

**II**  
**EL DEFENSOR UNIVERSITARIO**  
**ALGUNAS REFLEXIONES EN TORNO AL PAPEL DEL**  
**OMBUDSMAN ORGANIZACIONAL**

**Roberto Rodríguez Gaona\***

*Resumen: El artículo presenta las características básicas del Defensor Universitario como un ombudsman organizacional. Se destaca su importante papel en el siglo XXI, así como las diferencias con el ombudsman clásico. El trabajo termina con las funciones y notas esenciales del Defensor Universitario.*

*Abstract: This paper presents university ombudsman basic characteristics, as an organizational ombudsman. It emphasizes university ombudsman important role within XXI century and its differences with classical ombudsman. Paper finishes with university ombudsman essential functions.*

**Sumario: I. Surgimiento y características del Ombudsman. II. El Ombudsperson Organizacional. III. El Defensor Universitario.**

### **I. Surgimiento y características del Ombudsman**

Es punto común en el entendimiento diacrónico del ombudsman considerar su génesis en Suecia. Estimamos relevante recordar los aspectos sobresalientes de la institución, pues a pesar de ser conocidos no devienen en innecesarios para los fines que perseguimos en el presente artículo.

Ombudsman es una palabra sueca cuyo significado puede traducirse al español como representante o agente del pueblo; representante o agente de los ciudadanos –quizá sea mejor decir de la ciudadanía–, o bien,

---

\* Profesor Investigador del Área Académica de Derecho y Jurisprudencia de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Nivel 1.

simplemente, defensor<sup>1</sup>. Se acepta que en sentido genérico institucional la palabra aludiría a una dependencia concreta que tiene asignadas funciones de control de la Administración y defensa de los derechos de la ciudadanía<sup>2</sup>.

En sentido estricto, cuando hablamos de ombudsman nos referimos a la institución del ombudsman parlamentario establecido en la Constitución de Suecia de 1809.

Este ombudsman aludiría a las conceptualizaciones que comúnmente se presentan. Por ejemplo, para Fix-Zamudio:

Ombudsman es uno o varios funcionarios designados por el órgano parlamentario, por el ejecutivo o por ambos, con el auxilio del personal técnico, que poseen la función esencial de recibir e investigar las reclamaciones de los gobernados realizadas por las autoridades administrativas, no solo por infracciones legales sino también por injusticia, irracionalidad o retraso manifiesto en la resolución; y con motivo de esta investigación pueden proponer sin efectos obligatorios, las soluciones que estimen más adecuadas para evitar o subsanar las citadas violaciones. Esta labor se comunica periódicamente a través de informes públicos generalmente anuales, a los más altos órganos del gobierno, del órgano legislativo o a ambos, con la facultad de sugerir las medidas legales y reglamentarias; que consideren necesarias para mejorar los servicios públicos respectivos<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Quizá la traducción más acertada para nuestra lengua. Vgr., en España el Defensor del Pueblo.

<sup>2</sup> Vid. *International Handbook of the Ombudsman (Country Surveys)*, Connecticut, Greenwood Press, 1983; GELLHORN, W., *Ombudsman and Others: Citizen's protectors in nine countries*, Cambridge, Harvard University Press, 1966; Moore, J., "Ombudsmen and Getho", *Connecticut Law Review*, dic. 1, 1968; OS, A., "Los Ombudsmen de Noruega", *El Ombudsman*, México, FCE, 1973; ROWAT, D., *The Ombudsman, plan essays on the worldwide spread of an idea*, Torino, Mc. Clelland and Stewart, 1973; Stacey, F., *Ombudsman Compared*, Oxford, Clarendom Press, 1978.

<sup>3</sup> "Ombudsman", *Diccionario Jurídico Mexicano*, T. VI, México, UNAM, 1984, p. 307.

Sin embargo, en un sentido amplio, la idea de un servidor público encargado de la vigilancia de la Administración sería anterior a la fecha mencionada. La existencia de instituciones previas afines podría abonar al debate sobre la exclusividad de la autoría del ombudsman por parte del régimen constitucional sueco. Sin embargo, la cuestión puede quedar zanjada si estimamos que la construcción clásica de la institución, como modelo para los Estados democráticos de occidente, data de la Carta Magna sueca de 1809. Es decir, el modelo en el que la soberanía del Parlamento ejerce control y revisión de la Administración a través de un órgano independiente llamado ombudsman que escucha a la ciudadanía.

Con el fin de ensayar una explicación, tomaremos como punto de referencia histórico la Constitución de Suecia de 1809<sup>4</sup>. Queremos sugerir que el acto constitucional de mérito viene a ser el catalizador en donde convergen los antecedentes y partirían los derroteros para el desarrollo de la institución.

En este sentido, proponemos una triple dimensión diacrónica para entender el nacimiento y desarrollo de nuestro objeto de estudio que aludiría a un ombudsman primitivo, a un ombudsman clásico y a uno contemporáneo. Significamos con la dimensión del ombudsman primitivo los antecedentes que implicarían una línea relacional con la institución del ombudsman parlamentario.

---

<sup>4</sup> Vid. NYGREN, R., “La constitución sueca de 1809: una breve introducción”, en MARTÍNEZ RUIZ, E., TORRES AGUILAR, M., DE PAZZIS PI CORRALES, M. (Coord.), *Encuentros Históricos España-Suecia (9. 2000. Córdoba)*, Codificación y Constitucionalismo, Córdoba, Diputación de Córdoba-Delegación de Cultura, 2003, pp. 68-73.

La dimensión del ombudsman clásico alude a la conformación parlamentaria de la Constitución sueca de 1809, la cual fundará el impulso de la institución en todo el mundo<sup>5</sup>. Finalmente, el ombudsman contemporáneo hace referencia al desarrollo de la institución que no se ancla exclusivamente con la creación estatal o con el control de la Administración Pública. La dimensión contemporánea encuadra con las sociedades globalizadas que no están reducidas al espacio de un Estado-Nación o a la territorialidad de una cultura específica.

