

895  
2ej



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO  
FACULTAD DE DERECHO

"ORIGEN Y DEVENIR DEL OMBUDSMAN"  
¿UNA INSTITUCION ENCOMIABLE?



FACULTAD DE DERECHO  
SECRETARIA AUXILIAR DE  
EXAMENES PROFESIONALES

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A  
SONIA VENEGAS ALVAREZ

MEXICO, D. F.

1987



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

# ÍNDICE

Introducción . . . . .	IX
------------------------	----

## CAPITULO PRIMERO

### INSTAURACION Y FUNCIONAMIENTO DEL OMBUDSMAN

1.1 Un defensor de los derechos humanos. . . . .	2
1.2 Un órgano que resuelve las quejas presentadas en contra de la Administración Pública . . . . .	7
1.3 Un instrumento pesquisidor de anomalías buro- cráticas . . . . .	12
1.4 Un mecanismo democrático de control . . . . .	17
1.5 Origen y difusión del <u>Ombudsman</u> . . . . .	20
1.5.1 Genealogía del <u>Ombudsman</u> sueco . . . . .	20
1.5.2 El periodo de libertad ( <u>Frihetstid</u> ) en Suecia.	21
1.5.3 La época gustaviana. . . . .	21
1.5.4 La constitución sueca de 1809. . . . .	23
1.5.5 La implantación de otros <u>Ombudsmen</u> en el mundo	27

## CAPITULO SEGUNDO

### SOPORTE DOCTRINARIO DE LA INSTITUCION

2.1 Concepto de <u>Ombudsman</u> . . . . .	38
2.2 Notas características de la institución. . . . .	39

2.2.1	Independencia. . . . .	39
2.2.2	Autonomía de organización. . . . .	40
2.2.3	Accesibilidad al <u>Ombudsman</u> . . . . .	41
2.2.3.1	Sistemas de acceso . . . . .	41
2.2.3.2	Medios de acceso . . . . .	43
2.2.3.3	Obstáculos de acceso . . . . .	43
2.2.4	Accesibilidad del <u>Ombudsman</u> a la información . . . . .	44
2.2.5	Las resoluciones del <u>Ombudsman</u> . . . . .	47
2.2.5.1	Carácter no vinculatorio de las resoluciones . . . . .	47
2.2.5.2	Clasificación de las resoluciones. . . . .	48
2.2.6	La <u>auctoritas</u> de los <u>Ombudsmen</u> . . . . .	51
2.2.7	Publicidad de la institución . . . . .	52
2.2.8	Difusión del trabajo de los <u>Ombudsmen</u> . . . . .	56
2.3	Taxonomía del <u>Ombudsman</u> . . . . .	59

### CAPITULO TERCERO

#### PANORAMICA COMPARATIVA DE ALGUNOS ASPECTOS NORMATIVOS DEL INSTITUTO

3.1	Nombramiento del <u>Ombudsman</u> . . . . .	68
3.2	Causas de incompatibilidad . . . . .	69
3.3	Duración en el cargo . . . . .	72
3.4	Organización de la oficina . . . . .	76
3.5	Competencia de los <u>Ombudsmen</u> . . . . .	84
3.6	Procedimiento de los <u>Ombudsmen</u> . . . . .	94
3.6.1	Legitimación procedimental . . . . .	94

3.6.2	Término preclusivo para presentar la queja ante el <u>Ombudsman</u> .	98
3.6.3	Actuación <u>ex officio</u>	99
3.6.4	La forma de la queja	101
3.6.5	El contenido de la queja	102
3.6.6	Valoración de la queja	102
3.6.7	El curso del procedimiento	103
3.6.8	Costas procedimentales	106
3.7	La responsabilidad del <u>Ombudsman</u>	107

#### CAPITULO CUARTO

##### EL OMBUDSMAN EN LOS PAISES EN VIAS DE DESARROLLO

4.1	Introducción	109
4.2	El <u>Ombudsman</u> en países en vías de desarrollo, miembros de la <u>Commonwealth</u> británica.	111
4.2.1	India.	111
4.2.2	Jamaica.	116
4.2.3	Mauricio	119
4.2.4	Nigeria.	122
4.3	El <u>Ombudsman</u> en Latinoamérica.	125
4.3.1	Argentina.	125
4.3.2	Colombia	132
4.3.3	Uruguay.	135

4.3.4 Guatemala. . . . .	140
4.4 Puerto Rico. . . . .	141

**CAPITULO V**

**EL OMBUDSMAN EN MEXICO**

5.1 Introduccción. . . . .	148
5.2 El Procurador de Vecinos del Municipio de Colima . .	149
5.3 La Defensoría de los Derechos Universitarios . . . .	149
5.4 La Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos en Nuevo León. . . . .	158
5.5 La Procuraduría General del Gobernado (una propuesta)	159
5.5.1 Motivación del Proyecto estatutario de la Procuradu- ría General del Gobernado. . . . .	159
5.5.2 Lineamientos generales del proyecto estatutario de la Procuraduría General del Gobernado. . . . .	161
5.5.3 Proyectos Legislativos . . . . .	167
Conclusiones . . . . .	178
Bibliografía . . . . .	184
Legislación consultada . . . . .	202

## INTRODUCCION

Ombudsman no es un vocablo acuñado por la sociedad contemporánea, es una palabra de origen sueco que se usa desde hace siglos para referirse a una persona u órgano que protege intereses de otros individuos. Específicamente, surge en 1809, cuando el gobierno de Suecia nombra a un funcionario (el Ombudsman) para investigar las quejas del público en contra de la burocracia gubernamental.

Sin embargo, es en el presente siglo cuando esta institución adquiere relevancia internacional.

La centuria en curso -dice Mauro Cappelletti- se ha caracterizado por hechos que significan tensión en la justicia; y que este autor los agrupa en tres: (1)

1. Acontecimientos que aunque no son nuevos para la humanidad, son realizados con extrema brutalidad en un contexto social que se autoproclama, moderno y progresista; así tenemos regímenes totalitarios, tiranías de hombres, de partidos, de ideologías; la opresión y exterminio por parte de individuos, grupos, razas, religiones que so pretexto de defender una superioridad, han violado los derechos humanos.

2. Sucesos que por su magnitud han involucrado trágicamente a la humanidad entera; ellos son las dos conflagraciones de carácter mundial.

3. Acaecimientos que al realizarse provocan enormes transformaciones económicas y tecnológicas generadoras a su vez de cambios trascendentales sobre todo en los aspectos social, intelectual y ambiental; se crean de esta forma los conglomerados urbanos con toda su potencialidad de alienación, para el individuo y para los grupos mismos.

En la búsqueda de soluciones a esta problemática, una de las respuestas que ha tenido gran aceptación ha sido la formulación de la idea del Estado Social de Derecho, ello significa "asignar al Estado el establecimiento y mantenimiento del derecho como función capital y, cuyos límites de acción estén rigurosamente definidos por éste". (2)

Para la realización de este ideal (el Estado Social de Derecho), se ha requerido de un intervencionismo estatal en grandes dosis, lo cual ha causado consecuente e inevitablemente un desmesurado crecimiento del aparato administrativo, y ello merma la esfera de libertades de los gobernados, en virtud de que los mismos se encuentran sujetos a un número cada vez mayor de procedimientos administrativos. (3)

El aparato estatal se preocupó en principio por diseñar instrumentos jurídicos para proteger las atribuciones de los gobernantes frente a los gobernados, pero no viceversa; en los últimos años se ha tratado de colmar jurídicamente esta grave carencia. Una de las soluciones que ha dado óptimos resultados ha sido la implantación del Ombudsman; de ahí su reciente adopción por múltiples países.



El Ombudsman recuerda a los servidores públicos que tienen derechos y obligaciones no sólo ante el Estado sino también para con el público; tanto en lo general como en lo individual.

Los derechos a quejarse (de petición), a ser oído (de audiencia) y a ejercer una acción correctiva para el caso en que uno se vea dañado en su esfera jurídica han sido considerados como derechos humanos; <sup>(4)</sup> por lo tanto, una transgresión a los mismos significa, sin lugar a dudas, una seria lesión a la inherente dignidad del ser humano.

