

Los mecanismos de defensa de los Derechos Universitarios en Brasil

*Cristina Ayoub RICHE**

SUMARIO: *I. Análisis histórico y conceptual con base en la Constitución Ciudadana. Ombudsman y Ouvidoria, breve historia. II. Evolución histórica y conceptual de la Ouvidoria en Brasil y la Constituição da República Federativa do Brasil – Constitución Ciudadana. III. Ouvidorias Universitarias. IV. Bibliografía.*

I. ANÁLISIS HISTÓRICO Y CONCEPTUAL CON BASE EN LA CONSTITUCIÓN CIUDADANA. OMBUDSMAN Y OUVIDORIA, BREVE HISTORIA

Se suele asociar el instituto del *ombudsman* en Suecia con la *ouvidoria* en Brasil, sin embargo, para conocer mejor la naturaleza jurídica de esos dos organismos se hace necesario recuperar, en breves líneas, las motivaciones históricas que les originaron y reconocer la evolución histórica del concepto de *Ouvidoria* en Brasil.

En Suecia, a principios del siglo XIX, ante la necesidad de garantizar una forma eficaz de sindicatura parlamentaria sobre la acción regia en el campo administrativo, necesidad primeramente satisfecha bajo la alegación formal de afirmación del principio de la correcta aplicación de la ley dentro de la administración pública, se crea el instituto del *ombudsman* para vigilar el respeto a ley y, simultáneamente, controlar la orientación administrativa del Gobierno.

* Profesora y Ouvidora-General de la Universidad Federal de Río de Janeiro, Brasil, y asociada honoraria de la REDDU.

Esa atribución se fue modificando a partir de la superación de la monarquía constitucional, haciéndose un tutor público del uso correcto del poder administrativo y funcionando como instancia de tutela de situaciones individuales, donde no hay remedios suficientes de carácter administrativo o jurisdiccional.

Así, señala Guisepppe de Vergottini en el *Dicionário de Política*, organizado por Norberto Bobbio y otros, sobre la figura orgánica del *ombudsman*:

“É um órgão vinculado ao Legislativo, privado de atribuições de controle político, garantia do uso correto do poder administrativo, integrante de formas insuficientes de tutela administrativa e jurisdiccional dos interesses da coletividade. (...) Seus poderes são poderes de persuasão e influência em relação à autoridade administrativa diretamente interessada, ou poderes de proposta para com as autoridades administrativas superiores, jurisdicionais e legislativas”.¹

Afirma el profesor de Vergottini, de la Universidad de Bolonia, que el *ombudsman* es fundamentalmente una magistratura de influencia con relación a los órganos administrativos cuyo comportamiento activo u omiso censura; además,

“Funciona como centro propulsor de ulteriores intervenções de órgãos pertencentes aos três poderes tradicionais. Seus poderes principais são aqueles de que goza em relação ao Parlamento, ao qual aponta as disfunções administrativas e as situações de lesão de interesses, quer de forma isolada, quer nos relatórios periódicos que lhe tem de remeter, pelo menos uma vez ao ano. Se durante as investigações vem a retificar imperfeições em atos normativos, está também previsto que o faça notar ao Governo.”²

¹ Es un órgano vinculado al Legislativo, privado de atribuciones de control político, garantía de uso correcto del poder administrativo, integrante de formas insuficientes de tutela administrativa y jurisdiccional de los intereses de la colectividades. (...) Sus poderes son poderes de persuasión e influencia con relación a la autoridad administrativa directamente interesada, o poderes de propuesta para con las autoridades administrativas superiores, jurisdiccionales y legislativas”.

² “Funciona como centro promotor de posteriores intervenciones de órganos pertenecientes a los tres poderes tradicionales. Sus principales poderes son aquellos de que goza con relación al Parlamento, al cual informa las disfunciones administrativas y las situaciones de lesión de intereses, ya sea de forma aislada o en los informes periódicos que le tiene que le dirige, por lo menos una vez al año. Si durante las investigaciones se corrigen las imperfecciones en los actos normativos, también debe notificarlo al Gobierno” (traducción libre).

