazo, Jorge, Aguayo, Sergio, *El ombudsman criollo*. Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, UNAM-Cátedra UNESCO, 1996; Per Erik, Nilson, Barrera Graf, Jorge Y Fix-Zamudio, Héctor, "La Defensoría de los Derechos Universitarios y la Institución del Ombudsman en Suecia", México, UNAM, 1986; Universidad Nacional Autónoma de México, *Defensoría de los Derechos Universitarios (Ombudsman de la UNAM)*, México, UNAM, 1993, 192 p.; *XXV años de derechos humanos y universitarios en la UNAM*, México, D.F., UNAM, Defensoría de los Derechos Universitarios, 2011; Apreza Salgado, Socorro, "La Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM: ¿juzga desde la perspectiva de género?", Luna Castro, José Nieves, "Límites y alcances de la reforma constitucional en materia de derechos humanos en las universidades en México", y Carmona Tinoco, Jorge Ulises, "La reforma constitucional en derechos humanos de junio de 2011 y su relación con los derechos universitarios", todos en Carmona Tinoco, Jorge Ulises (coord.), *La vinculación entre los derechos humanos y los derechos universitarios. Homenaje al doctor Jorge Carpizo Mac Gregor*, México, UNAM, 2013.

⁶ Fix Zamudio, Héctor, *Veinte años de evolución de los derechos humanos*, México, UNAM, 1974; Fix Zamudio, Héctor, "Reflexiones comparativas sobre el ombudsman", *Memoria de El Colegio Nacional 1979*, México, 1980, 99-149 pp.

⁷ Leyes de Indias, Ley LXXXV, tít. XV, lib. II; Real Cédula de 13 de febrero de 1554.

En plena lucha de la independencia se pueden citar los *Elementos Constitucionales* de Ignacio López Rayón que circularon el 4 de septiembre de 1812. En su punto 17 y 18 destacaba la presencia de un “Protector Nacional”, que tenía funciones relacionadas con: *El establecimiento y derogación de leyes y cualquier negocio que interese a la Nación, deberá proponerse en las sesiones públicas por el Protector Nacional ante el Supremo Congreso en presencia de los representantes que prestaron su ascenso o descenso; reservándose la decisión a la Suprema junta a pluralidad de votos.*⁸ Los Elementos buscaban construir la independencia, siendo dichos Elementos, el primer antecedente constitucional del país. Se trató de un proyecto de constitución elaborado en 1812, en plena guerra de independencia por Ignacio López Rayón. Aunque en una carta de Morelos a Rayón, se destacaba que: “En cuanto al 17, parece que debe haber un Protector Nacional en cada obispado, para que esté la administración de justicia plenamente asistida.”⁹

Otro antecedente importante es la Ley de Procuraduría de Pobres de San Luis Potosí de 10 de marzo de 1847, obra de Ponciano Arriaga. Procuraduría que introduce un original sistema de protección de las garantías individuales que tenía vocación de ser gratuito para la defensa de los derechos de las clases económicamente desfavorecidas.¹⁰ Ponciano Arriaga en la exposición de motivos de la ley en comentario hace un alegato humanista a favor de los pobres, y se pregunta:

“... Y en el evento de que se averigüe que efectivamente se han ejecutado varias injurias en la persona de algunos miserables, ¿se presta alguno en su nombre a pedir reclamación?... ¿Qué hace pues la sociedad en favor de los pobres? Nada... ¿Cómo protege sus derechos?... De ningún modo.

En la recluta para las milicias, en la exacción de contribuciones, en la aprehensión de los reos, en el cateo de sus casas, en el cobro de costas, en la sustancia y modo de los juicios, en el tiempo y forma de los

⁸ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Tres documentos constitucionales en la América española pre independiente*. México, UNAM, 1975, 11 p.

⁹ Lemoine Villicaña, Ernesto, *Morelos, su vida revolucionaria a través de sus escritos y de otros testimonios de la época*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1965, 227-228 pp.

¹⁰ Oñate Laborde, Santiago, *El Procurador de Pobres, instituido en San Luis Potosí en 1847, y la protección de los derechos humanos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Anuario de Historia del Derecho, 1974, 516 p. y ss.

procedimientos, en el tratamiento de se acostumbra en las cárceles, en los trabajos públicos y en otros muchísimos sucesos que se pasan a nuestra vista que son diarios y frecuentes, ¿no es verdad que se cometen a cada momento excesos, abusos, injusticias, tropelías que se cometen solamente contra los pobres, porque los ricos al menos agravio recibido levantan el grito hasta los cielos y piden, y consiguen, reparación, como si una de las tazas de la balanza de la justicia fuese de oro fuerte y pesado, y la otra de barro débil y quebradizo?.

¿Qué hace, pues, el hombre miserable cuando es víctima de uno de esos abusos? Calla y sufre, devora en silencio su desdicha, apura hasta las heces la amarguísima copa de la desventura... ¡Buscará un abogado que le defienda y patrocine?... Pero hay buitres togados que se alimentan con plata, animales insensibles en cuyas entrañas no resuena la voz dolorida de un hombre pobre.... ¡Buscará un agente solícito y honrado, desinteresado y pundonoroso que reclame sus derechos?... pero, habrá más bien un rábula ignorante y ratero que le estafe y le sacrifique... ¡Irá por sí ante la presencia de un juez imparcial y recto manso y justiciero?... Los oídos de algunos jueces sólo pueden ser heridos por un sonido... el metálico. ¿A dónde, pues acudirá el desvalido? ¿Qué recursos le presa la sociedad? ¿Qué hará el pobre en medio de su desgracia?"