Nuestra institución, objeto de estudio, ha realizado su más destacada participación cuando acude a ella el gobernado que se siente agraviado de algún modo, en asuntos en los cuales tiene que ver con el Estado (problemas que no resolvió la autoridad competente, peticiones no contestadas, quejas no recibidas, etc.). El gobernado es titular del derecho a quejarse ante alguien que tenga la facultad de investigar las reclamaciones en su nombre, sin obstáculo gubernamental alguno, a fin de resolver la disputa y hacerla del conocimiento público. En suma, se necesita de alguien que humanice los asuntos burocráticos. La institución que nos ocupa lo puede hacer, ya que se presta para enfrentar las acciones gubernamentales que aquejan a los ciudadanos y para salvar las barreras existentes entre gobernantes y gobernados.

La creciente Ombudsmanía puede atribuirse, en parte, a las actividades proselitistas de los Ombudsmen, de los colaboradores y estudiosos de la institución; pero más importante ha sido la aceptación

de la idea por parte de los gobiernos, al reconocer la trascendencia del papel que desempeña esta figura en los campos de protección de los derechos humanos, control burocrático, detección y superación de deficiencias administrativas o gubernamentales.

Al desarrollar este estudio nos hemos propuesto como objetivos:

1. Dar a conocer a la institución (Ombudsman) mediante un estudio sistemático
2. Analizarla jurídicamente
3. Hacer algunas consideraciones de carácter comparativo
4. Demostrar que se trata de una noble institución digna de encomio
5. Proponer su implantación en nuestro país, a nivel federal.

Para desarrollar los objetivos antes indicados, hemos estructurado el trabajo en cinco capítulos: instauración y funcionamiento del Ombudsman (cap. I); soporte doctrinario de la institución (cap. II); panorámica comparativa de algunos aspectos normativos del instituto (cap. III); el Ombudsman en los países en vías de desarrollo (cap. IV) y; el Ombudsman en México (cap. V).

Consideramos que el trabajo es perfectible. Este es un modesto esfuerzo intelectual; juzguen los entendidos.

Hacemos patente nuestro agradecimiento al Dr. Héctor Fix-Zamudio, quien nos facilitó gran parte de la información y muy sabiamente estuvo al cuidado de esta tarea como director de la misma. A la maestra Patricia Villalobos S., quien nos fomentó el amor al estudio, patrimonio invaluable del que nadie puede despojarnos. A la señorita Beda Caletí S. por su paciente colaboración en mecanografiar los originales de este ensayo.

## CAPITULO I

### INSTAURACION Y FUNCIONAMIENTO DEL OMBUDSMAN

**SINOPSIS:** 1.1 *un defensor de los derechos humanos.* 1.2 *Un órgano que resuelve las quejas presentadas en contra de la Administración Pública.* 1.3 *Un instrumento pesquisidor de anomalías burocráticas.* 1.4 *Un mecanismo democrático de control.* 1.5 *Origen y difusión del Ombudsman.* 1.5.1 *Genealogía del Ombudsman.* 1.5.2 *El periodo de libertad (Frihetstid) en Suecia.* 1.5.3 *La época gustaviana.* 1.5.4 *El Ombudsman en la Constitución sueca de 1809.* 1.5.5 *La implantación de otros Ombudsmen en el mundo.*

## 1.1 UN DEFENSOR DE LOS DERECHOS HUMANOS

Los fenómenos observados, recién constituida la segunda conflagración mundial, fueron la inclusión de declaraciones sobre los derechos fundamentales de la persona humana en las Constituciones de la mayoría de los Estados y, la realización de varias convenciones y pactos internacionales referentes a los derechos humanos. En todos estos instrumentos jurídicos se contiene un amplio repertorio de derechos, entre ellos destaca la garantía de que tales documentos, sean efectivamente aplicados, o debidamente respetados.

Este reconocimiento universal de los derechos humanos constituye un aspecto fundamental y determinante de las relaciones entre gobernantes y gobernados, puesto que implica por una parte, limitaciones al uso del poder público y por la otra, un aumento en las expectativas del individuo de cómo el poder público debe o no ser empleado y con qué finalidades.

Esta contemplación a nivel internacional conlleva también la responsabilidad para los Gobiernos de asumir la iniciativa en hacer cumplir y ensanchar los derechos de la persona humana (tanto individuales como colectivos); así como de proveer de los medios jurídicos, dentro de éstos específicamente los procesales para garantizar su protección (ubi ius ibi remedium).<sup>(5)</sup>

Al efecto se han establecido tribunales, vías a las que ordinariamente se les ha confiado la protección y resarcimiento de estos derechos en cuanto han sido violados.

El proceso judicial, cuando así lo ha determinado el legislador, resulta ser un medio eficaz para garantizar el respeto a los derechos humanos básicos y a las libertades fundamentales; particularmente en el campo de los derechos civiles y políticos, por ejemplo en los países en los que el ejercicio de tales derechos comprende escasas restricciones legales. (6)

Sin embargo, existen otro tipo de derechos humanos, concretamente los económicos, sociales y culturales, ante algunos de los cuales la habitual maquinaria de administración de justicia se muestra ineficaz, puesto que además de la carencia de recursos existen ciertos obstáculos (de costo, lentitud, inaccesibilidad, restricciones, disputas, aspectos de legalidad, conservación de derechos, etc.) connaturales, que impiden la obtención de una solución adecuada y expedita.

Los individuos en todos sus conflictos jurídicos, aun con el gobierno, deben tener garantizada la posibilidad de solicitar la intervención de un órgano imparcial cuando su esfera jurídica se ve afectada. Deben poseer asimismo, la "titularidad del derecho a ser escuchados delante de un "juez" desinteresado (nemo damnatus nisi auditus). Es esta presencia de relativa certidumbre

y la disponibilidad de remediar en caso de arbitrariedad lo que distingue a un Estado de derecho de un régimen totalitario". (7)

Aun cuando el Ombudsman surgió con el propósito de tutelar los derechos e intereses legítimos de los administrados (sobre todo en su aspecto de legalidad), cada vez más ha extendido sus atribuciones, al vincularse en la tutela directa de los derechos fundamentales consagrados en los textos constitucionales. (8)

Así por ejemplo, el artículo 54 de la Constitución española de 1978 declara que: "...El Defensor del Pueblo... designado, ... para la defensa de los derechos comprendidos en este título (Capítulo II, Título I "Derechos Fundamentales" y "Libertades Públicas)".

Este ordenamiento desarrolla de modo conjunto los conceptos de "Derechos Fundamentales" y "Libertades Públicas". -Explica Víctor Fairén Guillén- que tales expresiones son diferentes pero concurrentes. "Las libertades públicas se reconducen a los derechos fundamentales como el contenido protegido de algunos de aquellos". (9) De aquí que, el citado artículo 54 se ha interpretado en el sentido de que el Defensor del Pueblo tiene como misión tutelar, además de los derechos comprendidos en dicho título, las libertades públicas allí mismo consagradas.

En Zambia, el titular del cargo de Investigador General (Ombudsman) ha expresado lo siguiente: "mi trabajo consiste además de custodiar que la burocracia no actúe arbitrariamente en de-

trimento de los ciudadanos, en proteger los derechos humanos". (10)

Por otra parte, la defensa de los derechos individuales fue mencionada como primigénia razón para el establecimiento del Ombudsman, en Guyana y Tanzania. (11)

La ley del Ombudsman parlamentario finés (expedida por el parlamento de Helsinki el 1° de enero de 1920) en su artículo primero expresa: "El Ombudsman parlamentario...adopta las medidas necesarias...cuando un juez u otro funcionario...haya vulnerado los derechos de un particular." (12) Cabe destacar también aquí, la creación del Ombudsman sueco para evitar la discriminación de sexos en asuntos laborales. (13)

En el ámbito internacional se han propuesto y creado Ombudsmen o figuras jurídicas semejantes, es decir, con algunas de sus funciones características, con objeto de que sea respetado y salvaguardado el ejercicio de los derechos de la persona humana. Así por ejemplo, The International Covenant and Optional Protocol on Civil and Political Rights (el Pacto Internacional y Protocolo Opcional sobre Derechos Civiles y Políticos) aprobado por unanimidad en la Asamblea General de las Naciones Unidas, en diciembre de 1966, contiene una "cláusula-Ombudsman", por la cual se faculta a los individuos que se encuentren bajo la jurisdicción de los países signatarios, para que sometan a la consideración del Comité de Derechos Humanos sus quejas que versen sobre alguna transgresión a sus derechos; dicho instrumento jurídico exige que el agraviado presente sus quejas por escrito y que previamente agote los recur-

sos jurídicos domésticos existentes. (14)

De aquí que, la fuerza de esta cláusula bien podría arrojar, como consecuencia, el establecimiento del Ombudsman a nivel nacional en los países miembros. (15)

Ya presentada la queja, el Comité notificará a la nación demandada, de quien solicitará información y opinión al respecto; una vez obtenidas las comunicaciones, el Comité las analizará, después de lo cual emitirá una resolución a las partes y publicará sus conclusiones en el informe general que rinde anualmente ante la Asamblea General de Naciones Unidas.