En Brasil, es conocido que la historia de la *Ouvidoria* se inicia a partir de la llegada de los portugueses, en 1500. Inicialmente, pertenecía al rey el ejercicio de la justicia, que, con auxilio de funcionarios, en aquella época llamados “*ouvidores*”, resolvía las cuestiones relativas a la vida cotidiana de la Colonia. Esos funcionarios del Rey tenían, al inicio de su actuación, poco poder de decisión; sin embargo, se fueron organizando paulatinamente y constituyeron la “*Casa de Justiça da Corte*” que, a lo largo del tiempo, pasó a “*Casa de Suplicação*”, órgano judicial responsable por el juzgamiento de las apelaciones de los ciudadanos en aquellas causas criminales que involucrasen sentencias de muerte.

Por tanto, en el Brasil Colonial, al *Ouvidor-General* le correspondía aplicar la ley de la metrópoli, su misión era el control de la legalidad para atender al titular del poder, el Rey. Su función no era la de representar el ciudadano ante el organismo público.

La administración de la justicia en Brasil, por un período de tiempo razonable, se dio por la intervención de tal figura, a la que se podía recurrir en caso de desacuerdo con las decisiones de los *Ouvidores sectoriales*, responsables por las Comarcas establecidas en cada una de las Capitanías Hereditarias.

En Europa, el *ombudsman* clásico de origen escandinavo es, por regla, nombrado por el Parlamento. En los países de origen hispano, el nombre utilizado es el *Defensor del Pueblo*; en Francia, *Médiateur*; y en Portugal, *Provedor de Justiça*. Las denominaciones son diferentes, no obstante, se pueden considerar que las características de su actuación son muy similares y convergentes. A continuación, algunas de ellas: mandato determinado, ejercicio de sus funciones con el apoyo de los principios de autonomía e independencia, tarea de recibir quejas y sugerencias, acceso directo a la gestión, actuación en defensa de los derechos individuales luchando contra los errores, omisiones y abusos.

Es importante destacar que la actividad del *ombudsman*, en su concepción clásica, tiene cierta semejanza con la actuación del *Ministério Público* en Brasil, especialmente en Hispanoamérica, donde el *Defensor del Pueblo* tiene el derecho de entablar demanda ante el Poder Judicial, en contra posibles arbitrariedades cometidas por la Administración Pública.

II. EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y CONCEPTUAL DE LA OUVIDORIA EN BRASIL Y LA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL-CONSTITUCIÓN CIUDADANA

Manoel Gomes Alves de Camargo señala que la primera iniciativa para la creación del instituto del ombudsman en Brasil es de 1823, por tanto, anterior a la Constitución del Imperio, y fue a través de un proyecto que establecía la existencia de un juicio del pueblo. Las quejas debían enviarse *ex officio* a la Corte por ese juez.

En lo que se refiere a la época de la República, en 1964, con la instalación de la dictadura, las instituciones democráticas se vieron obligadas a un silencio forzado. Es a partir de los primeros años de la década de 1980, con el resurgimiento de las primeras huellas de apertura democrática, que las discusiones, los debates para crear medios de comunicación entre la estructura de poder y la población empiezan a materializarse. Surgen, entonces, los intentos para asegurar la participación social en el control político. Y en 1986, con el decreto-ley no. 215/86, se creó la primera *ouvidoria* pública en Brasil, en la ciudad de Curitiba, capital del Estado de Paraná, actuando en defensa de los derechos ciudadanos. La Ley N ° 8.490/1992 crea la *Ouvidoria-Geral da República* en la estructura básica del *Ministério da Justiça*.

La *Ouvidoria-Geral da República* (Ouvidoria-General de la República) se trasladó para la estructura de la Contraloría-General de la Unión y hoy se denomina *Ouvidoria-Geral da União* (Ouvidoria-General de la Unión), vinculada a la *Controladoria-Geral da União* (Contraloría-General de la Unión) y es responsable por recibir, revisar y enviar denuncias, quejas, felicitaciones, sugerencias y solicitudes de información acerca de los procedimientos y acciones de los agentes, organismos y entidades del Poder Ejecutivo Federal.

