

Cd. Juárez, Chih., a 18 de Febrero de 2022

Oficio No. 17/02/2022

Asunto: Observaciones al Proyecto de Protocolo.

**Mtro. René Javier Soto Cavazos,
Abogado General y Presidente de la
Comisión Redactora del Consejo Universitario**

Integrantes de la Comisión Redactora,

Presente. -

Atendiendo su exhorto, en el sentido de poner a disposición de la Comunidad Universitaria el **Protocolo para la Prevención, Atención y Sanción del Hostigamiento y Acoso Sexual de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez**, —en adelante y para brevedad del presente instrumento será denominado como **Protocolo**— con el propósito de que sea analizado y de considerarlo conveniente, presentar las observaciones pertinentes, con el propósito de optimizar el contenido de tan fundamental instrumento para la vida Universitaria.

De antemano reconocemos los esfuerzos plasmados por el equipo de Investigación y de la comisión redactora del Consejo Universitario.

Que una vez que fue puesto a consulta de la Comunidad Universitaria, el mencionado Protocolo, ésta Defensoría procedió a efectuar el análisis de su contenido, habiendo encontrado algunas observaciones que ponemos a su consideración, en los términos siguientes:

1.- Siendo que el propósito del protocolo es regular la actuación de las diversas Autoridades, para la prevención, atención y sanción de las conductas que derivan de la

violencia de género¹, estamos en presencia que dentro de su contenido necesariamente debe establecer en forma integral la parte Orgánica.

En efecto; el instrumento contiene elementos orgánicos y de procedimiento; siendo precisamente por ello, que se requiere que desde su proyección se establezca de manera clara e integral, quien o quienes efectúa(n) los nombramientos, que perfil se requiere para cada uno de los puestos, —preparación académica, experiencia— duración del puesto, debiendo establecer desde luego, su posición orgánica dentro de la estructura administrativa universitaria. Cumpliendo de esta manera en su integridad con el artículo 12 fracciones I y II de la Ley Orgánica de la Universidad².

2.- Tomando en consideración que el procedimiento para la sustanciación de las conductas infractoras, como se establece en el Protocolo, está integrado por dos partes principales, la Víctima y Presunto Ofensor, quienes obviamente tienen intereses opuestos, es por ello que resulta poco ortodoxo que de la misma Instancia Universitaria, en este caso del Bufete Jurídico Universitario, se asignen al (los) integrante(s) de la Unidad de Género, que habrán de acompañar a la Víctima, informándole, asesorándole, y que además; llegado el momento, realice(n) un proyecto de resolución; pero a la vez, que de la misma Instancia, se asignara a un asesor del Presunto Ofensor, ya sea por elección de éste, o por designación de la Unidad de Género.

Esta circunstancia, puede generar una razonable desconfianza, tanto para la Víctima como para el Presunto Ofensor, puesto que siendo tan delicada la materia regulada

¹ **Violencia de género**, ya que esta contempla un espectro amplio que va desde situaciones de desigualdad laboral, hasta el abuso de poder en su contra y conductas de carácter sexual no deseadas que lesionan su integridad. pagina 1 del Protocolo.

² **Artículo 12.** Corresponde al H. Consejo Universitario:

I. Dictar las disposiciones generales encaminadas a la buena organización y al eficaz funcionamiento técnico, académico y administrativo de la Universidad y conocer todos los asuntos relativos.

VI. **Aprobar la creación de institutos, organismos y órganos desconcentrados, determinando su organización y competencia**

en el protocolo, es indispensable que sea eliminado cualquier vestigio de parcialidad o injerencia, ya que por el contrario se debe brindar cobijo, protección, acompañamiento y la neutralidad suficientemente objetiva, para analizar y valorar los hechos, y en su caso emitir el proyecto de resolución.

3.- Mediante el Protocolo, serán substanciados los procedimientos administrativos tendientes a imponer una sanción ya que es uno de sus principales objetivos; en esas circunstancias, es fundamental que las infracciones que sean cometidas por los Presuntos Ofensores en contra de las Víctimas, queden establecidas en forma precisa, pues al momento de proceder a determinar las sanciones correspondientes es imprescindible que el órgano competente para ello, se sustente en una infracción o infracciones claramente tipificadas.

