

## LA DEFENSORÍA DE LOS DERECHOS UNIVERSITARIOS: ANÁLISIS LEGAL

Jorge BARRERA GRAF \*

### I. PALABRAS PREVIAS

Aprovecho la oportunidad de la visita que nos hace el ilustre *ombudsman*-jefe del Parlamento sueco, señor Per-Erik Nilsson, para hablar de la Defensoría de los Derechos Universitarios que, como se sabe, es de reciente creación. A pesar de que, en efecto, su funcionamiento sólo data de agosto de 1985, sus logros, a seis meses de distancia, permiten ya reconocer la conveniencia y la utilidad de su creación, y la esperanza de que se implante en otras instancias, cuando menos en otros centros educativos del país. Al parecer, ya se comienza a introducir en México a nivel municipal, lo cual sería el primer paso para aplicarlo en el ámbito público administrativo y judicial, para el que se creó originalmente, y en el que ha venido funcionando en el extranjero con tanto éxito.

Pese a su novedad en México (un antecesor suyo en San Luis Potosí, el defensor de pobres, funcionó desde mediados del siglo pasado), como se desprende de las palabras del señor Nilsson, el *ombudsman* tiene una tradición de casi dos centurias, o sea que nació a principios del siglo XIX (al tiempo del *Code de Napoléon*) y que va unida y ha acompañado en su existencia al sistema democrático parlamentario en Suecia primero, y después en la mayor parte de los países occidentales europeos, y en algunos de otros continentes (en Costa Rica desde 1982).

Con tan luenga y fecunda tradición pudo adoptarse en la UNAM, en que rige un sistema de libre crítica y de legalidad. “Creo en el *ombudsman* —ha dicho nuestro ilustre huésped— como un elemento de la vida democrática”. La institución busca el respeto de los derechos de la comunidad universitaria a través de la orientación, la vigi-

\* Defensor de los Derechos Universitarios. Febrero 18 de 1986.

lancia y la supervisión de la Defensoría de los Derechos Universitarios, para guiar y aconsejar a agraviados; para señalar errores y yerros de autoridades; para tramitar denuncias; para conciliar intereses contrapuestos, e inclusive para proponer enmiendas o adiciones a la legislación universitaria, a efecto de preservar y hacer efectivo el orden jurídico dentro de la UNAM.

## II. CONCEPTO Y FUNCIONES

El artículo 1º del Estatuto de 20 de mayo de 1985 que rige a la institución la define en los términos siguientes que, por cierto, corresponden, a nivel universitario, a la definición que da del *ombudsman* la International Bar Association, según acaba de decirnos el ilustre *ombudsman*-jefe del Parlamento sueco.

Artículo 1º (Denominación y objeto):

La Defensoría de los Derechos Universitarios es el órgano de carácter independiente que tiene por finalidad esencial recibir las reclamaciones individuales de los estudiantes y de los miembros del personal académico de la UNAM, por la afectación de los derechos que les otorga la legislación universitaria; realizar las investigaciones necesarias, ya sea a petición de parte o de oficio, y proponer, en su caso, soluciones a las autoridades de la propia Universidad.

De esta definición legal se desprenden las características de esta figura (al menos de la mayor parte de ellas): es un órgano independiente frente a cualquiera y todas las autoridades y funcionarios de la UNAM (inclusive, frente a la máxima autoridad legislativa, como es el Consejo Universitario, la autoridad suprema en la materia judicial (Tribunal Universitario), y frente a la primera autoridad ejecutiva, que es el rector), que tiene carácter jurisdiccional e inculpativo, cuya finalidad estriba en proteger los derechos de los miembros de la comunidad universitaria (con excepción del personal administrativo), vigilar la plenitud del orden jurídico y el respeto de la ley en el ámbito de la UNAM, y tramitar y resolver las quejas que reciba por violación de derechos universitarios. Esta última actividad es similar, aunque obviamente más limitada y más modesta, que se plantea ante un juez por violaciones de garantías individuales, a través del juicio de amparo.

Las características que indica el artículo 1º se refieren, en efecto, primero a la finalidad u objeto de la institución, consistente en dirimir

las denuncias sobre violación de derechos universitarios que se le sometan o de las que conozca oficiosamente; segundo, a las partes involucradas en la tramitación de las quejas, que son, la propia Defensoría, como instancia decisoria, los estudiantes y los miembros del personal académico de la UNAM, como parte actora, a quien se otorga legitimación activa; y como parte demandada, la autoridad o autoridades de la UNAM que el quejoso señale como responsables, y a las que corresponde la legitimación pasiva; tercero, la materia de la controversia, que consiste en derechos universitarios de carácter individual, de los que se alegue violación por dichas autoridades.