Podemos decir que la *ouvidoria* es una institución vetusta, apareció en el Brasil colonial, sin embargo, fue cambiando su diseño inicial y, en el Brasil contemporáneo, es única. Se trata, al mismo tiempo, de un instrumento de democracia directa y de una herramienta de gestión; se desarrolló de acuerdo con las necesidades y condiciones culturales, económicas y regionales, y se presenta como un modelo de recepción a la participación y representación del ciudadano, espacio no burocrático, de fácil acceso, con

actuación, a menudo, basada en la oralidad e informalidad, con el objetivo también de materializar el principio de eficacia con equidad, economía y celeridad. Actualmente el *Ouvidor* representa al ciudadano frente al Estado.

El *ombudsman* tiene la tarea de identificar, remediar fallas y omisiones, así como, garantizar que el Estado cumpla con las normas y que no interfiera en los derechos y libertades públicas de los ciudadanos. Téngase en cuenta, sin embargo, que la *Constituição Federal* de 1988 no instituyó en Brasil el *Ouvidor Parlamentario* como agente público, sino que confirió al *Ministério Público*, entre otras, una atribución institucional muy relevante a la función del *ombudsman*, pues a él ya se le estructuraba la carrera y existía en todo el país, se le fue determinado ese rol que consiste en el control de las actividades relativas a los tres poderes (legislativo, administrativo y judicial); especialmente en el Poder Ejecutivo, ejerce una actividad de control de actos del poder público, como se desprende del art. 129, inciso II de la *Constituição Brasileira* de 1988.

Esa función se apoya en la Constitución sueca de 1809, que creó la figura del *Justitieombudsman*, expresión traducida por “comisario de justicia” para supervisar la observancia de los actos normativos por parte de jueces y funcionarios. Así, con un carácter inédito, el art. 129, inciso II de la *Constituição Federal* instituyó como rol del *Ministério Público*:

“Zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia.”³

Como señala Carlos Roberto C. Jatahy, el *Ministério Público*, con eso, inicia la promoción de los valores sociales constitucionales a través de dos instrumentos: la averiguación civil, procedimiento de preparación que tiene como objetivo proporcionar pruebas y elementos para su funcionamiento en cuestiones no penales (medio ambiente, consumidor, moral pública entre otros); y la acción civil, para obtener en el Poder Judicial, providencias definitivas para la implementación de los derechos prestacionales conferidos a la sociedad.

³ “Vigilar el efectivo respeto por parte de los Poderes Públicos y de los servicios de relevancia pública, de los derechos asegurados en esta Constitución, promoviendo las medidas necesarias para su garantía” (traducción libre).

Las experiencias de las instituciones públicas, municipalidades y estados⁴ donde se instalaron *ouvidorias*, ratifican la importancia de la articulación entre administradores y administrados, para el fortalecimiento de la participación ciudadana y de las instituciones democráticas en un Estado Democrático de Derecho.

En mi opinión, en la actualidad, la institución de la *ouvidoria* en Brasil se incluye en el contexto de los derechos humanos, no sólo bajo la óptica política, representando en las sociedades abiertas, un instrumento democrático que consagra la participación popular, con base en los principios de transparencia, de buena fe, de eficiencia y de equidad; pero también, bajo la óptica jurídica, como medio para prevenir y responder a las necesidades urgentes experimentadas por el hombre en la sociedad, que espera encontrar un lugar seguro que promueva el diálogo, la mediación de conflictos, su acción se basa en la civilidad y en el respeto entre las partes, una posibilidad de creación de consensos, en el acceso a la información y como generador de conocimiento y, consecuentemente, favoreciendo la libre determinación de los ciudadanos como un derecho constitucional inalienable, un derecho humano fundamental, un deber del Estado.

La *ouvidoria* debe ser un organismo autónomo protector de los derechos humanos y debe hacer esfuerzos continuos para alcanzar, de conformidad con el mandato constitucional, el cumplimiento y el respeto de los derechos fundamentales, permeando así su trabajo en la sociedad, motivándola a participar y a difundir conciencia por conocer y respetar tales derechos.