Comencemos por el ombudsman primitivo. Resulta cardinal la figura del Rey sueco Carlos XII<sup>6</sup> para entender los antecedentes que más tarde impactarán el nacimiento clásico. Este monarca estableció en 1713 una institución encargada de vigilar la observancia de las disposiciones legales y el control de los actos de los jueces, la milicia y la administración en su ausencia: el ombudsman superior o supremo representante del Rey, “Konungens Ombudsmannen”. Estamos ante un órgano de la autoridad ejecutiva del Rey que permite una verificación y seguimiento de las

---

<sup>5</sup> Vid. PRAT, S. A., “El Ombudsman: sus orígenes, su prestigio actual y su recepción por los derechos del occidente”, *Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político*, T. II, No. 9, Montevideo, octubre-noviembre, 1985. No debe soslayarse la profunda tradición democrática e igualitaria de Suecia. *Vgr.*, desde el siglo XVIII los suecos ya tenían derecho a acceder a los documentos públicos. *Vid.* NYGREN, R., “Establecimiento del principio de acceso a los archivos y documentos públicos en Suecia. Los años de formación (1765-1766)”, en MAQUEDA ABREU, C., (Coord.), *Encuentro Histórico España-Suecia (7. 2000. Segovia), Poder, Derecho y Legislación, UNED-Marcial Pons, España, 2001*, pp. 301-310.

El mito y falacia de que la carencia institucional de poder vinculatorio del ombudsman deviene en ineficacia no es más que la expresión de un grave déficit democrático en las sociedades subdesarrolladas. *Ergo*, las funciones primigenias del ombudsman son el resultado natural de una sociedad igualitaria y democrática, en las cuales el respeto a la legalidad y la honorabilidad en el servicio público son la fortaleza de la efectividad de las recomendaciones u observaciones del ombudsperson. La falta de “efectividad” de un ombudsman no confirma un fallo de la institución, sino un fallo de la sociedad o, como mínimo, evidencia que esa sociedad tiene como característica el autoritarismo y la arbitrariedad. De ahí que en las sociedades predemocráticas se crea que sólo mediante la coacción y las penas se pueda tener un mínimo de respeto por parte de los y las servidoras públicas.

<sup>6</sup> Resulta interesante que la fase primitiva de una institución de paz y para la convivencia como el Ombudsman, naciera con un rey absolutista y belicista, reconocido como héroe militar y un general de grandes habilidades. Su activismo bélico le llevó a un exilio forzado en Turquía después de la derrota de Poltava.

partes nucleares del gobierno y la población. Obviamente en esta etapa primitiva el ombudsmannen se instituyó para que el rey pudiera mantener el control de sus funcionarios y no para dotar a la población de un medio de protección ante los actos de los servidores públicos.

Parece ser punto de coincidencia el aceptar que el rey Carlos XII pudo haber instituido el “Konungens Ombudsmannen” a partir del conocimiento que tuvo en su exilio en Turquía del Qadi al-Qudat que permite al Sultán el control y apego a la legislación de sus funcionarios<sup>7</sup>. Después de la muerte del rey Carlos XII en 1719, el instituto pasa a llamarse Justitie-Kansler, Canciller de Justicia, en el que se daba cuenta al Parlamento y se representaba al monarca durante su ausencia. La institución continuó, incluso adquiriendo una variante fuera del Parlamento en la época del establecimiento de la monarquía absoluta por el rey Gustavo III en 1772. Se tendrá que esperar hasta 1809 para que con la abdicación del rey Gustavo IV se restableciera el régimen parlamentario en un nuevo cuerpo constitucional, lo cual nos lleva al nacimiento clásico de nuestro objeto de estudio.

En la Constitución de 1809<sup>8</sup> nacerá el ombudsman clásico, que nombra el Parlamento y que ya tiene como función independiente

---

<sup>7</sup> La palabra Qadi alude al juez del mundo islámico. Qadi al-Qudat se refiere al juez titular (o presidente) de un órgano supremo de control (parecido a un Tribunal o una Corte Suprema) que se estableció en el Califato Abbasid que se encarga del control judicial y administrativo. En el mundo islámico son famosos los juristas Abu Hanifa y el juez Abu Yusuf. Vid. HALLAQ, W. B., *The Origins and Evolution of Islamic Law*, United Kingdom, Cambridge University Press, 2005; SCHACHT, J., *An Introduction to Islamic Law*, Oxford, 1964.

<sup>8</sup> Es necesario hacer un matiz respecto de la expresión *Constitución* en Suecia. No estamos ante la idea de cuerpo supremo al estilo de la Carta Magna Estadounidense. En Suecia, más que una *Constitución*, en el sentido acostumbrado en el continente americano, se tiene una serie de Leyes Fundamentales: El Instrumento de Gobierno (*Regeringsformen*); la Ley de Sucesión (*Successionsordningen*); la Ley de Libertad de Prensa (*Tryckfrihetsförordningen*), y la Ley de Libertad de Expresión (*Yttrandefrihetsgrundlagen*). Cuando aludimos a Constitución sueca hablamos del Instrumento de Gobierno.

escuchar al pueblo respecto de las violaciones a los derechos que puedan ejecutar la administración y los tribunales<sup>9</sup>.

Podemos concluir que la institución que nos ocupa tiene como fuente específica el ombudsman parlamentario sueco, nacido constitucionalmente en el siglo XIX. A partir de ahí se ha dado su desarrollo mundial. Empero, en la actualidad, ni todos los ombudsmen son parlamentarios ni todos poseen el mismo nivel de competencia o destinatario. Sin embargo, es punto común adscribir ciertas características generales al ombudsman relacionadas con la independencia, la imparcialidad y la confidencialidad<sup>10</sup>.

Finalmente, hoy en día la popularización y globalización de nuestro objeto ha dado lugar a que se aprecien usos diferentes en la expresión de la palabra sueca genética. Si bien es cierto, en el original sueco no se puede confirmar un intento de exclusión o discriminación hacia un posible titular, también lo es que la traslación de la palabra ombudsman a la práctica de otros contextos, como el anglosajón, ha ocasionado una especie de regularización lingüística que va de la mano con la articulación de la equidad de género.