Este instrumento colegiado (Ombudsman) presenta como rasgos primordiales el ser fácilmente accesible, profesionalmente calificado, imparcialmente decisorio, amén de vertiginoso investigador y excelente consejero y asesor. (16)

Un similar Ombudsman colegiado fue propuesto en the International Convention on the elimination of all form of racial discrimination (Convención Internacional para eliminar toda forma de discriminación racial); la cual fue unánimemente aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en diciembre de 1965.

Otra sugerencia para la creación de un análogo instrumento jurídico fue la presentada en la Asamblea General de las Naciones Unidas por el Consejo Económico y Social (ECOSOC); órgano que sugirió la creación de un "Alto Comisionado para los Derechos Huma-



nos" con la facultad de tener acceso a la impartición de justicia, sin que ésta le sea denegada por factores de discriminación tales como raza, sexo, religión, etc. (Denegare non debet ius iuste deprecantibus). Presisamente, los Ombudsmen (regionales, nacionales, internacionales, etc.) contribuyen en gran medida, a convertir en realidad la facultad de tener acceso a la impartición de justicia.

De esta manera, podemos concluir que en materia de derechos humanos, el Ombudsman no sólo proporciona justicia en materia procedimental sino también en materia sustantiva.

#### 1.2 UN ORGANO QUE RESUELVE LAS QUEJAS PRESENTADAS EN CONTRA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

Desde el siglo pasado se contempla una incesante expansión en el radio de acción del Estado, la cual cubre aspectos económicos, políticos, sociales y culturales; el crecimiento de éste, ha implicado el de su aparato de ejecución, es decir, el de todo el cuerpo de la administración pública. (17) A su vez, una de las características más notables de la moderna administración estatal es el extraordinario aumento de sus facultades discrecionales, originado por la imposibilidad de reglamentar minuciosamente la totalidad de la actividad administrativa.

Esta necesidad de otorgar facultades a los servidores públicos ha afectado indudablemente la vida cotidiana de los individuos, tanto en sus derechos (por ejemplo los referentes a la salud, vivienda, empleo, bienestar y servicios sociales) como en sus

obligaciones (sobre todo en materia fiscal).

En la esfera administrativa, ocasionalmente se toman decisiones que derivan en injusticias para los gobernados, éstas son, probablemente, producto de sobornos, abusos de poder, incompetencias, negligencias, etc. que significan administración inadecuada. (18)

El derecho generalmente provee de garantías que protegen al gobernado de una administración nociva, esto es, si existe una actividad administrativa específicamente regulada, también existen de igual manera los mecanismos de control y de defensa; por ejemplo, se otorga un recurso ante las altas autoridades administrativas, o la posibilidad de acudir a los tribunales, ya sean administrativos o judiciales.

Cuando los particulares aquejados, acuden por las vías internas ante las autoridades administrativas, éstas se muestran comúnmente renuentes a resolver las reclamaciones que se les plantean; ordinariamente responden que nada se puede hacer al respecto, que su asunto no amerita ser investigado, etc.

Los procedimientos ante los tribunales eventualmente son efectivos pero habitualmente son prolongados, costosos y formalistas; amén de resultar complejo su acceso, puesto que generalmente se requiere de previa asesoría técnica.

Otras veces, ni siquiera se puede pensar en recurrir a dichos tribunales por que resulta imposible probar la existencia de arbitrariedades o de decisiones impropias.

Ahora bien, si la alteración que se produjo en la esfera jurídica del gobernado fue consecuencia del ejercicio de una facultad discrecional o se trata de una desviación de poder (cuando las funciones no están particularmente reglamentadas se carece generalmente de instrumentos de defensa específicamente señalados), la situación se presenta aún más compleja e injusta.

Ante un esquema de permanente intervencionismo de la administración del Estado -el cual no siempre va aparejado de un progreso en el mejoramiento y respeto de los recursos tradicionales con los que cuenta el administrado en caso de verse lesionado en sus derechos por tal actividad estatal, ni de la substitución de dichos recursos por otros medios jurídicos más adecuados de resultar aquéllos insuficientes- (19) ha surgido la idea de establecer Ombudsmen, pero no como una panacea; pues "no es un deus ex machina que con su presencia conjure abusos y garantice protección y defensa al ciudadano", (20) ni substituye a los instrumentos ordinarios, sino simplemente como un auxiliar para resolver problemas administrativos. Si bien el Ombudsman ha dado óptimos resultados, ello se debe a ventajas adicionales que presenta de por sí dicha institución; así por ejemplo, a diferencia de los recursos de carácter administrativo, tiene la virtud de ser un órgano externo a la misma administración, y frente a las alternativas procesales -las cuales como se ha dicho son siempre costosas, compli-

casas y lentas- el Ombudsman ofrece en cambio un procedimiento ágil, gratuito o más económico y flexible; amén de no requerirse de previa asistencia técnica para acudir a él.

El campo de intervención del Ombudsman es más extenso que el del juez, puesto que el primero de ellos no sólo se concreta a vigilar la correcta aplicación de la ley al caso concreto sino también puede examinar prácticas administrativas, cuestiones de discrecionalidad y oportunidad; además, en sus resoluciones puede hacer recomendaciones generales y no sólo las específicas a un asunto en concreto.

Aun en el supuesto de que la resolución del Ombudsman sea negativa para los intereses del administrado, su sola intervención le garantiza que el funcionario ha observado escrupulosamente el procedimiento, o bien, puede aclararle las razones que motivaron la decisión administrativa, y en su caso, orientarlo sobre la contraposición entre el interés general y el del particular.

Finalmente, estas ventajas que presenta el Ombudsman se ven acrecentadas, cuando se le otorga la posibilidad de actuar de oficio y no sólo a petición de parte.

A fin de reforzar este carácter del Ombudsman, como vía de resarcimiento de quejas contra la administración, mencionamos a continuación las razones en las cuales The New South Wales Law Reform Commission (la comisión de Reformas Legislativas del sur de Australia) basó su propuesta para establecer un Ombudsman:

"1) Los poderes de las autoridades públicas se han venido incrementando en las recientes décadas y esto ha afectado derechos privados.

2) Los problemas de justicia administrativa siguen en aumento.

3) Cuando los objetivos gubernamentales en materia de control por parte del gobierno, han sido determinados, deberán ser puestos en acción sin retraso.

4) Toda actuación oficial debe realizarse tomándose en consideración tanto el interés público como el interés privado." (21)

Cualquier persona adversamente afectada por un acto de administración debe tener derecho a una acción sencilla, gratuita y rápida a través de procedimientos justos, imparciales y flexibles.

No puede aceptarse que toda la actividad administrativa se encuentre libre de errores, ni que la más óptima institución humana, cualquiera que esta sea, puede dejar de producir agravios, así sean mínimos.

Una de las principales conclusiones a la que llegó la Comisión, fue precisamente sugerir la creación del Ombudsman, como un órgano encargado de resolver asuntos administrativos en forma sencilla, es decir, como un receptor de quejas que, entre otras

podrían versar sobre retrasos, abusos, negligencias, etc., con lo cual se contaría con una vía alternativa para lograr resarcimientos. El Ombudsman en suma, jugaría un papel muy importante en el desvanecimiento y resolución de agravios cometidos por el enorme aparato de la administración pública.

### 1.3 UN INSTRUMENTO . PESQUISIDOR DE ANOMALIAS BUROCRATICAS

La constante recepción de quejas, así como sus respectivas investigaciones, proporcionan al Ombudsman la oportunidad de conocer todas las manifestaciones posibles de patología burocrática, motivadas por inadecuadas prácticas administrativas o mala conducción de relaciones públicas.