Al respecto, es necesario considerar que en el derecho administrativo sancionador, se aplican principios del derecho penal, ya que en este tipo de procedimientos —tendientes a imponer una sanción— existe la voluntad del ente público, en este caso de la Universidad, en determinar la procedencia o no de una sanción, dado que para la Institución resulta imprescindible castigar mediante la sanción correspondiente, las ilegales conductas de violencia de género que eventualmente se cometan.

En este sentido, dichas conductas reprobables deben, por disposición Constitucional, estar claramente determinadas en el Protocolo como conductas inaceptables, es decir que su realización es una infracción y por tanto, susceptible de ser sancionada, siendo en consecuencia fundamental su tipicidad, **misma que consiste en la predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes**, ya que con ello se cumple con el derecho fundamental de legalidad, contenido en el artículo 14 de la Constitución³ mismo que contiene el principio “...*nullum*

³ **Artículo 14.** A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

*crimen y nulla poena sine lege*⁴...” el cual es importado al ámbito administrativo sancionador, tal como lo refiere el Poder Judicial de la Federación en las tesis jurisprudencial intitulada **NORMAS DE DERECHO ADMINISTRATIVO. PARA QUE LES RESULTEN APLICABLES LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN AL DERECHO PENAL, ES NECESARIO QUE TENGAN LA CUALIDAD DE PERTENECER AL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR**⁵, visible en el Registro digital: 2018501, Instancia: Segunda Sala, Décima Época, materias(s): Administrativa, Tesis: 2a./J. 124/2018 (10a.), Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 60, noviembre de 2018, Tomo II, página 897.

En este orden de ideas tenemos que en el Protocolo se observan los denominados “Tipos de violencia de género”, luego “Manifestaciones de violencia sexual” dentro de las cuales se advierten las conceptualizaciones de Acoso sexual y Hostigamiento sexual, —páginas de la 7 a la 9—, es decir se hacen las diversas descripciones de ambos rubros, sin embargo, consideramos necesario que se reestructuren estableciendo

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

⁴ “.... *No hay delito ni pena sin ley*...”, Traducción libre.

⁵ En la jurisprudencia P./J. 99/2006, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue contundente en precisar que tratándose de las normas relativas al procedimiento administrativo sancionador, **es válido acudir a las técnicas garantistas del derecho penal, en el entendido de que la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible cuando resulten compatibles con su naturaleza. En ese sentido, para que resulten aplicables las técnicas garantistas mencionadas, es requisito indispensable que la norma de que se trate esté inmersa en un procedimiento del derecho administrativo sancionador, el cual se califica a partir de la existencia de dos condiciones: a) que se trate de un procedimiento que pudiera derivar en la imposición de una pena o sanción (elemento formal); y, b) que el procedimiento se ejerza como una manifestación de la potestad punitiva del Estado (elemento material)**, de manera que se advierta que su sustanciación sea con la intención manifiesta de determinar si es procedente condenar o sancionar una conducta que se estima reprochable para el Estado por la comisión de un ilícito, en aras de salvaguardar el orden público y el interés general; es decir, ese procedimiento debe tener un fin represivo o retributivo derivado de una conducta que se considere administrativamente ilícita. Sobre esas bases, no basta la posibilidad de que el ejercicio de una facultad administrativa pueda concluir con el establecimiento de una sanción o infracción, sino que se requiere de manera concurrente que su despliegue entrañe una manifestación de la facultad punitiva del Estado, esto es, que el procedimiento tenga un marcado carácter sancionador como sí ocurre, por ejemplo, con los procedimientos sancionadores por responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

que constituye una infracción y por tanto quien la cometa, será sancionado, pues ello constituye el elemento de tipicidad de la(s) infracción(es).