De esta manera, se tiende a usar *ombudsperson* como palabra que denota neutralidad hacia la posibilidad de titulares mujeres u hombres. *Ombudsman* se limita al hombre y *ombudswoman* a la mujer. Esta regularización en razón del titular expresa un compromiso moral con la innegociable equidad entre los géneros y las construcciones de

---

<sup>9</sup> Se tendrá que esperar hasta 1957 para que el ombudsman también supervise a los gobiernos municipales suecos. No soslayamos la riqueza que aportarían otras presentaciones de antecedentes e instituciones afines. Empero, para efectos del presente artículo hemos optado por considerar analógicamente las ideas de Donald S. Lutz (que emplea para explicar el pensamiento político estadounidense) relativas al hecho de creer que se ha rastreado el origen de una institución por encontrar una expresión previa en pensadores anteriores. Literalmente, él afirma: “Dejando de lado la posibilidad obvia de que los estadounidenses no pudieron haber leído nunca ese particular texto europeo, los estadounidenses pudieron tomar prestado una forma de expresión para explicar lo que ellos habían desarrollado por su cuenta”. *The Origins of American Constitutionalism*, Louisiana State University Press, 1988, p. 11.

<sup>10</sup> Una formalización de las características del ombudsman ha provenido, de manera contemporánea, del mundo del ombudsperson organizacional. Destaca la Asociación Internacional del Ombudsman que prescribe como principios del Código de Ética para la práctica profesional de los ombudsperson la independencia; la neutralidad y la imparcialidad; la confidencialidad y la informalidad. Vid. <http://www.ombudsassociation.org>

género en el mundo contemporáneo. No debe soslayarse que, de forma clásica, la palabra ombudsman ha sido usada en sentido orgánico para significar una institución con funciones especiales de revisión, a partir de una garantía de independencia e imparcialidad.

Nosotros apoyamos el uso de ombudsperson, ombudsman, ombudswoman e, incluso, el de ombuds, con el fin de expresar de manera específica tanto a la institución como el compromiso moral con la visibilidad equitativa de mujeres y hombres en todos los ámbitos de la vida pública y privada.

En lengua española, la denominación viene dada normativamente, por lo que no es cotidiano usar prescriptivamente ombudsman, sino el nombre legal específico asignado<sup>11</sup>. Empero, sí es pertinente conservar y usar la palabra –sea en su forma originaria o en su forma contemporánea– para significar técnicamente y a nivel de especialización funcional a la institución<sup>12</sup>. Esto nos permite excluir aquellas dependencias u órganos que usan expresiones o denominaciones que no se traducen en ser ombudsperson, o que se autoproclaman ombudsman sin serlo.

## **II.- El Ombudsman Organizacional**

Elucidadas las líneas maestras de nuestro objeto de estudio, corresponde adentrarnos en un tipo de ombudsman: el organizacional. En términos simples es factible hablar de un ombudsman no-estatal para mencionar los derroteros de la configuración de la institución, empero, esto no es suficiente para comprenderlo. Proponemos sumar dos dimensiones más a la consabida dimensión diacrónica que presentamos en el punto anterior. En consecuencia, tendríamos tres dimensiones:

---

<sup>11</sup> Por ejemplo, Comisionada(o), Presidente(a) de la Comisión de Derechos Humanos, Defensor(a) Universitario(a), Defensor(a) del lector(a), Defensor(a) del cuentahabiente, Defensor(a) Corporativo(a), etc. Aunque el presente artículo no se ocupa de las figuras clásicas del Estado Mexicano, debemos manifestar que en un sentido estricto las llamadas Comisiones no son en realidad un ombudsman. Existe una configuración que desnaturaliza la idea de ombudsman. Quizá deberíamos hablar de medios de control no jurisdiccional propios de las peculiaridades legales mexicanas, desterrando la denominación de ombudsman.

<sup>12</sup> En lengua inglesa no existe esta necesidad. El uso de ombudsman y sus diversas formas impera y es empleado prescriptivamente de manera cotidiana.

- Una dimensión diacrónica
- Una dimensión funcional
- Una dimensión genética

En la dimensión funcional cabe distinguir un modelo europeo y un modelo estadounidense de ombudsperson. Desde luego, no implicamos una idea rígida para ambos. No obstante, la distinción de los modelos nos permite agrupar las especificidades.

En el modelo europeo está la línea del ombudsman parlamentario sueco de 1809 y los diferentes ombudsperson que se inspiran en éste. La función primordial es el control de los actos del Ejecutivo, bajo el principio de buena o correcta administración y la participación de la ciudadanía que puede externar sus quejas o reclamos en contra de los consabidos actos que no resulten adecuados. Aunque podría considerarse implícita, es menester destacar la función de protección de los derechos fundamentales (a veces, sólo algunos de ellos) en contra de los actos conculcatorios del poder público (básicamente, la Administración, aunque también hay una extensión a otros actos públicos).

En el modelo estadounidense nos encontramos con un ombudsman no circunscrito al Estado o a los actos de la Administración. Es un ombudsperson que se concibe como un medio para la solución de conflictos<sup>13</sup> de la más diversa y compleja índole ahí en donde se den relaciones humanas organizadas (exceptuando, claro está, aquellas que pertenecen al binomio gobernante-gobernado). Este ombudsman promueve un clima armónico, sano y adecuado, garantizando parámetros básicos de calidad en los servicios (administración).

Finalmente, en la dimensión genética tenemos a un ombudsman estatal clásico legislativo que se corresponde con el modelo europeo. Es importante mencionar que en este tipo de ombudsman no sólo significamos la creación parlamentaria reducida a un Estado Nación, sino

---

<sup>13</sup> En el siglo XXI, cada vez más el ombudsman de este modelo forma parte de un sistema complejo de atención y resolución de conflictos. Los llamados sistemas de gestión de conflictos.

que también consideramos a todo ombudsperson creado por el Estado<sup>14</sup>, una organización de Estados o estructuras estatales, sea a nivel local, regional, comunitario o internacional<sup>15</sup>. Cabe también la especialización estatal y no resulta extraña la existencia de ombudsmen militares o relativos a grupos específicos.