### III. OTRAS ATRIBUCIONES

Algunas de éstas también se indican en el artículo 1º, otras se señalan en distintas normas del Estatuto; son las siguientes:

Primero. "Realizar investigaciones necesarias... y proponer... soluciones a las autoridades de la propia Universidad". Esas investigaciones cuya naturaleza y alcance no se precisan en el mencionado ordenamiento, no pueden ser otra que aquellas relativas a las materias de que la Defensoría sea competente, como *custodio* de la legalidad dentro de la UNAM, como *promotor* de adiciones y reformas de la legislación universitaria que somete al rector y al Consejo Universitario, y como *órgano de condena* de violaciones de derechos universitarios. En tales actividades, le corresponde, consecuentemente, el examen de la legislación vigente en nuestra casa de estudios, a efecto de comprobar y precisar su quebrantamiento a través de las denuncias concretas de que conozca; la interpretación de las disposiciones de dicha legislación sobre los derechos universitarios; la coordinación y congruencia de ellas; la suplencia de las lagunas de nuestra legislación a través de disposiciones legales extrauniversitarias: por ejemplo, de la Constitución Política de la nación, ciertas garantías individuales, como el derecho de petición, el de igualdad ante la ley; la garantía de audiencia; del Código de Procedimientos Civiles, las notificaciones personales, el derecho de recusación, la libertad de los medios de prueba, así como de su apreciación, el derecho a recurrir las resoluciones, y muchos otros; del Código Civil, la irretroactividad, los principios de vigencia de las leyes, los conceptos de licitud e ilicitud, etcétera. Es posible también la suplencia de la ley con otras fuentes del derecho universitario, como es la costumbre. Y corresponden, igualmente, a la Defensoría de los Derechos Universitarios, actividades culturales, informativas, de difusión a

través de estudios teóricos, prácticos, comparativos, históricos, sobre la institución del *ombudsman*.

En cuanto a las soluciones que se propongan a las autoridades de la Universidad, relativamente a esas investigaciones, pueden referirse a disposiciones contradictorias, incongruentes, confusas de las leyes y reglamentos vigentes, así como proposiciones de normas que a juicio del órgano sean convenientes o resulten necesarias para la debida regulación de ciertos derechos del hombre universitario, o para aclarar o establecer las relaciones que deben existir entre diversas autoridades, y entre ellas y los alumnos.

Segundo. Corresponde a la Defensoría orientar y aconsejar a profesores y alumnos quejosos, cuando este órgano no sea competente para conocer de las denuncias que le sometieran unos y otros. Y como son muchos los motivos de incompetencia de este órgano —como en seguida veremos—, han sido y serán frecuentes los casos en que proceda y se aplique esa labor de orientación.

Tercero. Toca, también, de manera muy importante, al defensor de los Derechos Universitarios, como experto imparcial en la solución de las denuncias, una labor de conciliación entre el quejoso y la autoridad que señale como responsable (y de cualesquiera otras autoridades que resulten involucradas a juicio del propio órgano) a este efecto, el Estatuto lo faculta para exigir de ambas partes la información más amplia que obre en su poder, así como para provocar “el contacto directo con las partes y la información personal que ellas deben proporcionar, para evitar las dilaciones de las comunicaciones escritas” (artículo 9º, fracción IV *in fine*).

Cuarto. Tiene también la Defensoría una labor de difusión de sus actividades a través de informes: uno anual de carácter general y público que debe rendir ante el rector y el Consejo Universitario, en el “que señale de manera impersonal los asuntos que se le hubieren planteado, aquellos que fueron admitidos... los problemas más significativos que haya analizado y las recomendaciones que se consideren para perfeccionar la legislación universitaria, los procedimientos académicos y administrativos de acuerdo con las experiencias adquiridas”; otros, informes especiales, “cuando considere que lo amerita la gravedad o importancia del asunto o de las situaciones planteadas; y por último, informes periódicos al rector sobre las actividades realizadas por su oficina” (artículo 10). Además, debe informar a la comunidad, utilizando los medios de comunicación universitaria, sobre sus funciones y actividades tuitivas (artículo 11).