Cabe agregar al respecto, como acertadamente se mencionan en el Protocolo, existen otras conductas bajo el título de “Tipos de violencia de género” que debieran ser también tipificadas y en su caso sancionadas dentro de este Instrumento, pues según la experiencia generada en esta Defensoría, durante ya 15 años de actividad, es mayor la incidencia en la realización de las conductas cometidas irregulares y descritas bajo el rubro “Tipos de violencia de género”, por lo que sería ideal su inclusión.

4.- Bajo el rubro Procedimiento de Queja, que obra a fojas 19 y 20 se observa que los elementos de la queja ahí contenidos, son restringidos, y genera ambigüedad al momento de la notificación al Presunto Ofensor, ya que se sigue manejando el mismo término, para efectuar el emplazamiento, siendo por lo tanto deficiente el derecho de audiencia que se le otorgaría.

En efecto; la queja que indica el Protocolo, según se establece a foja **20**, debe contener, prácticamente solo los generales de la Víctima, literalmente dice:

“...El escrito de queja deberá contener por lo menos, la siguiente información:

- 1. Nombre, apellido, nacionalidad, domicilio, número telefónico, correo electrónico, y medio para escuchar y recibir notificaciones;*
- 2. Número de matrícula si se trata de estudiante, o número de empleado, si es personal académico o administrativo;*
- 3. Instituto donde realiza los estudios o dependencia donde presta sus servicios;*
- 4. Fecha y hora en que se presenta la queja;*
- 5. Firma o huella digital de la víctima;*
- 6. Se asignará un número de expediente a la queja para su integración, mayor control y seguimiento del caso.*
- 7. Se anexará copia de la identificación oficial de la víctima.”*

Sin embargo, en la “**Tercera etapa**”, cuando se refiere a la notificación que habrá de efectuarse a la persona sobre quien recae la queja, establece literalmente el Protocolo, que habrá de notificársele mediante escrito que deberá contener lo siguiente:

- a) Asunto de la queja;
- b) Plazo que tiene para contestar la queja;
- c) La indicación de que adjunte a la contestación las pruebas de que disponga;
- d) La indicación de que acuda al Bufete jurídico a nombrar al/la abogado/a que le asistirá legalmente en el procedimiento, y
- e) La solicitud de que indique teléfono y correo electrónico para hacerle llegar las notificaciones subsecuentes.

Como puede observarse, según los elementos de la queja antes transcritos, no aparece ningún elemento por medio del cual la Víctima, impute mediante la narrativa de hechos, las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que fue cometida la conducta irregular. Lo anterior ocurre por motivo de que este tipo de contenidos se hace del conocimiento formalmente a la Unidad de Género, hasta la “**Primera etapa**”, al efectuarse la entrevista con la Víctima, que se efectúa con intervención del Psicólogo(a) y la (el) Abogada(o), y estos efectúan una serie de preguntas que al responder, se desprende los pormenores de las conductas desplegadas por el Presunto Ofensor, fundamentalmente sus circunstancias de tiempo, modo y lugar, y se plasma en el documento que denominan acta de informe a que se refiere el inciso j).

Continuando con la Primera Etapa correspondiente a la entrevista en el punto cuatro, foja 21 establece la notificación de la queja a la Contraloría General, Consejo Académico o Consejo Técnico según corresponda, esta notificación se realiza antes que a la persona sobre quien recae la queja, es importante precisar que apegados al debido proceso la notificación deba realizarse al mismo tiempo tanto a la persona a quien se le atribuyen los hechos como a las instancias involucradas.

En estas circunstancias, es necesario se precise, que dicha acta que contiene el referido informe, es imprescindible que se incorpore a la documentación con la que habrá de enterar y entregar al Presunto Ofensor, para conferir, legalmente el derecho de audiencia.