El ombudsman organizacional alude a una institución que opera en una estructura de relaciones humanas con diferentes grados de complejidad y misiones que reconoce la existencia de la posibilidad de los conflictos en la interacción cotidiana. El conflicto o el problema se consideran como un área de oportunidad o mejora que fomenta el aprendizaje de la organización y perfecciona los servicios y las relaciones entre los y las participantes. El funcionamiento está delimitado por un fuerte apego a unos valores propios de la organización que se reputan esenciales para la conducta de las personas<sup>16</sup> y el cumplimiento de los objetivos y metas de la organización.

---

<sup>14</sup> Desde luego, siempre que cumpla con las características y funciones de un ombudsman. Precisamente, uno de los problemas que agudizan la crisis que enfrenta la dimensión estatal clásica legislativa, estriba en la falta de cumplimiento de una auténtica configuración de la institución. En México es posible que algunas instituciones que por concesión o coloquio se llaman o autoproclaman ombudsmen, sean en realidad pseudo-ombudsman. Recordemos que la existencia de la legislación no garantiza el funcionamiento. En esta sutileza está el secreto del éxito contemporáneo del ombudsman organizacional. Baste mencionar que el principio de confidencialidad prácticamente es inexistente en algunas “comisiones” en donde se acostumbra hacer toda clase de comentarios y declaraciones en los medios de comunicación, relativas a las quejas e identidad de las partes, lo cual se aleja de cualquier modelo de ombudsman. Recordemos que el ombudsperson puede publicar informes que detallen los problemas y las recomendaciones o soluciones, lo cual es muy distinto a publicar o hacer públicas en los medios de comunicación la identidad de las personas involucradas o emitir juicios sobre su responsabilidad.

<sup>15</sup> Incluso, un ombudsman global. Un ejemplo de propuesta de un ombudsperson global (al menos, internacional) lo encontramos en la Declaración Mundial de los Estudiantes para la Conferencia Mundial de la UNESCO sobre la Educación Superior, aprobada en París el 23 de enero de 2009. En el apartado “Derechos de los Estudiantes” se afirma: “Proponemos el establecimiento de una oficina mundial de defensoría de los estudiantes bajo el auspicio de la UNESCO”. En la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (UAEH) se han venido realizando esfuerzos importantes para garantizar el pleno desarrollo de los derechos del alumnado a través de diversos niveles organizacionales que van desde la Oficina del Defensor Universitario hasta la Dirección General de Servicios Estudiantiles.

<sup>16</sup> Resulta irónico que en las dimensiones clásicas esto se vaya perdiendo o ignorando cuando se tiene como fuente a la Constitución.

Las posibilidades de expresión del ombudsman organizacional son infinitas: empresas, universidades, corporaciones, asociaciones, institutos religiosos, colegios, negocios, bancos, etc.

El ombudsman organizacional tiene una misión diferente a la del estatal clásico legislativo. En primer lugar, este ombudsperson es creado por el órgano de mayor jerarquía (colegiado o unitario) de una organización<sup>17</sup>, a través de una configuración especial de independencia de la cadena de mando. No ha faltado quien cree que el principio de independencia no queda garantizado desde el momento en que el ombudsman trabaja dentro de la propia organización. Sin embargo, esto no es así, pues se requiere independencia y no autonomía respecto de la organización.

La independencia es la característica que se predica del trabajo del ombudsman, el cual no recibe mandato ni orden alguna de la estructura organizacional o la cadena de mando (incluido, el máximo órgano que lo creó)<sup>18</sup>. La independencia le permite acceder a todos los niveles de la organización para solicitar la información o el canal de comunicación que se considere necesario. Hay que destacar que el ombudsman organizacional carece de poder vinculatorio. Sin embargo, su eficacia es una cuestión de respeto, producto de la práctica de la imparcialidad y la confidencialidad.

En realidad, no hay que temer un posible quiebre de la independencia del ombudsman, pues su desempeño y reconocimiento por parte de todos los y las integrantes de la organización viene dado por la eficacia de sus funciones. El ombudsman organizacional se dirige a la solución informal de los conflictos. Esta es la principal función y seguramente el signo de su prestigio contemporáneo.

Nos damos cuenta de que el énfasis está en la solución del conflicto, pero a través de un medio que no resulta tradicional para la cultura legal acostumbrada: la informalidad. Precisamente, este es el

---

<sup>17</sup> A saber, Alta Gerencia, Dirección General, Presidencia, H. Consejo Universitario, Junta de Gobierno, Junta Directiva, etc.

<sup>18</sup> Aunque sí está obligado a informar a la Alta Gerencia y hacer informes públicos para la organización. Además, *vid. Guidance for best practices and Commentary on the American Bar Association Standards for the establishment and operation of ombuds Offices.*

secreto de la confianza que se ha ganado el ombudsman en las últimas décadas. No es la relevancia del proceso, sino la solución el *quid* del ombuds, pues su actuación no está cimentada en la rigidez de un procedimiento formal legal. Aunque pareciera cierto, no es verdadero que la existencia de un procedimiento formal legal rígido garantice una solución. Esa vieja idea tiene que ver con la creencia de que el proceso (o un procedimiento) garantiza *per se* la equidad hacia las partes y la solución ante los ojos de un tercero imparcial, asociado clásicamente a la figura del juez o jueza<sup>19</sup>.

El procedimiento formal sí que puede ser un obstáculo para la solución e incluso un motivo para ahondar en las diferencias de las partes. La formalidad legal (y legaloide) no garantiza una solución. Lo que garantiza es un resultado cierto y previamente descrito en los enunciados procedimentales: una resolución formal que da por concluida la disputa de pretensiones entre las partes, a saber, una sentencia (de manera básica). Puede aseverarse que este paradigma integra la cultura del litigio, es decir, el requerir vincular a una persona a la formalidad de un órgano coactivo (y muchas veces jurisdiccional) para resolver un diferendo. No creemos equivocarnos si aseveramos que esa cultura es costosa en dinero, tiempo y con resultados insuficientes e, incluso, inútiles.