Todos sabemos que la Constitución no dice como es la nación, sino como queremos que sea y la institución contemporánea de la *ouvidoria* en Brasil tiene sus bases establecidas en la *Constituição de 1988*, en la conjugación de los artículos 1° y su párrafo único; 5°, incisos XIV y XXXIII, y 37, párrafo 3°, inciso I. Esta conjunción integra los fundamentos republicanos de la dignidad humana, de la soberanía y de la ciudadanía, de la democracia participativa, el acceso a la información, el principio de la eficiencia, ese fruto de la Enmienda Constitucional 19 de 1998, y de la solución pacífica de las controversias. La *ouvidoria* puede considerarse como un remedio constitucional que busca combatir y tratar las patologías políticas y sociales,

⁴ De la República de Brasil que es una federación.

aspira a conferir al ciudadano la posibilidad de escribir su historia, ser su sujeto y no su objeto.

Es un instrumento de la democracia directa y, aunque sea una institución unipersonal, el tratamiento de la cuestión individual puede proporcionar soluciones de interés colectivo. Es un remedio constitucional porque estimula al ciudadano, por su participación, a abandonar la actitud de resignación y apatía, frente al desempeño insatisfactorio de la institución pública, volviéndose así, protagonista del cambio, agente de su propia historia.

Esa práctica contribuye para la comprensión de que la solución de las cuestiones del interés inmediato del ciudadano, basada en los principios de eficacia y de justicia, es inseparable de la mejoría en beneficio de todos, pues a lo que se aspira es a la construcción del bien común.

Desde mi punto de vista, toda *ouvidoria*, sea pública o privada, tiene una función que es esencialmente pública, al promover el diálogo que permite al ciudadano hablar, ser escuchado con empatía, y por tanto, tener su punto de vista legitimado y considerado; tiene función pública al promover el acceso a la información, derecho constitucional inalienable, un derecho humano fundamental, reforzado ahora por la *Lei de Acesso à Informação*, Ley Federal no. 12527, del 18 de noviembre de 2011, debido a que en el constitucionalismo la transparencia es esencial para la formación de la ciudadanía, lo que implica tres elementos, a saber: el derecho a ser informado, el derecho a informar y el derecho de expresar el pensamiento.

Toda persona tiene el derecho de solicitar información a las autoridades de interés privado o general, sobre la base del derecho de petición, que, en los términos de nuestra *Constituição Republicana* se presenta robustecido por las siguientes figuras:

-Derecho de reclamación en contra de la prestación de servicios públicos (artículo 37, § 3, I CRFB).

-Derecho de representación contra el ejercicio negligente o abusivo del cargo, empleo o función en la administración pública (art. 37, § 3, III, de CRFB).

En Brasil, el *ouvidor* es representante del ciudadano y no tiene atribución ejecutiva o deliberativa. Es designado para evaluar críticas, quejas y requerimientos con el fin de evitar controversias y / o facilitar su solución, con base en las manifestaciones que recibe, realiza un diagnóstico de la situación y propone cambios en la institución, cuando así se lo requiera; por tanto, deberá hacer uso de prácticas pedagógicas que transformen la cultura de la queja en la cultura de la participación, reduciendo la asimetría de la información que involucra a los agentes en conflicto.

Debe actuar con imparcialidad, independencia y confidencialidad, con el fin de fomentar el diálogo, no el debate; debe aventurarse, ser creativo, estimular nuevas prácticas e ideas, no debe ser reactivo sino propositivo. Es necesario que respete las diferencias y promueva el conocimiento para mitigar la vulnerabilidad técnica, jurídica y económica del individuo ante la institución.

III. OUIDORIAS UNIVERSITARIAS

En los últimos años, en Brasil hemos fomentado la creación de *ouvidorias* temáticas, por sistemas y por segmentos. Hay *ouvidorias* de comisiones reguladoras, *ouvidorias* de bancos, *ouvidorias* de la salud, y en ese escenario, no se puede negar la importancia de las *ouvidorias* universitarias.

Los años 80 marcaron a Brasil, por profundos cambios políticos y sociales y por los planes económicos, con gran participación popular en los asuntos relacionados al consumo.

La *Constituição Federal* de 1988, en su artículo 6º, empieza a asegurar la educación como una garantía, como un derecho social y el principio de la autonomía universitaria se consagra en su art. 207.