5.- En el Protocolo se establecen diversos plazos para efectuar diversos actos procesales dentro de la sustanciación de la queja, siendo específicamente entre otros los siguientes:

- a).** 5 (cinco) días hábiles para notificar personalmente a la persona sobre la que recae la queja, mediante escrito que deberá contener la siguiente información:
- b).** 5 (cinco) días hábiles para contestar, a cargo del Presunto Ofensor
- c).** 5 (cinco) días hábiles para el desahogo de las pruebas, iniciando con las de la víctima y posteriormente las de la persona sobre la que recae la queja.
- d).** 3 (tres) días hábiles para presentar el proyecto de resolución a la Contraloría General, Consejo Académico o Consejo Técnico según sea el caso

Los plazos mencionados con antelación, consideramos que son muy breves, si bien deben estar claramente establecidos se debe tomar en consideración las dificultades que enfrentará la Unidad de Género para llevar el procedimiento (notificaciones, citar testigos, recabar pruebas, solicitar información a las diferentes instancias universitarias etc.) lo que puede fácilmente desbordar en la pérdida de la calidad de los actos procesales en los que intervendrán y sobre todo en el ante proyecto de resolución de queja.

Es además pertinente, señalar que la Unidad de Género, al no contar con infraestructura administrativa, es decir no contará con secretaría, notificadores, escribientes, de tal forma que para notificar, levantar actas, realizar inspecciones, proyectar resoluciones etc... se puede fácilmente agotar los plazos sin lograr la realización de los actos procesales, por lo que consideramos conveniente que sean ampliados.

6.- En el Protocolo se indican las Instancias universitarias involucradas en la aplicación del Protocolo; referente a la Defensoría, a foja 12 refiere, que tendría la posibilidad de asistir para verificar la regularidad del procedimiento, solo a petición de una de las partes involucradas; en esas circunstancias, se aprecia que la función de la Defensoría se encuentra acotada, por ello, consideramos oportuno se complemente dicho párrafo con la posibilidad de que, en el evento de detectar alguna irregularidad, pueda esta Instancia Universitaria, efectuar las observaciones correspondientes a la Unidad de Género.

7.- El Protocolo, desde su inicio establece claramente que su aplicación no implica la omisión en la aplicación de las diversas normatividades a cargo de los institutos, divisiones multidisciplinarias e instancias de la UACJ, que tienen que observarse para la imposición de sanciones, lo cual se observa en el inciso a) bajo el rubro **“Políticas aplicables al protocolo”**⁶; sin embargo, como se describe con posterioridad en este apartado, en su finalidad de sancionar las conductas que eventualmente puedan realizarse, no es factible su coexistencia con los diversos ordenamientos, en la forma planteada.

La Ley Orgánica de la Universidad en su artículo 50⁷ establece claramente el derecho de audiencia que habrá de otorgarse a todos los integrantes de la comunidad Universitaria que sean sancionados. Es de explorado derecho que este elemental derecho de audiencia forma parte de uno de los que integran el debido proceso, conforme al criterio jurisprudencial del Poder Judicial de la Federación intitulado **FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO**⁸. visible en el Registro digital:

⁶ a) La aplicación del presente protocolo deberá realizarse sin perjuicio del cumplimiento de la normatividad que los institutos, divisiones multidisciplinarias e instancias de la UACJ tienen que observar en los procedimientos para la imposición de sanciones en materia laboral, administrativa o, en su caso, penal.

⁷ **Artículo 50.** Las resoluciones de las distintas autoridades a quienes compete la aplicación de sanciones, deberán ser tomadas previa audiencia del interesado y podrán ser revisadas por el H. Consejo Universitario a instancia de la parte interesada.

⁸ *La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y*

200234, Instancia: Pleno, Novena Época, Materias(s): Constitucional, Común, Tesis: P./J. 47/95, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo II, Diciembre de 1995, página 133.

Ahora bien; este derecho, debe ser conferido por las Autoridades que tienen las atribuciones para procesar y sancionar a un integrante de la Comunidad Universitaria, es decir es obligación ineludible conferir ese derecho de audiencia y por extensión se confieren el resto de los derechos que integran el debido proceso.