A esto hay que añadir que la existencia misma del proceso formal legal impone una carga a las personas que entran en conflicto, pues tienen que recurrir a la contratación de los servicios de un abogado(a), sumar pérdida de tiempo y entrar al azar público de que la normatividad formal no garantiza la competencia profesional de los juzgadores<sup>20</sup>.

El ombudsman organizacional implica habilidades y no formalidades. Su éxito le viene dado por las habilidades y competencias

---

<sup>19</sup> Es aquí en donde hay que tomar en cuenta a los medios alternos de solución de los conflictos y los mencionados sistemas de gestión del conflicto, en los cuales se prescinde de la rigidez y formalismo de la jurisdicción estatal clásica. Se recomienda consultar: FOLBERG, J., TAYLOR, A., *Mediación. Resolución de conflictos sin litigio*, México, Limusa, 1997; CANO LINARES, A., CASTANEDO ABAY, A., *Métodos alternativos de solución de conflictos: perspectiva multidisciplinar*, Madrid, Dykinson, 2006; HINOJOSA SEGOVIA, R., *Sistemas de solución extrajurisdiccional de conflictos*, Madrid, Editorial Universitaria Ramón Areces, 2006.

<sup>20</sup> Además de la corrupción. Se puede tomar como referencia los reportes de Transparencia Internacional sobre México.

que le permiten solucionar los conflictos. Por eso en una organización con valores y prestigio es normal contar con un ombudsperson. La ventaja es obvia: uno(a) acude al ombudsperson de su organización porque siempre hay solución<sup>21</sup>. Además, es una solución gratuita, imparcial, confidencial, amigable y asequible. En contraparte, la formalidad legal significa trámites y trámites, sin garantía de ninguna solución posible.

El ombudsman se ha ido agigantado en este siglo<sup>22</sup> porque está a favor de una cultura organizacional basada en valores y no en una cultura de litigio. Tanto los mandos de la organización como el personal temen al Estado y sus procesos litigiosos que algunas veces no garantizan nada<sup>23</sup>. Incluso, en los países en donde sí funciona el Estado de Derecho y las Instituciones, el ombuds organizacional se constituye en un elemento indispensable para prevenir o solucionar los conflictos<sup>24</sup>. En estos casos la eficacia de las instituciones hace que las organizaciones vean en su ombudsperson un aliado para evitar los costosos litigios y las temidas indemnizaciones. La existencia de un conflicto ante los mecanismos formales legales estatales puede significar una pérdida de prestigio para la organización. El prestigio, la reputación y la buena imagen son los pilares indispensables para el desarrollo de las organizaciones en el mercado, los consumidores(as), el personal o el medio profesional o de fines comunitarios en el que éstas se desenvuelven.

El ombudsman organizacional ha comenzado a ganar presencia y terreno respecto del ombudsman clásico legislativo estatal. El ombudsperson organizacional implica una profesión. El clásico conlleva el ejercicio de un cargo en el que no siempre está garantizado

---

<sup>21</sup> El debate, entonces, es el concepto de solución y su aceptación. Es verdad, a veces, el problema está en que la solución no gusta, pero ahí están las habilidades del ombuds.

<sup>22</sup> En especial, en organizaciones multinacionales.

<sup>23</sup> Baste leer los informes o reportes de los ombudsperson organizacionales para percatarse de cuántos conflictos se evitan, amén de las reglas de aprendizaje organizacional que se van sentando para beneficio de la calidad de los servicios y el bienestar del personal, la clientela o la comunidad.

<sup>24</sup> Muchas veces actuando el ombuds como parte de un sistema de gestión de conflictos, en el que también puede incluirse a la mediación (sea como herramienta independiente o como parte del trabajo del ombudsperson). Es el caso de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo que en el artículo 108, fracción III del Estatuto General prescribe: “Corresponde al defensor universitario: ...III. Actuar como mediador entre los miembros de la comunidad universitaria en la resolución de las diferencias que surjan en materia de derechos humanos”.

el profesionalismo ni la profesionalización<sup>25</sup>. Al implicar una profesión que requiere conocimientos acreditables, las organizaciones designan a personas altamente cualificadas para la solución de los conflictos.

Por ser una profesión y no un cargo, la permanencia del ombudsperson en su organización depende de la confianza que las personas le tengan a partir de la efectividad en su función de solucionar los conflictos. De lo contrario la organización procede a la remoción<sup>26</sup>.

Lo antes dicho parece evidenciar el futuro de nuestro objeto de estudio. Incluso, podríamos arriesgarnos a afirmar que el desarrollo profesional del ombudsman en general se vincula fuertemente al organizacional, hasta el grado de eclipsar la dimensión clásica que lentamente está perdiendo presencia.

Finalmente, el ombudsman organizacional tiene otras funciones importantes<sup>27</sup>:

- Promover cambios en la organización, con base en los valores, misión y visión.
- Coadyuvar con las diferentes dependencias de la organización para que exista aprendizaje organizacional con el fin de mejorar la calidad de los servicios y responder a las demandas e intereses del personal y de los clientes(as) o comunidad a la que sirven<sup>28</sup>.
- Dar retroalimentación a la Alta Gerencia sobre el clima de la organización y las necesidades de las personas que trabajan en ella o a las que prestan servicio.

---

<sup>25</sup> Se puede hacer un ejercicio simple consistente en comparar el currículum que aparece en las páginas Web de un ombudsman organizacional con el de uno clásico estatal. Es posible que en algunas latitudes nos demos cuenta que las diferencias son abismales. También es probable que observemos una constante en competencias certificadas y en graduaciones académicas para el ombudsman organizacional que es algo difícil de encontrar en los clásicos de ciertos Estados.