La *Constituição* de 1988 estableció en su artículo 207 que “*As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.*”⁵ Por tanto, se puede concluir que el objetivo de la autonomía

⁵ “Las universidades gozan de autonomía didáctico-científica, administrativa y de gestión financiera, y obedecerán al principio de la indivisibilidad entre la docencia, investigación y extensión.”

universitaria es garantizar la libertad de crítica y la libre producción y transmisión de conocimientos, haciendo a las universidades insensibles a injerencias económicas, políticas o religiosas ajenas al desarrollo de la enseñanza, investigación y extensión. Lo que no quita el deber interno de controlar la calidad del servicio que ofrece y con eso consolidar también, la promoción y la protección de los derechos universitarios con base en los derechos humanos.

La primera *ouvidoria* universitaria se estableció en 1992, en la *Universidade Federal de Espírito Santo*; en 1993, se instaló la *Ouvidoria* de la Universidad de Brasilia, mientras que en 1994, se instaló esta figura en la *Universidade Estadual de Londrina*. Sin embargo, sólo a partir del año 2000 hay un incremento efectivo de las *ouvidorias* universitarias en Brasil, tras la promulgación de la Enmienda Constitucional 19/1998 y la publicación del Decreto N° 3507, de 13 de julio de 2000, que dispone acerca del establecimiento de normas para la calidad de la atención prestada por los organismos y por las entidades de la Administración Pública Federal Directa, Indirecta y Fundacional; además, debe considerarse la entrada en vigor de la Ley 10.861/2004 que establece el *Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior* (SINAES), constituido por tres componentes principales: la evaluación de las instituciones, de los cursos y del rendimiento de los estudiantes. En nuestra opinión, la combinación de todos esos factores ha cambiado el panorama interno de las universidades con un incremento efectivo de las *ouvidorias* universitarias.

Es importante destacar que el SINAES evalúa los aspectos que giran en torno a los ejes de la enseñanza, la investigación, la extensión, la responsabilidad social, el rendimiento de los alumnos, la gestión de la institución, el cuerpo docente, las instalaciones y otros. Los resultados de las evaluaciones permiten dar una visión general de la calidad de los cursos y de las instituciones de educación superior en el país. Los procesos evaluativos son coordinados y supervisados por la *Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior* (CONAES). El funcionamiento está a cargo del *Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais*, dependiente del *Ministério da Educação*.

Las informaciones obtenidas con el SINAES son utilizadas por las Instituciones de Educación Superior, para guiar su eficacia institucional, académica y social; así como por los organismos gubernamentales para orientar políticas públicas y por los estudiantes, padres de alumnos,

instituciones académicas y público en general, para orientar sus decisiones sobre la realidad de los cursos y de las instituciones. La actuación y rendimiento de las *ouvidorias* universitarias se incluye ahora como un elemento a ser considerado por SINAES.

Partiendo de la premisa de que la Universidad debe ser el lugar de la promoción del conocimiento transformador, de la experimentación, de la innovación, de la civilidad y de la ciudadanía, se considera que la existencia de la *Ouvidoria* en la institución, como organismo independiente y autónomo, también configura el anhelo de atreverse y transformarse, de fortalecer el proceso de renovación continua de una universidad que se plantea pública, inclusiva y de calidad.

La función principal de la *ouvidoria* es servir a las personas vulnerables, con base en el principio de la equidad y de la solidaridad, como un deber y no una liberalidad, así como promover el acceso a la información, como un derecho público y a partir de las demandas recibidas, e incluso de oficio, hacer un diagnóstico de la situación, sugiriendo mejorías a los gestores, con la finalidad de construir de un espacio digno e incluyente, con la prevalencia, en la práctica, del respeto a los derechos humanos, garantizando una convivencia armoniosa y democrática en la que la observancia de la ley y, en consecuencia, la efectividad de los derechos, puedan garantizar la libertad, la igualdad, la legalidad y la moralidad.