#### IV. MATERIAS Y DERECHOS EXCLUIDOS. CADUCIDAD

Son varios, como decía, los derechos de cuya violación no puede conocer la Defensoría de los Derechos Universitarios (artículo 7º del Estatuto).

En primer lugar, los que corresponden a los miembros del personal administrativo de la UNAM, o sea los derechos que otorgan a sus trabajadores y empleados sus contratos individuales de trabajo o de prestación de servicios, y los contratos colectivos celebrados entre la Universidad y los sindicatos laborales (STUNAM, respecto a los trabajadores administrativos y AAPAUNAM al personal académico). Los derechos de naturaleza laboral están, pues, excluidos; sin embargo su violación va unida con frecuencia, a la de otros derechos no laborales, estrictamente académicas. En este caso, que es frecuente, la Defensoría puede y debe conocer e intervenir por lo que toca a estas últimas.

En relación con la prestación de servicios, el Estatuto de la Defensoría de los Derechos Universitarios (artículo 8º) también excluye de la competencia del órgano a los funcionarios y a quienes desempeñen cargos de confianza, cuando cualquiera de ellos dependa del rector, a no ser que, en cualquiera de esos supuestos, sólo se trate de sus actividades académicas, en cuyo caso esos funcionarios sí podrían ser sujetos activos y pasivos del procedimiento relativo.

Segundo. Del conocimiento de derechos universitarios de carácter colectivo, este órgano es incompetente. Sólo conoce de la violación de derechos individuales; por lo que, si se le reclama el quebrantamiento de derechos que correspondan a una dependencia de la UNAM (escuela, facultad, instituto, colegio), la Defensoría debe declinar su competencia. No cabe, pues, el conocimiento de las llamadas acciones de grupo o *class actions*, aunque sí pueda conocer de una denuncia que se presente por varias personas (estudiantes o miembros del personal académico), cuando cada una de ellas alegue la violación del mismo derecho por parte de la misma autoridad. En este caso, en la práctica de la Defensoría (y en norma expresa del Reglamento que ella preparó, y que está pendiente de someterse a la deliberación del Consejo Universitario), se permite que, a semejanza de esas acciones de grupo, otra u otras personas adhieran a la queja original.

Tercero. Asimismo se excluyen de su competencia “aquellas violaciones que pueden impugnarse por otras vías establecidas por la legislación universitaria”; y también éstas son varias, tanto respecto al personal académico como en relación con los alumnos: acciones de

impugnación y revocación de acuerdos de autoridades, de miembros de concursos, de sinodales de exámenes; acciones de reconocimientos de derechos por parte de cualquiera de esas categorías. Si la legislación vigente en la UNAM, y la que se dictara en el futuro, concede esos derechos de impugnación y si, además, establece una vía o procedimiento para su arreglo, la Defensoría debe abstenerse de intervenir y en este caso, como antes se dijo, se concretará a guiar y aconsejar al quejoso sobre dichas acciones que tenga y el procedimiento que deba seguir.

Cuarto. No compete a la Defensoría de los Derechos Universitarios conocer y tramitar las quejas que se presentaren contra resoluciones disciplinarias, dictadas por autoridades que sí fueran competentes, en contra de alumnos y de miembros del personal académico; ni por “evaluaciones académicas de profesores, comisiones dictaminadoras o consejos internos o técnicos”, como tampoco de sinodales de cualquier clase de exámenes. Las funciones propias de la Defensoría no incluyen esa facultad de examinar ni poner en entredicho las calificaciones aprobatorias, reprobatorias o de excelencia académica que hubieren recaído en exámenes, pero sí puede intervenir respecto a la legalidad, la competencia y el procedimiento de calificación, de dichos cuerpos examinadores.

El Estatuto establece un plazo de caducidad de 120 días a partir de la fecha en que tuvo lugar la violación que se alegue (artículo 9º, fracción I); este plazo, como todos los que se establecen para el procedimiento, de acuerdo con el Proyecto de Reglamento, es de 120 días hábiles dentro de la UNAM, y no de días naturales. Además, la Defensoría de los Derechos Universitarios ha considerado que opera preclusión de derechos procesales, por falta de promoción de las partes durante los términos que el órgano les conceda de manera expresa, para contestar las quejas o las afirmaciones de los quejosos, o bien, de las autoridades responsables, y en cuanto réplica y dúplica, para ofrecer y objetar pruebas, para interponer el recurso de inconformidad, etcétera.