<sup>26</sup> Esto explica la permanencia de ombudsperson durante décadas en algunas organizaciones estadounidenses, o bien, la existencia de ombudsperson que se han desempeñado en varias organizaciones y continúan su trabajo. Este escenario dista mucho de los ombudsperson clásicos estatales de las sociedades pre-democráticas en vías de desarrollo en la que se desempeña el cargo por razones políticas, incluso, ante la oposición manifiesta de la sociedad y las fuerzas políticas minoritarias.

<sup>27</sup> El énfasis puede ser diferente, pero en términos globales éstas serían las básicas.

<sup>28</sup> El ombudsman puede ser una valiosa herramienta para el desarrollo y control de la calidad organizacional, bajo la norma ISO 9001:2008.

### III.- El Defensor Universitario

¿Qué tipo de ombudsperson es el Defensor de una institución de educación superior? Los dos puntos precedentes nos habilitan para aseverar que es uno organizacional. Sin embargo, hay que destacar que algunas universidades poseen defensorías que en realidad no son un ombudsman. Determinar el origen del ombudsman en la universidad no es el objeto del presente artículo, empero, habría que señalar dos contextos en los que se puede rastrear su génesis: el anglosajón y el iberoamericano.

En el contexto anglosajón, con las universidades estadounidenses a la cabeza, encontramos la presentación tradicional del Defensor Universitario como ombudsperson organizacional que resuelve de manera informal los conflictos e impulsa la calidad de los servicios institucionales. Es factible rastrear que el sentimiento de profesionalización y profesionalismo para los ombudsperson tiene claros antecedentes en el contexto estadounidense<sup>29</sup>. En este sentido resulta insoslayable recordar a la Asociación de Ombuds de Universidades y Colegios<sup>30</sup> y la Asociación de Ombudsman<sup>31</sup>. En julio de 2005, a partir de las dos asociaciones precedentes, se formaría la mayor asociación

---

<sup>29</sup> Contexto del que surgirá el modelo internacional para la educación, formación y práctica profesional de los ombudsperson organizacionales a nivel internacional. Desde luego, sin que esto signifique desconocimiento de otros contextos que han y siguen contribuyendo al desarrollo de la institución. Como es natural Europa y sus ombuds resultan insoslayables.

<sup>30</sup> *University and College Ombuds Association (UCOA)*.

<sup>31</sup> *The Ombudsman Association (TOA)*.

mundial de los ombudsperson organizacionales: la Asociación Internacional del Ombudsman<sup>32</sup>.

En el contexto iberoamericano, es menester destacar a México y a España. En los Estados Unidos Mexicanos, nació en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) en 1985 la Defensoría de los Derechos Universitarios que ha inspirado a otros organismos en el medio universitario nacional. La Defensoría de los Derechos Universitarios tiene una configuración especial que a veces se aparta de los cánones estrictos del ombuds organizacional, pues se concentra, básicamente, en la tutela de los derechos académicos de la comunidad estudiantil y el personal académico que consagra la Legislación Universitaria<sup>33</sup>. La Defensoría constituye un órgano jurídico independiente que se ancla en el control de la legalidad de manera oficiosa a instancia del alumnado o el personal académico. Esto conlleva de manera inextricable un mecanismo formal contradictorio que arranca con las quejas o actuaciones oficiosas y que le da, como ha dicho Jorge Barrera Graf, “un carácter jurisdiccional e inculpativo”<sup>34</sup>.

Las características precedentes alejan a la Defensoría de la UNAM de la idea común y contemporánea de un ombudsman

---

<sup>32</sup> *International Ombudsman Association. Vid. <http://www.ombudsassociation.org/about/history.asp>*

Desde luego, las asociaciones de ombuds universitarios son comunes en diversos países. Un buen ejemplo que expresa el rigor y honorabilidad profesional es el caso de Canadá con la Asociación de los Ombudsperson de las Universidades y Colegios Canadienses (*The Association of Canadian College and University Ombudspersons. ACCUO*) y el Foro de los Ombudsman Canadienses (*The Forum of Canadian Ombudsman. FCO*). En México se han hecho notables esfuerzos pero aún falta avanzar en los derroteros de la estandarización de los ombuds universitarios, la cultura de la legalidad y la cultura cívica y democrática. En el caso del ombuds de la Universidad es menester consolidarlo en la realidad, incluso, en sustitución de las clásicas Defensorías y Procuradurías de los Derechos Universitarios o de los Derechos del Alumnado. También es imprescindible avanzar en la creación de Sistemas de Gestión de Conflictos en el ámbito universitario. Lograrlo será el signo inequívoco de que nuestras universidades son genuinos espacios democráticos y libres.

<sup>33</sup> Está fuera de debate el que la Defensoría de la UNAM ha sido el modelo de inspiración clásico para la universidad pública. Otras universidades han hecho extensiva la idea protectora a toda la comunidad universitaria. Un ejemplo está en la Defensoría de los Derechos Universitarios de la Universidad Autónoma de Sinaloa. Vid. Los artículos 1, 2 y 3 del Reglamento de la Defensoría de ésta Universidad.

<sup>34</sup> “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, p. 24

organizacional y lo acerca más a los mecanismos organizacionales de control interno de legalidad o a las funciones específicas de los múltiples medios de atención formal de los conflictos de la institución.

La Defensoría de la UNAM tiene vocación de ombudsman organizacional, aunque no lo es en todas su operatividad. Esto nos lleva a aseverar que estamos ante una instancia híbrida<sup>35</sup> (ombuds y mecanismo rígido formal de la legalidad interna), lo cual hace razonable aseverar que la Defensoría no sólo (y no siempre) funciona como ombudsperson, o bien, que no es exclusivamente un ombudsman organizacional. Obviamente, la exclusión del personal administrativo y la ausencia de la búsqueda de soluciones provenientes del principio de informalidad y habilidades de los ombuds organizacionales contemporáneos son asignaturas pendientes que de considerarse por la UNAM traería una revitalización futura de su tradicional Defensoría<sup>36</sup>.