La *ouvidoria universitaria* no se confunde con el sindicato, con la representación de los movimientos sociales, estudiantiles, docentes, de funcionarios, tampoco con servicios de atención para el consumidor, ella sí puede ser considerada uno de los mecanismos de defensa de los derechos universitarios, como un instrumento de acceso a la justicia, como una herramienta de control de la calidad del servicio; no existe un modelo único, pues a causa de la autonomía universitaria, existe una diversidad de formas de creación y constitución en cada una de las universidades. Aunque, teórica y prácticamente todas deberían compartir determinadas atribuciones, como es la de mostrar un compromiso con la ética, la transparencia, la participación ciudadana y, en consecuencia, con la mejora de los servicios de la Universidad, dando voz a los ciudadanos para identificar los puntos críticos y tratando de promover, pedagógicamente, acciones transformadoras en las que se sustituya la cultura de la queja por la cultura de la participación.

La actuación del *ouvidor*, como defensor de los derechos universitarios, debe ser vista de manera reflexiva, dinámica y multidisciplinaria; atendiendo desde gestores, profesores, alumnos, personal administrativo, miembros de la comunidad externa, y basada también, en el principio de la informalidad, de la oralidad, de la celeridad, principios fundamentales, para transformar la cultura del secreto en una cultura de acceso a la información.

El análisis y la interpretación de la legislación interna de la Universidad siempre debe hacerse a la luz de la *Constituição Federal*, de manera sistemática, indicando, entre otros, los procedimientos normativos adecuados a las situaciones presentadas, con el objetivo, también, de resolver los conflictos entre las partes de manera conciliatoria, a fin de estimular la posibilidad de desarrollar una cultura de la paz, civilidad, dignidad y respeto a las diferencias.

Las alianzas con otros protagonistas de promoción y defensa de los derechos humanos, que son agentes externos a la Universidad como la *Ouvidoria-Geral da União*, la *Defensoria Pública da União*, la *Advocacia-Geral da União*, entre otros, y el constante intercambio de experiencias con otras *ouvidorias* públicas de varios segmentos, ha contribuido a hacer realidad el principio de cooperación y poner en práctica mecanismos para mitigar los déficits de autoestima, liderazgo, de conocimiento, de sabiduría y de comunicación con el fin de construir permanentemente el bien común.

Esas líneas reúnen nuestras contribuciones iniciales para la reflexión, para el fomento al estudio de ese instituto, con miras a la comprensión y aplicación adecuada de ese instrumento de participación ciudadana, que es tan necesario e importante para el fortalecimiento de la confianza cívica y del compromiso del Estado Democrático de Derecho con la efectividad de los derechos fundamentales, para la construcción del bien común, como un valor fundamental, para la construcción de un mundo más justo, solidario, armónico e igualitario.

IV. BIBLIOGRAFÍA

- BOBBIO, Norberto, *A era dos direitos*, Rio de Janeiro, Campus, 1992.
BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco, *Dicionário de política*, tradução Carmen C. Varriale et al., 8ª ed., Brasília, Editora universitária de Brasília, 1995.

- CARVALHO, José Murilo de, *Cidadania no Brasil: o longo caminho*, 3ª ed., Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002.
- FALCÃO, Joaquim, “Constituição Constituições”, en ABREU Alzira, Alves de (org.), *Caminhos da cidadania*, Rio de Janeiro, FGV, 2009.
- FOLEY, Gláucia Falsarella, *Justiça comunitária: por uma justiça de emancipação*. Belo Horizonte, Fórum, 2010.
- GOMES, M.E.A.C., “Do instituto do *ombudsman* à construção das ouvidorias públicas no Brasil”, en LYRA, R. P. (org.), *A Ouvidoria na esfera pública brasileira*. João Pessoa, Curitiba, Editora Universitária da UFPB y Editora Universitária UFPR, 2000.
- JATAHY, Carlos Roberto de Castro, “Atribuições do Ministério Público, ferramentas da cidadania”, en ABREU, Alzira Alves de (org.), *Caminhos da cidadania*, Rio de Janeiro, Editora FGV, 2009.
- MOORE, Christopher W., *O processo de mediação: estratégias práticas para a resolução de conflitos*, 2ª ed., trad. Magda França Lopes, Porto Alegre, Artmed, 1998.
- RICHE, Cristina Ayoub, *Lei de arbitragem: n 9307/96: uma solução alternativa para os conflitos de ordem jurídica*, Rio de Janeiro, UniverCidade, 2001.