Al conocer en su conjunto los defectos de actuación de las autoridades públicas, el Ombudsman promueve reformas administrativas.

El Ombudsman, lo mismo que sus más cercanos colaboradores, no se erigen como meros observadores de la administración pública, pues se encuentran facultados y técnicamente calificados, tanto para criticar o comentar las prácticas administrativas, como para sugerir reformas.

En Francia-le Médiateur-denominación francesa del Ombudsman, cuya competencia se determina no en función de un criterio orgánico sino material, basado en la noción de servicio público, (22)

se constituyó como un instrumento en el programa de reforma administrativa del gobierno, desde el inicio de su funcionamiento; corrobora dicha misión en su segundo reporte anual, (1974) en donde destacó que las reformas administrativas a los servicios públicos por él sugeridas, produjeron favorables cambios sociales. (23)

Un capítulo de su informe correspondiente al año de 1975 denominado "Les Resultats Acquis" (Los Resultados Adquiridos), se encuentra subdividido en los siguientes aspectos:

- A. Reparación de agravios que se obtuvieron para los individuos.
- B. Mejoramiento logrado en la prestación de servicios.
- C. Reformas legislativas sugeridas. (24)

Como se puede apreciar, todos los años le Médiateur, a través de sus informes, presenta propuestas para corregir o perfeccionar diversas prácticas administrativas, sugerencias que llegan a consolidarse en proyectos legislativos que son generalmente aprobados.

Estadísticamente se conoce el porcentaje de disposiciones ofrecidas por le Médiateur; en 1978, 41; en 1979, 66; y 48 en 1980. (25)

Estas recomendaciones van, desde la simple solicitud de reducir papeleos innecesarios, hasta la de adoptar mayor celeridad en el pago de pensiones por parte del Estado.

La trascendencia de le Médiateur, en el programa gubernamental de reforma administrativa, se debe al cúmulo de información sobre prácticas administrativas indebidas y a la mediación entre la burocracia y el público: esta función cumple con una de las finalidades que reiteradamente se exigen en los programas de reforma administrativa.

El número y diversidad de quejas atendidas por los Ombudsmen sirven también como indicadores de la actitud del público respecto de la acción administrativa, así como para elaborar patrones de quejas en áreas tales como seguridad social, sistema fiscal, etc.

Las investigaciones de los Ombudsmen revelan entre otra cosa, actividades administrativas injustas e inadecuados mecanismos de vigilancia, que requieren de reformas sustantivas.

Finalmente, las sugerencias de los Ombudsmen se ven reforzadas evidentemente por las resoluciones emanadas de los tribunales judiciales o administrativos, Consejo de Estado, etc.

De esta forma, una simple queja puede, después de meticolosas y pacientes investigaciones, conducir a importantes reformas administrativas aplicables a la burocracia estatal.

Larry Hill, quien ha realizado estudios sobre le Médiateur, afirmó que el Ombudsman es un tipo de contralor burocrático. <sup>(26)</sup> diferente a un Contralor o auditor financiero; sin embargo, ambos



presentan características comunes como las siguientes:

1. Su radio de acción comprende unidades burocráticas gubernamentales y a los particulares.
2. Investigan, a través de frecuentes entrevistas, inadecuadas conductas burocráticas tales como ilegalidad, injusticia, incompetencia, etc.
3. Son órganos de revisión o de reclamación sobre actos o resoluciones definitivos.
4. Se puede acudir a ellos con facilidad.
5. Tienen asequible acceso a la información.
6. Poseen un status jerárquicamente elevado.
7. Son independientes de los organismos sujetos a su investigación.
8. Realizan informes detallados de sus indagaciones.
9. No pueden revocar decisiones administrativas.
10. Emplean el convencimiento para lograr que se acepten sus resoluciones y recomendaciones.

La figura jurídica ideal -dice Larry Hill- sería aquella en la que se conjugaran las cualidades, tanto del auditor financiero como del Ombudsman, en forma similar a la posición del Contralor del Estado de Israel. (27)

"Se ha reconocido, científica y políticamente, que el Contralor del Estado de Israel y su poderosa oficina han influido notablemente sobre la eficacia de la administración pública, y se le ha considerado como una "feliz innovación" pues funciona para-

lamente a los controles administrativos ordinarios (ejecutivos y parlamentarios), por lo que constituye una tentativa" bien lograda de crear un órgano consultivo y de control muy eficaz e influyente". (28)

Para finalizar esta materia cabe preguntarnos ahora, cuáles han sido las actitudes de la burocracia frente al Ombudsman.

"Dada la naturaleza del Ombudsman no debe sorprendernos que los servidores públicos se resientan de sus funciones" (29) Pero tal oposición es menor cuando el Ombudsman es nombrado por el poder ejecutivo, (30) puesto que se le considera como integrante de la misma burocracia; sin embargo, esta última consideración produce, en nuestra opinión, el efecto de menoscabar la autonomía del Ombudsman.

Habitualmente, en los lugares en los que funciona el Executive Ombudsman, las oficinas del Gobierno cuentan con mecanismos internos de atención de quejas, y no por ello dejan de presentarse numerosas reclamaciones al primero. Además, la frecuencia de las relaciones entre oficinas de Gobierno y Ombudsman depende del número de personas que acude a cada oficina administrativa; así por ejemplo, hay directores de departamento que tratan diariamente varios asuntos con el Ombudsman y otros que tienen esporádico contacto con él durante el año. (31)

En una encuesta realizada entre 79 jefes de departamento de Chasepake (U.S.A), se les interrogó sobre las modificaciones,

que consideraban adecuadas al sistema del Ombudsman ciudadano. Al contestar, 3 no deseaban ningún cambio, 1 expresó que era indispensable un Ombudsman de tiempo completo, algunos otros hicieron énfasis en la necesidad de una verdadera comunicación entre oficinas de Gobierno y Ombudsman para un mejor entendimiento y evitar la duplicidad de resultados. (32)

No obstante, salvo una excepción, todos opinaron que el sistema de Ombudsman ha contribuido a la resolución de quejas de los ciudadanos respecto de los servicios públicos.

En suma, la institución es vista como un tipo de funcionario o servidor público, cuya específica función administrativa es aceptada por la burocracia; excepcionalmente los administradores le temen por la frecuente expansión de sus poderes.

#### 1.4 MECANISMO DEMOCRATICO DE CONTROL

El Ombudsman presenta ciertas ventajas en relación con otros mecanismos de control sobre la burocracia estatal. Actualmente, es considerado como una institución profundamente democrática, en virtud de que a través del derecho de reclamación se ha concedido al ciudadano un medio de influir directa, a la vez que específicamente sobre la administración.

Además, por la naturaleza de sus funciones, así como por diversas disposiciones legales, el Ombudsman tiene amplio acceso a

la burocracia para conducir adecuadamente sus investigaciones; así mismo cuenta con facultades suficientes para publicar sus resoluciones, con la posibilidad de poner en evidencia a las oficinas gubernamentales por poderosas que éstas sean. (33)

Un Ombudsman responsable toma seriamente sus funciones de defensor de los ciudadanos, receptor de quejas o contralor público contra abusos del poder; especialmente arbitrariedades que dan lugar a la transgresión de algún derecho de los ciudadanos. (34)

Todo lo que se necesita para iniciar la actividad del Ombudsman es una queja; los individuos agraviados por una oficina pública deberán de acudir ante el Ombudsman, quien tiene la tarea de solucionar adecuadamente el caso; siempre y cuando la queja esté respaldada por un interés que verdaderamente se vea afectado y se encuentre dentro de la competencia jurídica asignada al Ombudsman.

El Contralor del Estado de Israel ha demostrado que el derecho de los individuos a solicitar resarcimientos de errores cometidos por autoridades o empleados públicos en su contra, se basa en un principio propio de los gobiernos democráticos, esto es, que los individuos tengan el derecho de conocer las actuaciones públicas que les conciernan. (35)

Más aún, los Ombudsmen de Alaska y Hawaii han invitado a los ciudadanos a participar, con sugerencias en la legislación pro-

puesta sobre procedimientos de evaluación y les han facilitado el acceso a los archivos oficiales.