La normatividad Universitaria, como es de su conocimiento, establece diversas Autoridades que tienen las atribuciones para sustanciar y en su caso sancionar a los integrantes de la Universidad, tal como aparece a fojas 11 y 12 del Protocolo, bajo el rubro **“Instancias universitarias involucradas en la aplicación del Protocolo”**.⁹

Estos son los órganos competentes para ello; sin embargo y conforme a la estructura del proyecto, a fojas **30**, en la Sección **IV**. Título Sanción, establece que será la Unidad de Género, quien emitirá un proyecto de resolución, que incluirá la propuesta de la o las sanciones, susceptibles de aplicar al Presunto Ofensor, el cual —proyecto de

su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga "se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento". Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado.

⁹ **El H. Consejo Académico**, tendrá la facultad de confirmar o modificar el proyecto de resolución que le sea presentado por la Unidad de género en los procedimientos de queja en los que aparezca como presunto/a responsable personal académico de la Universidad.

Los H. Consejos Técnicos, tendrán la facultad de confirmar o modificar el proyecto de resolución que les sea presentado por la Unidad de género en los procedimientos de queja en la que aparezca como presunto/a responsable estudiantes de alguno de los Institutos.

La Contraloría General, tendrá la facultad en conjunto con la Unidad de Género de realizar todo el proceso de investigación por la posible comisión de una conducta en materia de violencia de género, así como de confirmar el proyecto de resolución que le sea presentado por la Unidad de Género en los procedimientos de queja en los que aparezca como presunto/a responsable personal no académico que brinda servicios a la Universidad.

resolución— será entregado respectivamente a las autoridades antes indicadas es decir el **H. Consejo Académico, los H. Consejos Técnicos, o la Contraloría General**, según el carácter del Presunto Ofensor, los cuales tendrán la facultad de confirmar o modificar el proyecto de resolución que le sea presentado por la Unidad de Género.

Esta circunstancia así planteada, rompe con los derechos fundamentales de legalidad y del debido proceso, convirtiendo a la Autoridad Competente para procesar y en su caso sancionar al Presunto Ofensor, en una instancia meramente revisora, es decir, la que dirime inconformidades vía impugnación en este caso Recurso correspondiente, lo cual como se expone, iría en contra de la Ley Orgánica de la Universidad, en el numeral antes transcrito y los artículos 14 y 16 de nuestra Constitución, pues omitirían conferir el derecho de audiencia y el resto de los que integran las formalidades esenciales del procedimiento, ya que son éstas, las Autoridades competentes para sancionar, las que necesariamente habrán de sustanciar el procedimiento con el propósito de conferir el derecho de audiencia que literalmente la Ley Orgánica impone y por extensión los demás derechos que integran el debido proceso pues es ésta, —la Autoridad Competente— quien en su caso debe individualizar la sanción, la que debe valorar las probanzas aportadas, por tener la competencia para ello, existiendo posteriormente en beneficio del Presunto Ofensor, el derecho de impugnar mediante recurso ante el Consejo Universitario, quien en efecto, podrá determinar la confirmación o modificación de la sanción impuesta como Instancia límite interna. En estas circunstancias se convertirían técnicamente en instancias revisoras, lo cual no está contemplado en la normatividad.

De esta forma, la Unidad de Género, al resolver, lo haría con un carácter de resolución vinculante, sujetando al procedimiento correspondiente según la instancia, del Presunto Ofensor y no como proyecto de resolución, por las circunstancias mencionadas con antelación.

8.- Finalmente, tomando en consideración que es obligación de todos los integrantes de la Universidad, abatir estas conductas reprobables; es ideal establecer en forma clara y sin ambigüedad la obligación de cooperación con la Unidad de Género, por parte de las

instancias y autoridades universitarias al solicitar la información requerida y en el evento de no hacerlo, se establezca como infracción con su correspondiente sanción, entre otras la destitución de cargo, el no volver a ocupar puestos de dirección por alguna temporada etc.

La presente aportación, se hace a reserva de que se amplie el plazo de consulta; sin otro particular, le reitero las seguridades de mi distinguida consideración.

Atentamente

**“Por una vida científica,
Por una ciencia vital”**

**Mtro. Adrián Uribe Agundis
Defensor de los Derechos Universitarios**

C.c.p. Mtro. Juan I. Camargo Nassar, Rector.