Una configuración contemporánea que se aproxima en mayor medida con el funcionamiento de un ombudsman universitario del siglo XXI es el Defensor Universitario de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (UAEH). A diferencia de la Defensoría de la UNAM, el Defensor Universitario de la UAEH no se ancla en un mecanismo formal y rígido de control de la legalidad para algunos integrantes de la comunidad universitaria<sup>37</sup>. El Defensor de la UAEH tiene como una

---

<sup>35</sup> La naturaleza híbrida es una constante internacional contemporánea en los ombuds organizacionales universitarios. En realidad, es muy difícil hablar de *pureza operativa*. Muchos ombuds también actúan como controladores de legalidad (la UNAM), como mediadores, impulsores y garantes de la equidad de género y la prevención del hostigamiento en todas sus formas (caso de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo).

<sup>36</sup> Aunque cabe destacar que para la cultura tradicional litigiosa de los mexicanos y mexicanas parece ser más fácil la adopción de una Defensoría como organismo híbrido que de un ombuds universitario en el sentido contemporáneo.

<sup>37</sup> El nacimiento de la Oficina del Defensor Universitario se remonta al Modelo Educativo y a la petición que diversos sectores de la UAEH formularon a la máxima autoridad, H. Consejo Universitario

A finales del año 2005 la Dirección General de Planeación comenzó a realizar diversos estudios para concretar la figura. Para el año 2006 se había definido un proyecto que establecía como eje primordial el configurar una Oficina con los elementos definitorios de un ombudsman organizacional.

La figura nació en 2006 a través del ejercicio de la facultad que concede el artículo 22, fracción VI y XI de la Ley Orgánica al Sr. Rector. Actualmente, la Oficina del Defensor Universitario forma parte de la reestructuración organizacional que experimentó la Institución y que se expresa en el Estatuto General de 2008 en los artículos 105, 106, 107 y 108.

de diez funciones la recepción e investigación tradicional de quejas, aunque de una manera revitalizada a partir del respeto de los principios y habilidades que mundialmente deben practicar los ombudsperson organizacionales.

A diferencia de las defensorías del modelo propuesto por la UNAM, el Defensor Universitario de la UAEH tiene como principales herramientas la resolución informal de conflictos, la revisión de cualquier acto institucional y el estudio o discusión de cualquier diferendo entre todos los miembros de la Comunidad Universitaria<sup>38</sup>. De manera expresa, el Defensor Universitario de la UAEH posee una función educativa, una de resolución informal, una de mediación y una de investigación cuasi formal bajo el procedimiento de queja. Además, la mayor parte de sus actuaciones se dirigen al cambio profundo y sistémico dentro de la UAEH. Tal es la causa de las funciones de asunción de compromisos e impulso de políticas en derechos humanos. Adicionalmente, el Defensor Universitario tiene asignadas la promoción y defensa de la equidad de género y el trato equitativo en todos los servicios. El Estatuto General de la UAEH de 2008 aporta claridad en la complejidad funcional del organismo en el artículo 108.

Artículo 108. Corresponde al Defensor Universitario:

- I. Formular, diseñar, establecer y proponer las políticas en materia de derechos humanos y equidad de género para la comunidad universitaria;
- II. Promover la cultura de los derechos humanos entre la comunidad universitaria;
- III. Actuar como mediador entre los miembros de la comunidad universitaria en la resolución de las diferencias que surjan en materia de derechos humanos;

---

<sup>38</sup> Excepción hecha de los asuntos jurisdiccionales pendientes de resolución o los relativos a los mecanismos de defensa de los sindicatos en favor de los y las agremiadas. Además, en la UAEH las personas externas a la comunidad pueden presentar una queja cuando sus derechos fundamentales son violentados por las autoridades e integrantes de la comunidad universitaria. Otra cuestión novedosa y diferente de los modelos tradicionales estriba en que también el funcionariado puede presentar una queja. Por ejemplo, un caso de hostigamiento moral o sexual pudiera implicar una víctima perteneciente a este sector.

- IV. Establecer, con las dependencias universitarias, compromisos en materia de derechos humanos;
- V. Hacer recomendaciones con motivo de las visitas y los procedimientos de investigación sobre vulneración de los derechos humanos;
- VI. Practicar evaluaciones en materia de respeto y cumplimiento de los derechos humanos;
- VII. Conocer y resolver los procedimientos de tutela y protección de los derechos humanos;
- VIII. Asesorar a la comunidad universitaria en materia de derechos humanos y equidad de género;
- IX. Entregar al Rector, durante la primera quincena del mes de febrero, un reporte por escrito de las actividades de su función, y
- X. Cumplir las demás encomiendas que le confieran la normatividad universitaria y el Rector.

Sin lugar a dudas, el Defensor Universitario de la UAEH y la Defensoría de la UNAM representan la totalidad de posibilidades para integrar un ombuds universitario en Latinoamérica. La complejidad de las funciones de uno y otra los puede separar del modelo estadounidense acostumbrado de ombudsperson universitario, aunque esto no significa una diferenciación de peso que afecte su naturaleza de ombuds.

En España encontramos el otro gran bastión del ombudsman universitario. El punto de partida lo podemos situar en la Ley Orgánica de Universidades 6/2001 que establece al Defensor Universitario como obligatorio en la universidad española. La consabida Ley comienza por establecer en el artículo 46.2, h), la actuación del Defensor Universitario como un derecho del estudiantado. En la disposición adicional decimocuarta se establece formalmente al defensor Universitario como un ombudsperson organizacional de la universidad Española:

Para velar por el respeto a los derechos y las libertades de los profesores, estudiantes y personal de administración y servicios, ante las actuaciones de los diferentes órganos y servicios universitarios, las

Universidades establecerán en su estructura organizativa la figura del Defensor Universitario. Sus actuaciones, siempre dirigidas hacia la mejora de la calidad universitaria en todos sus ámbitos, no estarán sometidas a mandato imperativo de ninguna instancia universitaria y vendrán regidas por los principios de independencia y autonomía.

Corresponderá a los Estatutos establecer el procedimiento para su elección o designación, duración de su mandato y dedicación, así como su régimen de funcionamiento.