Aunque el Ombudsman está limitado por restricciones legales en la revelación de información considerada como secreta, sin embargo, puede penetrar en el conocimiento del ejercicio de prácticas ambiguas como pueden ser las facultades discrecionales, y llegar incluso a terminar con "reglas de gobierno no escritas" (36) que resultan nocivas a los intereses de la comunidad.

No es casual que la creación de la institución que aquí nos ocupa, coincida con la consagración del derecho de libre acceso público a la información, pues todo ello resulta ser una clara manifestación de la democratización gubernamental y de reconocimiento a los derechos ciudadanos. (37)

Los individuos tienen derecho a saber cómo el gobierno y su aparato administrativo manejan sus asuntos; de igual manera poseen el derecho a criticar o a inconformarse cuando no estén de acuerdo.

Las personas afectadas en su esfera jurídica, cuentan con diversos recursos jurídicos. Desde luego no están obligadas a acudir al Ombudsman, pero acuden a este organismo por considerarlo imparcial intermediario que puede auxiliarles en la resolución de sus problemas administrativos. Por otra parte, los órganos administrativos pueden elegir entre ayudar o no al Ombudsman en la realización de sus investigaciones. Finalmente, sus recomendacio-

nes no son coercitivamente impuestas, pues, se puede optar entre aceptarlas o rechazarlas aunque generalmente son aceptadas porque ellas se basan en objetivas investigaciones; además, de que las mismas oficinas públicas se cuidan para no caer en desprestigio y, ante tal situación prefieren corregir sus errores.

## 1.5 ORIGEN Y DIFUSION DEL OMBUDSMAN

### 1.5.1 Genealogía del Ombudsman sueco

Para explicarnos cómo surge y evoluciona nuestra figura objeto de estudio, resulta ineludible referirnos a dos instituciones jurídicas que conjuntamente constituyen sus ascendientes así como a relevantes acontecimientos históricos que sirvieron de marco genético al Ombudsman.

Tanto en Suecia como en Finlandia, a finales del siglo XVI, existió un funcionario nombrado por el rey, denominado Preboste de la Corona, cuya labor consistía en vigilar a los fiscales públicos y actuar a nombre del rey como el fiscal principal.

Más tarde hacia 1815, siendo rey en Suecia Carlos XII, emitió una orden de Cancillería mediante la cual se creaba el cargo de Procurador Supremo (Högste Ombudsmannen), supervisor de la legalidad, con la misión expresa de vigilar que los funcionarios públicos cumplieran con sus obligaciones y observaran la efectiva aplicación de todo tipo de disposiciones legales.

Por una nueva orden de cancillería que data de 1719, este funcionario cambia su nombre al de Canciller de Justicia (Justitiekansler), sin que sus funciones fuesen variadas.

#### 1.5.2 EL PERIODO DE LIBERTAD (FRIHETSTID) EN SUECIA

Con la expedición de la Constitución en 1720, Suecia inició un lapso de 53 años, conocido como el período de libertad; <sup>(38)</sup> por este ordenamiento, se otorgó expresamente la supremacía al parlamento (Riksdag) por encima inclusive del rey y de su Consejo, quienes se encargaron de ejecutar las decisiones parlamentarias en las cuales el rey sólo participaba con dos votos. Con el correr del tiempo, el poder parlamentario fue ganando terreno en diversas áreas; de esta forma a partir de 1766 hasta 1772, la designación del Canciller de Justicia estuvo a cargo de los cuatro estamentos (parlamento). En este importante espacio temporal formáronse también, poco a poco, dos partidos en el seno del parlamento, los cuales se disputaban continuamente el poder.

#### 1.5.3 LA EPOCA GUSTAVIANA

Las violentas luchas que se desarrollaron en los últimos años del período de libertad, a propósito de los privilegios de la nobleza, los fracasos en la política exterior y cierto cansancio por las luchas de partidos, propiciaron la situación para que Gustavo III <sup>(39)</sup> procurara nuevas reformas constitucionales a fin de restablecer el poder del rey sobre el Parlamento; para

ello contó desde el inicio con el apoyo del pueblo y del ejército.

Con motivo de la guerra ruso-turca de 1787, Gustavo quiso intervenir contra Rusia, pero la intromisión de Dinamarca como aliado de ésta obligó que aquél volviera rápidamente a Suecia y que se firmase una tregua entre ambos países; todo ello bajo la presión de Inglaterra y Prusia. Gustavo III para asegurar su poder en el interior del país, en la reunión parlamentaria llevada a cabo en febrero de 1789, presentó la llamada Acta de Unión y de Seguridad, en la que establecía importantes innovaciones constitucionales: el Consejo Real, dejaba de existir; el rey adquiría plenos poderes sobre la administración del Estado y en el nombramiento de funcionarios; el Justitie Kansler volvió a ser un funcionario de confianza del rey y del Consejo, sirvió como asesor y adquirió una posición semejante a la de un ministro de justicia; el parlamento perdió su facultad exclusiva de presentar iniciativas legislativas; de este modo se restablece formalmente el poder del rey y se comienza el período conocido con el nombre de "autocracia gustaviana". (40) Esta reposición del poder real provocó una conspiración que acabó con la vida de Gustavo III. A su muerte su hijo Gustavo Adolfo IV (41) ascendió al trono.

En 1807, Napoléon y el emperador Alejandro I de Rusia suscribieron el tratado de Tilsit, por virtud del cual se acordó atacar a Suecia y presionar a Dinamarca para que hiciese lo mismo; por este motivo, el ejército ruso invadió el territorio finés que para ese tiempo se encontraba ocupado por los suecos, quienes



finalmente tuvieron que evacuarlo.

Este fracaso fue imputado a la incapacidad de Gustavo IV, y muchos de sus súbditos, entre ellos funcionarios, militares e ideólogos liberales, pensaron que había sido consecuencia del régimen autocrático; todo ello llevó a su deposición por una nueva revolución (1809), la cual no significó ningún derramamiento de sangre.

#### 1.5.4 LA CONSTITUCION SUECA DE 1809

En 1809 se aprobó el instrumento de Gobierno Regerinsform que junto con el Acta de Sucesión, el Acta del Parlamento y el Acta de libertad de Prensa, conformaron la Constitución y los ordenamientos fundamentales, vigentes hasta 1974. (42)

La forma de gobierno, establecida en esta Ley Suprema, se fundamentó en el equilibrio de poderes y se constituyó en una monarquía constitucional y hereditaria.

El ejercicio del poder ejecutivo se encomendó al monarca a través del Consejo de Estado (Statsvad), cuyos miembros eran designados por el rey, previa aprobación del parlamento. El poder legislativo residía en el rey y en el parlamento bicameral; se confirmó la atribución exclusiva de esta asamblea para fijar los impuestos.

El poder judicial se confió a los tribunales, encabezados desde entonces por las Cortes Supremas, las que deciden en última instancia y en nombre del rey; subsistió la figura del Canciller de Justicia en su calidad de contralor de las oficinas y funcionarios públicos; se le consideró una autoridad independiente aunque al servicio del rey y del Consejo, pero sin que permaneciera ligado como un consejero o ministro, despojándole así del carácter político que en otro tiempo había tenido.

Relevante innovación, en dicho instrumento de gobierno, fue la creación de la figura jurídica del Justitie Ombudsman; al tenor de su artículo 96 aquél expresa:

"El parlamento debe en cada sesión ordinaria designar un jurisconsulto de probada ciencia y de especial integridad en calidad de mandatario (Justitie Ombudsman) del parlamento (Riksdag) encargado según las instrucciones que éste le dará, de controlar la observancia de las leyes por los tribunales competentes, según las leyes, a aquellos que en el cumplimiento de sus funciones hayan cometido ilegalidades o negligencias por parcialidad, favor o cualquier otro motivo. Estará sujeto en todo caso, a las mismas responsabilidades y tendrá los mismos deberes que el Código de Procedimiento prescribe para los acusadores públicos".

Si algo caracteriza al Ombudsman surgido en 1809 -dice Gil Robles y Gil Delgado- es su radical desconexión con el rey y su dependencia clarísima del Riksdag, el cual le elige y ante quien debe rendir el informe de su actividad fiscalizadora de la

administración de justicia, inclusive de la Iglesia..