## V. INTEGRACIÓN DEL ÓRGANO

La Defensoría no constituye un órgano colegiado. Se compone de un defensor de los Derechos Universitarios, de dos defensores adjuntos y del personal de confianza que se considere necesario. Actualmente, integran a éste tres abogados auxiliares, tres secretarías y un intendente. El Reglamento prevé (artículo 5º) que puedan establecerse delegacio-

nes de áreas cuando sea preciso (por ejemplo, para planteles de la UNAM que funcionen fuera de la Ciudad Universitaria).

El defensor es designado por la Comisión de Legislación Universitaria de la autoridad suprema de la UNAM, o sea, del Consejo Universitario; de una terna que forme el rector. Los adjuntos y el personal técnico son nombrados y removidos por el rector, a propuesta del defensor. Los defensores durarán cuatro años en sus funciones, con posibilidad de una reelección; y el titular sólo podrá ser destituido por la Comisión que lo designó, a petición del rector, y por causa justificada (artículos 3º y 4º del Estatuto).

El cargo de defensor, según el Estatuto, debe recaer en persona honorable y prudente, con prestigio jurídico y académico universitario, y según propone el Reglamento (artículo 12), dicho cargo es incompatible con: I. Todo nombramiento representativo. II. Cualquier cargo público. III. Un cargo directivo de funcionario académico, de miembro de la Junta de Gobierno de la UNAM, de consejero de ésta o de otras universidades y escuelas. IV. Funciones directivas en sindicatos o partidos políticos, sociedades o asociaciones civiles y mercantiles. V. El hecho de ser ministro de algún culto religioso. VI. El ejercicio de la carrera judicial o de cualquier otra actividad profesional que pretendiera ejercer con carácter permanente o habitual. VII. Cualquier actividad que comprometa su imparcialidad y su independencia. Los adjuntos, a su vez, deben haberse distinguido como docentes o investigadores y poseer título universitario, no necesariamente de la UNAM.

## VI. PROCEDIMIENTO

El proceso ante la Defensoría se seguirá conforme a los principios de inmediatez, concentración y rapidez, debiendo tomarse las medidas pertinentes para evitar formalismos innecesarios —*sine strepitu e figura iudicii*—. El defensor no estará sujeto a mandato imperativo ni recibirá instrucciones de ninguna autoridad, y actuará siempre conforme a derecho y a equidad.

La Defensoría conocerá, a instancia de parte o *de oficio*, de los actos que violen en cualquier forma derechos universitarios individuales, de estudiantes o de miembros del personal académico.

Unos y otros, que consideren afectados sus derechos, deberán acudir *personalmente* a la Defensoría. En casos de imposibilidad, la que deberán comprobar, podrán actuar a través de un representante que designen

mediante escritura pública o simple carta poder firmada por el otorgante y dos testigos.

Si la violación que se alega afecta los derechos individuales de más de dos estudiantes o miembros del personal académico, los quejosos designarán un representante común, cuyo nombramiento podrá ser revocado libremente.

Las demandas deben presentarse por escrito y firmarse, en formas o esqueletos que proporcione la Defensoría, o mediante una solicitud que formule el interesado; en los que deben darse los datos del quejoso, su dirección y teléfono, se describa sucintamente los hechos que afecten derechos, que él estime que se le han violado; obviamente, las autoridades que señale como responsables, y la petición concreta que el denunciante presente al defensor.

También podrá la Defensoría conocer de oficio de actos que violen derechos universitarios de alumnos o de miembros del personal académico, cuando tenga conocimiento de ellos, a través de cualquier medio de publicidad, pero siempre que la noticia o aviso respectivo sea reciente. En este caso, se citará al afectado, a fin de que se presente en la Defensoría, en un término no mayor de ocho días, a ratificar y, en su caso, a aclarar la noticia. En caso contrario, quedará a juicio del defensor continuar la tramitación del procedimiento.

Si la Defensoría considera que es o puede ser competente, se admite la queja, y se procede como sigue: I. Para que se llegue a una solución inmediata, el defensor podrá promover el contacto directo con el quejoso y con la autoridad y, en todo caso, se le notificará a ésta por escrito. II. A la notificación se acompañará copia del escrito de queja y de sus anexos, salvo que por la índole de ésta el defensor considere inoportuno o inconveniente incluirla con la notificación, caso en el cual puede citar a la autoridad a consultas. III. Concederá a la autoridad un plazo razonable para contestar y expresar por escrito sus puntos de vista sobre la queja, o sobre el quejoso. IV. En cualquier fase del procedimiento, el defensor procurará obtener información personal.