Resulta interesante destacar que el Defensor Universitario español opera sobre dos dimensiones: el respeto de los derechos y libertades del profesorado, alumnado y personal administrativo y la mejora de la calidad universitaria. Es evidente que el diseño del ombuds que nos ocupa claramente supera la noción reduccionista tradicional de los derechos universitarios al hablar de libertades y derechos. Además, la mejora de la calidad universitaria abre la puerta al uso extensivo y exhaustivo de las habilidades contemporáneas de los ombuds organizacionales, sin depender de los tradicionales procedimientos rígidos de queja.

Cada universidad tiene libertad en la designación, duración y dedicación del Defensor Universitario y, lo que es más importante, tiene libertad en el régimen de funcionamiento. Sin duda esa libertad conlleva flexibilidad para este ombuds, empero, consideramos que se debe avanzar por un uso estandarizado de habilidades y funciones en la solución de las peticiones o conflictos cotidianos que reciben los defensores y defensoras universitarias<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> En este sentido, el ombuds anglosajón (en especial, el estadounidense) presenta un importante avance que no debemos soslayar ni españoles ni latinoamericanos. En el tema de las funciones y habilidades resulta obligada la lectura del artículo de quien ha sido Defensora Universitaria del MIT desde 1973 y cofundadora de la Asociación del Ombudsman Corporativo (que más tarde sería la Asociación del Ombudsman que finalmente formaría la Asociación Internacional del Ombudsman): Mary P. Rowe. Nos referimos a *Options, Functions and Skills. What an organizational ombudsperson should know*, IOA Booklet, Hillsborough, NJ, IOA, reprinted, 2008. (Nota: el artículo se reimprimió por la IOA a partir de la autorización de Plenum Press y los editores del *Negotiation Journal*. El artículo se tomó del Volumen 11 de abril de 1995).

Concluimos que la evolución y expansión futura del ombudsperson de la universidad tiene que darse, en gran medida, a partir de las aportaciones estadounidenses e iberoamericanas. Ya hemos mencionado que en lengua inglesa no se presenta problema alguno en el uso de la palabra ombudsman. En español la palabra estaría reservada para el sentido técnico, pues lo común es el uso de Defensor Universitario. Preferimos éste al de Defensoría de los Derechos Universitarios o Procuraduría de los Derechos.

Defensor Universitario se concilia mejor con la esencia de un ombudsman para la universidad y permite incorporar con flexibilidad todos los paradigmas contemporáneos. Otras expresiones pueden ocasionar una reducción innecesaria a la acción de nuestro objeto de estudio<sup>40</sup>.

¿Qué derechos protege el Defensor Universitario? En términos generales no hay una exclusión expresa, empero, debe considerarse que el aserto queda matizado por el contexto organizacional universitario. En este sentido, es menester abordar una distinción común entre derechos universitarios y derechos fundamentales en la universidad.

La idea de los derechos universitarios está preconditionada a la existencia de un estatus específico relacionado con un sector institucional (alumnado o personal). Estos derechos provienen de la imputación que la universidad hace a la persona de ciertas libertades. Sin embargo, esa noción conlleva una limitación si la contrastamos contra la de los derechos fundamentales en la universidad. *Ergo*, es válido aseverar que los derechos fundamentales se articulan en la universidad, sin que sea necesario que la organización los impute a través de un reglamento concreto.

Es preferible hablar de los derechos fundamentales en la universidad que de los derechos universitarios que puede dejar de lado a los derechos que no están contemplados en la reglamentación interna de la organización, pero que la propia organización puede terminar desconociendo a través de sus autoridades, personal y servicios.

---

<sup>40</sup> Excluyendo innecesariamente habilidades, funciones o sectores.

<sup>41</sup> Caso específico de los y las aspirantes a las titulaciones o las personas que concursan para obtener una plaza o empleo temporal. También están los y las visitantes que, por ejemplo, pudieran acudir a un evento cultural y sufrir un trato inequitativo por parte del personal universitario.

Recordemos que las personas que no forman estrictamente parte de la universidad o están por formar parte de ella no quedan sin derechos fundamentales al entrar en las instalaciones o interactuar con el personal de las dependencias<sup>41</sup>. Estas personas también pueden ser sujetas de discriminación, de trato inequitativo o de servicios con deficiente calidad, lo cual haría competente al Defensor Universitario.

Una idea de que el ombudsman universitario se encarga del impulso y protección de los derechos fundamentales en la universidad resulta armónica con una tesis de la universidad como espacio tolerante, plural y democrático.

En consecuencia, el Defensor Universitario como ombudsman organizacional desarrolla las siguientes funciones:

- Promueve y vigila la cultura de la legalidad. Esto puede incluir el impulso de códigos o estándares éticos, de integridad académica o de políticas institucionales.
- Mediante la retroalimentación y las recomendaciones de la solución informal de los conflictos, el Defensor Universitario impulsa la revisión de los procesos institucionales y contribuye a garantizar la calidad de los servicios.
- Promueve una educación basada en valores y derechos fundamentales.
- Es un gestor de conflictos o un solucionador de conflictos entre los miembros de la comunidad universitaria, o bien, entre personas externas respecto de actos de las autoridades o servicios universitarios.
- Es un asesor sobre el ejercicio de los derechos fundamentales de toda la comunidad universitaria.
- Es el principal promotor de las igualdades y la equidad de género en la universidad.
- Es un consultor para la Administración Universitaria con el fin de que los procesos institucionales sean equitativos y ofrezcan calidad.

Establecer e integrar una Oficina del Defensor Universitario y nombrar al titular o titulares es una de las asignaturas que toda institución de educación superior debe afrontar en el mundo contemporáneo. Actualmente, no se entiende a la universidad y a la vida universitaria sin la existencia de un Defensor Universitario.

Las configuraciones posibles y las características que finalmente decidan el H. Consejo Universitario, las Juntas de Gobierno o las Rectorías no deben ser motivo para dejar de impulsar y visibilizar a este ombudsman organizacional. Es la confianza que el Defensor Universitario se gana con su trabajo diario la fuente de su legitimidad y permanencia.