El primer Ombudsman parlamentario (Barón L.A. Mannerheim), electo en 1810, había sido Jefe del Comité parlamentario que redactó las leyes constitucionales de 1809 y fue considerado líder del Partido Constitucional que detentaba, en ese entonces, el poder; ésta es la única ocasión que un Ombudsman sueco es nombrado, por razones de peso político. (43)

Cuando comenzó a crecer excesivamente la carga de trabajo del Justitie Ombudsman, el parlamento aprobó la institución de otra dependencia homóloga, encargada exclusivamente de los asuntos militares.

El nuevo comisionado, el Ombudsman militar, fue designado en 1915 y tal división duró hasta 1968.

Los países que primariamente llevaron a cabo la introducción de esta institución, originalmente sueca, fueron sus vecinos escandinavos.

Finlandia que había permanecido bajo el dominio de Suecia por seis siglos, en el año de 1809 se anexó al Imperio Ruso con el título de el "Gran Ducado de Finlandia" (autónomo); no obstante la ingerencia de Rusia, en este período se conservaron instituciones jurídicas originalmente suecas; así por ejemplo, se mantuvo el cargo de Canciller de Justicia, en principio éste fue un funcionario nombrado por el rey cuya tarea radicaba en vigilar

a los demás servidores reales. Posteriormente, se consideró como Jefe del Ministerio Público (Chief Prosecutor).

Aunque en Suecia la importancia de este puesto declinó en 1809, en Finlandia, por el contrario, se fortaleció y, más tarde, sin hacer cambio alguno en sus obligaciones, ni en sus poderes adquirió el título de Procurador. (44)

Finlandia deviene en un Estado soberano independiente apenas concluida la primera Guerra Mundial en 1919. En su nueva constitución (1919) no se alteró la figura del Procurador, simplemente se le restableció su antiguo título (Canciller de Justicia), al mismo tiempo que se instauró el Ombudsman con características afines a su homólogo sueco.

La península escandinava no fue más allá del establecimiento de Ombudsmen en Suecia y Finlandia, hasta que una vez fenecida la segunda conflagración mundial, surge en el año de 1952 el Ombudsman noruego para las fuerzas armadas; tal iniciativa tomó como modelo básico el Ombudsman militar sueco.

En la sección 55 de la Constitución danesa, de junio de 1953, se establece que "el parlamento (Folketing) nombrará una o dos personas que no deberán ser miembros del parlamento, y a cuyo cargo estará la supervisión de la administración civil y militar del Estado".

El acta No. 203 de junio de 1954 sobre el Ombudsman (ley

del Ombudsman) fue aprobada y puesta en vigor el primero de diciembre de 1954. El primer Ombudsman danés fue electo en 1955; éste difiere de sus análogos sueco y finés en que queda fuera de su esfera competencial la burocracia judicial.

#### 1.5.5 LA IMPLANTACION DE OTROS OMBUDSMEN EN EL MUNDO

La primera instrauración de un Ombudsman extrínseca a la península escandinava fue efectuada en la República Federal Alemana, en 1957, con el establecimiento de un Ombudsman militar, el cual, aunque es un órgano subordinado al parlamento (Bundestang), no realiza funciones de mera ejecución; inició sus actividades hasta 1959.

Tanto las necesidades administrativas locales como la publicidad realizada por los existentes Ombudsmen y por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, lograron que a partir de la década de los sesenta comenzara prácticamente el afán por implantar una situación que se ha calificado como Ombudsmanía.

En 1962 Noruega crea un Ombudsman para los asuntos civiles a nivel nacional. En el mismo año, Nueva Zelanda país miembro de la Commonwealth, expide una ley (The Parliamentary Commission Act) donde se erige la institución escandinava a nivel nacional bajo el nombre de Comisionado Parlamentario Ombudsman).

Después de haberse adoptado esta figura en los países antes enunciados, que, como bien podemos percatarnos pertenecen al grupo de las democracias liberales, por fin en 1966 tienen lugar el establecimiento de los Ombudsmen, en países considerados en vías de desarrollo tales como Guyana y Tanzania, cuya peculiaridad, en ambos casos, consiste en que el Ombudsman es un órgano designado por el jefe del poder ejecutivo.

Ningún otro país ha instituido y propalado al Ombudsman con tanto entusiasmo como Canadá. Hasta 1966 no se contaba aún con Ombudsman alguno, pero hoy todas las provincias canadienses, excepto la isla Prince Edward, <sup>(45)</sup> tienen Ombudsman en operación.

Las primeras provincias en introducirlo fueron Alberta y New Brunswick, en 1967. En Quebec, la ley del Ombudsman (Protecteur du Citoyen) fue aprobada en 1968 y designado el primer Protector en 1969; de igual forma la ley de Manitoba que instituye el órgano fue aprobada en 1969 y, fue electo el titular en 1970, año en que también se aprobó la regulación jurídica de este cargo en dos provincias canadienses más: Nova Scotia y Newfoundland; aun cuando entraron en funciones hasta 1971 y 1975, respectivamente. Las leyes que crean los Ombudsmen de Saskatchewan y Ontario fueron promulgadas en 1972 y 1975, respectivamente; en los mismos años fueron designados sus titulares.

Existe también en Canadá un Ombudsman para atender los

problemas relativos a los idiomas oficiales (the Federal Commissioner of official languages).

Para ocuparse de las reclamaciones provenientes de las prisiones, se creó un Ombudsman (the Federal Correctional Investigator) en 1973, con esfera competencial de carácter federal.

De igual manera, tenemos conocimiento de que al menos 70 universidades canadienses cuentan con un Ombudsman.

Tres provincias han introducido además de su Ombudsman provincial, otro quasi -Ombudsman especializado, Alberta creó una oficina denominada The Farmers Advocate; Nova Scotia y New Brunswick instauraron comisiones para la recepción de quejas contra la policía. Además, debe mencionarse que el interés por el desarrollo de la institución propició, en 1978, la creación de un centro internacional de estudios especializados con el nombre de International Ombudsman Institute, en la Universidad de Alberta en Edmonton.

En el Reino Unido, la ley del Comisariado Parlamentario (the Parliamentary Commissioner Act) por la cual se creaba el Ombudsman bajo el nombre de Comisionado Parlamentario, entró en vigor el primero de abril de 1967; las notas diferenciales de sus homólogos escandinavos, fueron el acceso indirecto a dicho órgano, esto es, los miembros de la Cámara de los Comunes fungen como intermediarios entre el público y el Comisionado Parlamentario.

Es de advertirse que los servicios de seguridad social y salud Pública no fueron incluidos como materia de la competencia del Comisionado Parlamentario, pero los problemas que se presentaron en dichas áreas condujeron a que en 1973 se introdujese en la ley para la reorganización del Servicio Nacional de la Salud, la figura de los comisionados para la salud en Inglaterra como en Gales. En 1974 se crearon, a través de la sección III de la ley de Gobierno Local (Local Government Act of 1974), comisionados para fiscalizar los servicios públicos de carácter local, tres para Inglaterra, uno para Gales y otro para Escocia en 1975.

En 1969, cuando Irlanda del Norte disfrutaba de autonomía legislativa, se instauraron dos Comisionados Parlamentarios (Ombudsmen): el Comisionado para la Administración (Northern Ireland Parliamentary Commissioner for Administration) de acceso indirecto, al estilo del Comisionado Parlamentario Inglés y, el Comisionado para las Reclamaciones (Northern Ireland Commissioner for Complaints) de acceso directo semejante al modelo escandinavo. (46)

En 1968, la Isla de Mauricio (Mauritius) miembro de la Commonwealth, país considerado en vías de desarrollo, introdujo en su constitución un Ombudsman a nivel nacional, el cual es nombrado por el Gobernador General, con aprobación del primer ministro y del parlamento. La elección del primer titular de este órgano se realizó en 1970.

Australia, otro país integrante de la Commonwealth, logra en 1971 implantar el Ombudsman a nivel provincial por medio



de una ley (The Parliamentary Commissioner Act of Western Australia). Las demás provincias secundaron la idea, acogieron también a la institución: South Australia en 1972, Victoria en 1973, Queensland y New South Wales en 1974; finalmente, en 1978, se ~~instaura~~ en Tasmania. El Ombudsman Federal se creó en 1976, con sede en Camberra.

En la India el Ombudsman sólo existe a nivel local, recibe el nombre de Lokpal y es designado por el Gobernador, pero dicho nombramiento está sujeto a la aprobación previa del parlamento (Lok Sabha) y del Ministro de Justicia. Los Ombudsmen auxiliares denominados lokayutas, son electos también por el presidente quien está condicionado a consultar previamente al Lokpal.