La originalidad de la Procuraduría radica en el otorgamiento de características como órgano independiente, con profusas prerrogativas de investigación y libre de cualquier tipo de control político. A pesar de que carecían de facultades jurisdiccionales, pero contaban con amplias facultades de investigación y de legitimación para remediar las injusticias que sufrieran los pobres. La Procuraduría podía intervenir a instancia de parte a través de la presentación de una "queja" o por su propia iniciativa, siempre y cuando se presumiera la existencia de "cualquier exceso, agravio, vejación, maltrato o tropelía" en contra de los desposeídos, requiriendo "su pronta e inmediata reparación". Una vez interpuesta la queja, la autoridad debía conceder inmediata audiencia al ofendido y al procurador que le asistía a éste con el fin de proceder "sin demora a averiguar el hecho" y resolver conforme a derecho, reparando, castigando al responsable o inculcando a la autoridad.

Como bien lo señala Santiago Oñate, no se trata propiamente de la figura del amparo, ya que el Procurador de los Pobres debía instar a la autoridad responsable y no ante un órgano específico de control. Además, el agravio podía hacerse valer por el Procurador de Pobres sin necesidad

de acudir primero ante un órgano jurisdiccional. Además, destaca el hecho que cuando el agravio provenía de una autoridad judicial, se daba lugar a un procedimiento especial hasta entonces no contemplado.¹¹

En dicha ley, Ponciano Arriaga se preocupó por la creación de un órgano destinado a defender y patrocinar de los pobres, frente a cualquier agravio, vejación y ultraje inferidos a los pobres por las autoridades judiciales, políticas y militares. La queja se podía presentar por escrito u oralmente. Cuando la queja era verbal el Procurador y el ofendido se presentaban directamente con la autoridad que debía conocer del agravio.

Destaca el acceso del Procurador a la Imprenta del Estado para darle a conocer al público la conducta y procedimientos de las autoridades ante quienes se quejaron, cuando consideraban que no se les había hecho justicia. Por otro lado, los Procuradores tenían la encomienda de visitar periódicamente los espacios públicos en donde pudiera estar involucrada la suerte de los pobres y de oficio podrían formular quejas relativas a los abusos que tuvieran conocimiento. Así mismo, los Procuradores tenían la obligación de informarse respecto de las necesidades de los pobres para solicitar a la autoridad el remedio y mejoras a la miserable condición de los pobres. Pudiendo solicitar a la autoridad toda la información que sobre el caso fuese necesaria, ya que también se establecía la obligación de toda autoridad de auxiliar y proteger a la Procuraduría de Pobres con el fin de que pudiera cumplir sus objetivos.

Si bien, no se tiene mucha información de la duración de la Procuraduría de Pobres (aparentemente fue de un año), no dejando de resaltar las similitudes que guarda con los organismos encargados de defender ante los comportamientos indebidos de toda autoridad. En ese sentido se debe resaltar su importancia como antecedente de la Defensoría de Oficio de 1857, de la Defensoría Social y de la actual Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Los anteriores antecedentes de las defensorías universitarias, llevaron a darle una serie de características propias. Gracias a su credibilidad e independencia, sus labores fundamentales son o deberían de ser:

¹¹ *Ídem.*

- a) Supervisar el respeto vertical y horizontal de los derechos de los universitarios.
- b) Observar y proponer mejorar el respeto trasversal de los derechos de los universitarios.
- c) Utilizar el diálogo como instrumento fundamental para la resolución de posibles conflictos.
- d) Mediar y conciliar intereses.
- e) Facilitar acuerdos y prevenir conflictos.
- f) Incitar a que cada parte se comporte como debe.
- g) Evitar y evidenciar actuaciones caprichosas de las partes.
- h) Promover los derechos humanos.
- i) Vigilar el respeto de los derechos de las minorías universitarias, tales como las personas con capacidades diferentes.
- j) Desjudicializar conflictos.
- k) Fomentar la civilidad entre universitarios.
- l) Crear cultura ciudadana y universitaria.

En ese sentido una Defensoría busca solucionar problemas, garantizar el respeto a la legislación universitaria, promover la cultura de los derechos humanos y mejorar el marco jurídico existente. Por lo que no debe confundirse su labor, con otras funciones, a saber:¹²

- a) Un juez que con sus sentencias decide cuál de las partes es inocente o culpable, cuál tiene razón y cuál no.
- b) Un Tribunal que juzga y dicta sentencias.
- c) Un abogado de oficio gratuito.
- d) Un gestor dedicado a cuidar, promover o activar asuntos o intereses ajenos.

¹² *Óp. Cit.* n. 1.

- e) Un órgano disciplinario, ejecutivo o legislativo.
- f) Una instancia inquisitorial, persecutoria u hostigante.

Una defensoría es una institución que refuerza el respeto del Estado de Derecho, gracias a su independencia, imparcialidad, flexibilidad de formalismos y gratuidad en su actuar. Dichas características le deben permitir actuar rápidamente ante la posible presencia de un actuar inadecuado de la autoridad.