Al recibir el informe de la autoridad, la Defensoría procede al estudio de constancias, valorando libremente los elementos de prueba. De no ser posible una solución inmediata, o en caso de no ser suficientes para resolver el asunto los elementos de pruebas que se hayan ofrecido, la Defensoría puede solicitar del quejoso y de las autoridades nuevos datos e informes, y puede allegarse cualquier otra información que estime pertinente. Las pruebas e informes supervenientes sólo pueden admitirse hasta antes de que la Defensoría formule su recomendación.

Tanto el Estatuto como el Proyecto de Reglamento (artículos 9º VI *in fine* y 3º, respectivamente), imponen responsabilidad a las autoridades que desacaten o no atiendan las peticiones de la Defensoría, y debo decir que hasta la fecha no se registra desacato alguno de las recomendaciones de dicho órgano. El ilustre jefe del Parlamento sueco, respecto a la institución que dirige, anota similar experiencia en su país, al decir que “las autoridades en una extensión sorprendentemente elevada... hacen lo que el *ombudsman* les ha recomendado...”

En esta fase del procedimiento, el Reglamento (artículo 36), reitera la obligación de las autoridades universitarias de proporcionar a la Defensoría la información que requiera sobre la denuncia o queja planteada, y de permitir a los defensores y al personal de la Defensoría acceso a sus expedientes, archivos y documentación, salvo que las propias autoridades los consideren como confidenciales, en cuyo caso, mediante escrito razonado, lo harán del conocimiento de la Defensoría, para que ésta resuelva si lo son, caso en el cual podrá constituirse en los locales respectivos y examinar los documentos relativos.

El proceso culmina con una recomendación fundada que se notificará por escrito a la autoridad y al quejoso. En caso de estar conforme, ésta lo comunicará por escrito a la Defensoría en un término no mayor de diez días, y si no lo hiciera, se presumirá aceptada la recomendación, debiéndose notificar este hecho a los interesados. En caso de inconformidad, la autoridad debe presentarla ante la Defensoría, en tal plazo de diez días. La Defensoría, con vistas a dicha inconformidad, puede, según el caso, ratificar o rectificar su recomendación, teniendo en cuenta la inconformidad de la autoridad y los argumentos del quejoso. La resolución que recaiga a la inconformidad será definitiva. Pero nunca corresponderá a la Defensoría la ejecución de sus recomendaciones, lo que es característico del *ombudsman*; la ejecución queda a cargo de la propia autoridad que resulte responsable (como también ocurre en el juicio de amparo); sin embargo, en caso de incumplimiento no justificado, la autoridad incurre en responsabilidad universitaria, que la Defensoría plantearía ante el Tribunal Universitario.

Guardar reserva respecto de los asuntos de que conozca, y proceder con discreción, sigilo y prudencia, son principios que rigen al procedimiento y a la actuación del defensor (artículos 6º y 4º). La violación del secreto es motivo de responsabilidad de la Defensoría.

## VII. RECURSO DE INCONFORMIDAD DE LAS RECOMENDACIONES

Si bien la Defensoría resuelve como tribunal de instancia, y de que contra los actos y la actuación del órgano, salvo el caso de violación del secreto que acabamos de aludir, no caben quejas, como ya dijimos, el Estatuto concede a las partes el recurso de inconformidad en contra de sus recomendaciones; pero del conocimiento y resolución de dicho recurso se encarga la propia Defensoría. Se trata, pues, en realidad, de una instancia única. Cabe, obviamente, la remoción del defensor, por causa justificada, que plantearía el rector ante la Comisión de Legislación Universitaria del Consejo Universitario.

¿Qué perspectivas y qué futuro tiene la Defensoría de los Derechos Universitarios? Quizá sea prematuro preverlo; depende del apego de sus decisiones a la ley y a la equidad, de lo razonable de la interpretación de los textos que aplique, de la prudencia y ecuanimidad de sus miembros y del respeto de ellos a la estructura, así como al sistema jurídico de nuestra casa de estudios. Si estos supuestos se cumplen, la Defensoría habrá de perdurar y de consolidarse como el medio más propio o idóneo para preservar la tranquilidad y el orden, y para que los supremos valores de la justicia y la seguridad alcancen su plenitud en la UNAM.