Actualmente seis Estados <sup>(47)</sup> preven, en sus legislaciones locales, el establecimiento de un Ombudsman, de los cuales funcionan cuatro. <sup>(48)</sup>

Casi apenas nacido, el Estado de Israel creó un "Contralor de Estado" en 1949, al cual se le facultó inspeccionar a entidades administrativas, sobre todo en aspectos financieros. En 1971, se instituyó el Ombudsman como "Comisionado para las quejas del público"; en realidad, se trataba de un nuevo capítulo de la ley referente al Contralor de Estado; su nombramiento corresponde al Jefe del ejecutivo, a propuesta de un comité del Poder Legislativo.

Cabe mencionar aquí, que con anterioridad ya existían dos Ombudsmen con carácter urbano, uno en Jerusalem (1967) y otro en Haifa (1974). Las fuerzas armadas israelitas adoptan la institución en el año de 1972.

En Suiza, el Dr. Jacques Vontobel fue nombrado Comisionado en la ciudad de Zürich, en noviembre de 1971. El cargo poseía todas las características de un Ombudsman escandinavo, salvo la de iniciar investigaciones motu proprio; su designación estaba a cargo del Consejo Municipal. La utilidad reportada por este órgano, llevó a la elaboración de un proyecto de ley con objeto de crear un Ombudsman para el cantón de Zürich, nombrado por la legislatura cantonal; dicho proyecto fue sometido a un procedimiento de referendum y aprobado en septiembre de 1977. De esta forma Zürich devino en el primer cantón suizo con Ombudsman.

Francia instituye un Ombudsman bajo la denominación de le Médiateur (1973). Electo por el jefe de Gobierno, sólo es destituable por causa justificada, calificada por el Consejo de Estado; al igual que su homólogo británico es de acceso indirecto.

La provincia de Renania-palatinado de la República Federal Alemana, fundó el Comisionado Parlamentario (Bürgerbeauftragte de Landestager Rheinland - Pfalz) en el año de 1974, con la atribución de recibir y resolver las quejas contra las autoridades administrativas. Este mismo país creó un Ombudsman con

carácter federal para proteger los derechos de los ciudadanos alemanes contra posibles violaciones que surgiesen por el inadecuado uso de la informática; a este órgano se le conoce como el Comisionado para la protección de la información (Bundesbeauftragter für den Datenschutz (BID-)).

Italia instauró, a nivel regional, varios Ombudsmen con el nombre de Difensore Civico. El primero de ellos fue establecido en la ley regional toscana No. 8, aprobada en enero de 1974, pero electo hasta 1975. El estatuto de 1970 que crea el gobierno regional para la Región Autónoma de Liguria dice: "Debe crearse en la región (Liguria) el cargo de Difensore Civico, sus obligaciones serán reguladas por una ley regional".<sup>(49)</sup> Sin embargo, dicha ley es expedida hasta junio de 1974 y se nombra a su titular en diciembre de 1976.

Para 1979 se obtiene su designación en las regiones de Campania y Umbría; en 1980 en las regiones de Lombardía y Lazio; en 1981 en las regiones de Friuli-Venezia Giulia, Puglia y Marche.

El cargo de Ombudsman en Portugal fue intitulado Promotor de Justicia y se previó en la nueva Constitución democrática que entró en vigor en abril de 1976, reformada en 1982. Sin embargo, el primer gobierno provisional ya lo había establecido en el decreto-ley no. 212/75 en abril de 1975. Dicho decreto facultaba al presidente de la República para designar al Proveedor de

Justicia, de una terna presentada conjuntamente por el primer ministro y por el ministro de justicia. Colonel Costa Bras, primer Ombudsman portugués entró en funciones en marzo de 1976. La Constitución portuguesa prevé que los futuros Ombudsmen sean electos por el parlamento.

En 1971, el gobierno austriaco aceptó la idea de un Ombudsman, muestra de ello fue la propuesta de enmendar la Constitución para crear un organismo, compuesto de tres miembros nombrados por los tres partidos políticos mayoritarios y electos en el parlamento; seis años transcurrieron para que el parlamento austriaco aprobara una norma constitucional, en vigor a partir de julio de 1977 en la que se estableció una figura similar al modelo clásico de Ombudsman, sin ser un órgano colegiado, nombrado a propuesta de partidos políticos mayoritarios y a la que se denominó la Abogacía Popular -Voldsanswaltschah-.

La Constitución española de 1978, en su artículo 54, creó la figura del Defensor del Pueblo (Ombudsman), el cual es designado por las Cortes Generales (Poder Legislativo), para la defensa de los derechos de los particulares y para supervisar la actividad administrativa.

En Holanda se han creado Ombudsmen en las ciudades de la Haya (1979) y Rotterdam (1976-1983), así como a nivel nacional (1982).

En la República de Irlanda, el cargo se creó en la ley de 1980, pero no se designó titular hasta 1983.

Los países en vías de desarrollo, desde la década de los setenta, han establecido paulatinamente Ombudsmen o figuras jurídicas semejantes, las cuales han enfatizado su papel de defensores de derechos humanos ante actitudes arbitrarias provenientes de la burocracia; así por ejemplo se crearon, entre otros, el de Fiji en 1972, el de Zambia en 1973, el de Nigeria y Papua New Guinea en 1975; el de Trinidad y Tobago en 1976, el de Jamaica, Santa Lucía y Dominicana en 1978, el de Filipinas en 1979, el de Ghana en 1980 y, el de Sri Lanka en 1981.

Exhuberante en verdad, es la diversidad de Ombudsmen y quasi Ombudsmen que ha florecido en Estados Unidos de Norteamérica. Ella contiene, entre otros, el clásico modelo de Ombudsman parlamentario establecido en los Estados de Hawaii (1967), Nebraska (1969), Iowa (1972) y Alaska (1975).

También se observa, el desarrollo de la figura denominada Executive-Ombudsman (aquel que es designado por el jefe del poder ejecutivo). Los Estados que cuentan con este modelo son Oregon (1969); South Carolina (1971); Utah (1972); Connecticut, Kentucky, Montana, North Carolina, Pensylvania y Virginia (1973); New Jersey (1974); Colorado, Maine y Massachusetts. (1975) Missouri, Rhode Island (1977); Ohio y Oklahoma (1978); Florida, New York y Tennessee (1979).

Hay Estados que sin contar propiamente con algún Ombudsman para asuntos civiles, los poseen de tipo especial; sobre todo se han propalado los Ombusmen para recibir y resolver problemas referentes a las prisiones (Correctional-Ombudsman), en tal caso se encuentran los Estados de Delaware, Indiana, Kansas (1973); Michigan (1975); Minesota, Wisconsin (1972).

Otros Estados han introducido un Correctional-Ombudsman paralelamente a su Ombudsman para asuntos civiles; en tal situación se encuentran Connecticut (1973); Maine (1972); Nebraska (1976); New Jersey (1974); Oregón (1975); South Carolina (1972) y Virginia (1977).

Existen Ombudsmen o figuras semejantes, en numerosas escuelas y universidades, <sup>(50)</sup> así como en algunas grandes empresas de la iniciativa privada.

Por último, cabe destacar la fundación de la organización denominada the United States Association of Ombudsmen en 1977, con propósitos preponderantemente académicos, con el fin de promover y cambiar ideas sobre los Ombudsmen, a todos los niveles exitentes en ese país; su oficina informativa tiene su sede en Iowa.

## CAPITULO II

### SOPORTE DOCTRINARIO DE LA INSTITUCION

SINOPSIS: 2.1 Concepto de Ombudsman.  
2.2 Notas características de la institución. 2.2.1 Independencia. 2.2.2 Autonomía organizativa. 2.2.3 Accesibilidad. 2.2.3.1 Sistemas de acceso. 2.2.3.2 Medios de acceso. 2.2.3.3 Obstáculos de acceso. 2.2.4 Accesibilidad del Ombudsman a la información. 2.2.5 Las resoluciones del Ombudsman. 2.2.5.1 Carácter no vinculatorio de las resoluciones. 2.2.5.2 Clasificación de las resoluciones. 2.2.6 La auctoritas de los Ombudsmen. 2.2.7 Publicidad de la institución. 2.2.8 Difusión del trabajo del Ombudsmen.  
2.3 Taxonomía del Ombudsman.

## 2.1. CONCEPTO DE OMBUDSMAN

La primera parte de este capítulo persigue como objetivo tratar de escudriñar algunas de las nociones, conceptos y definiciones que se han elaborado en torno a nuestra institución objeto de estudio; para poder después analizar aquellas notas que consideremos le son características.

Si bien no son numerosas las aportaciones que al respecto hemos encontrado, sin embargo, sí las hallamos en diversos grados de profundidad. Hay tratadistas que han abordado este aspecto con cierta superficialidad y otros que nos ofrecen una auténtica conceptualización, después de profundas lucubraciones; de aquí que para su estudio hayamos optado por agrupar grosso modo este cúmulo de nociones en cuatro: A) En un primer nivel, encontramos a autores para los cuales el Ombudsman no es sino un funcionario cuya actividad principal es la de atender quejas en contra de la administración pública. (51) B) En un segundo grado, aglutinamos a aquellos que se concretan a enumerar las cualidades que deben exigirse a quien ocupe el cargo, las cuales deberán conservarse durante el desempeño de su labor. (52) C) Seguidamente, están los autores que enlistan de manera detallada los atributos de los Ombudsmen, como institución. (53) D) Finalmente, están aquellos estudiosos que al lograr una concepción más depurada, nos explican lo qué es el Ombudsman, en dónde se regula, cuál es su fin primordial, cuáles sus atributos esenciales y cuáles su efectos. (54) En este último sentido se ubica la siguiente definición proporcionada por la International Bar Association (IBA): "El Ombudsman es



un cargo previsto en la Constitución o por acción de la legislatura o el parlamento, que encabeza un funcionario público de alto nivel, el cual debe ser independiente y responsable ante la legislatura o parlamento, cuya labor consiste en recibir las quejas provenientes de personas agraviadas en contra de oficinas administrativas, funcionarios y empleados de la administración pública o bien que actúen por moción propia, y quien tiene poder para investigar, así como para recomendar acciones correctivas y publicar informes" (55) ,

## 2.2 NOTAS CARACTERISTICAS DE LA INSTITUCION

Las consideraciones anteriores nos brindan las peculiaridades que distinguen al Ombudsman:

1. Independencia
2. Autonomía
3. Imparcialidad
4. Accesibilidad
5. Carácter no vinculatorio de sus resoluciones
6. Auctoritas
7. Publicidad
  - 7.1 de la institución
  - 7.2 de su trabajo (informes).

### 2.2.1 INDEPENDENCIA

La característica más importante del Ombudsman es precisamente su independencia, lo cual se reflejará indudablemente en la

eficacia de sus resultados. Esta figura debe ser independiente en primer término, de cualesquiera de los Poderes Estatales: ya Ejecutivo, ya Judicial e incluso del Legislativo. Ciertamente, los ordenamientos jurídicos que regulan a esta institución, sobre todo las que han adoptado el modelo clásico, establecen como facultad legislativa o parlamentaria la de formular directrices generales para el Ombudsman.<sup>(56)</sup> pero ello no significa que pueda interferir la forma en que éste resuelve cada uno de los casos.

El principio según el cual "el parlamento no puede dar instrucciones específicas -caso por caso- al Ombudsman", se ha establecido expresamente en diversas legislaciones tales como la de Suecia, Finlandia, Dinamarca, Noruega e Israel; lo mismo ha sucedido en ordenamientos de países en vías de desarrollo. En Fidji, por ejemplo, la Constitución prevé que "el Ombudsman actuará acorde a su propia discreción y no estará sujeto al control de ninguna otra persona o autoridad".<sup>(57)</sup> Lo importante de dicha independencia no es solamente el plasmarla en un ordenamiento sino que sea observada en la práctica.<sup>(58)</sup> En suma, independencia significa que el Ombudsman decide por sí mismo los problemas que investigará, las acciones que practicará y las resoluciones que emitirá. Esta independencia debe ser asegurada a través de las disposiciones jurídicas que regulen su nombramiento, inamovilidad, salario, personal y presupuesto.<sup>(59)</sup>

### 2.2.2 AUTONOMIA DE ORGANIZACION

Los ordenamientos jurídicos suelen otorgar a los Ombudsmen

amplias facultades discrecionales para organizar su oficina internamente, a fin de que ésta funcione lo más eficientemente posible.

Generalmente, son oficinas con pocos empleados, lo cual humaniza el servicio que se da al particular al atender sus quejas y que contrasta notablemente con la impersonalidad de la maquinaria administrativa gubernamental.

El presupuesto asignado a la oficina, en ocasiones a propuesta de ésta, comúnmente es fijado por el parlamento o la comisión de finanzas del mismo. El Ombudsman ha de presentar ante el parlamento un informe anual sobre el estado financiero que guarda su administración, en el que rinde cuentas sobre el presupuesto.

### 2.2.3 ACCESIBILIDAD AL OMBUDSMAN

#### 2.2.3.1. Sistemas de Acceso

Conocemos en la actualidad únicamente dos sistemas de acceso a los Ombudsman: el directo y el indirecto. Este último se aplica solamente en dos países; Gran Bretaña y Francia (países de alta población 55 y 53.2 millones de habitantes respectivamente).

El acceso indirecto consiste en que la queja del agraviado debe ser transmitida al Ombudsman por un intermediario. En este sistema, el quejoso no tiene contacto inmediato con el titular de la institución o con sus asistentes.

El Médiateur (Ombudsman francés), puede ser abordado exclusivamente por cualquier miembro del senado o de la Asamblea Nacional. El sistema inglés, de acceso indirecto al Comisionado Parlamentario (Ombudsman), resulta aún más restringido, ya que tan sólo se le podrán hacer llegar las quejas mediante alguno de los integrantes de la Cámara de los Comunes. A los Comisionados Locales británicos se puede recurrir a través de cualquier empleado de la oficina administrativa en contra de la cual se presentó la queja. En estos países existen excepciones al sistema indirecto: cuando el Comisionado Parlamentario actúa en su papel de Comisionado para el servicio de salud (Health Service Commissioner) acepta directamente las quejas del público; de igual forma acontece si el intermediario correspondiente no plantea la reclamación ante el Ombudsman.

Este sistema, se ha constituido en barrera de acceso a la institución, pues impide que no se reciba el número adecuado de quejas. Ello nos trae una desventaja, pues a mayor población mayor demanda, pero menor servicio.

Mejor que este sistema, en el que se hace necesario filtrar las quejas a través de un miembro parlamentario o gubernamental, es el sistema de acceso directo al Ombudsman, en donde se cumple el principio imperativo de justicia administrativa: el individuo debe ser parte en sus propios asuntos. Un área de importancia -dice el Dr. Nebenzhal- en la cual el Ombudsman debe superar a otras autoridades, es el de hacerse fácilmente accesible a cualquier interesado, a fin de que pueda solicitar sus servicios.

Dondequiera que la institución ha sido adoptada, se ha

buscado que los requerimientos formales a los que se somete una queja sean mínimos y el acceso a la institución se asegure, incluso, para aquellos que se ven privados de libertad física. (60)

#### 2.2.3.2. MEDIOS DE ACCESO

Generalmente, se prevé en las legislaciones que las quejas se presenten por escrito al Ombudsman, ya sea que el agraviado las presente personalmente o por correspondencia. Sin embargo, para agilizar el procedimiento, en ordenamiento más recientes (61) se han aumentado los canales de comunicación, al otorgarse la posibilidad de manifestar las quejas oralmente mediante presentación personal en la oficina del Ombudsman o por vía telefónica. En Montreal y Quebec, todo interesado puede comunicarse por teléfono a la oficina del Protector Público. Su asistente, al recibir la queja, pedirá al solicitante se identifique, luego transcribirá la queja en escrito detallado y solicitará se le envíe la documentación que el agraviado posea. Aunque el Protector Público no reciba la documentación requerida, dará curso a sus investigaciones. (62)

#### 2.2.3.3. OBSTACULOS DE ACCESO

Los principales impedimentos de acceso al Ombudsman son, entre otros: (1) el requisito, legalmente establecido en algunos países, consistente en agotar previos recursos antes de acudir al Ombudsman. En una encuesta realizada por el Dr. Larry Hill resultó que el 72% del total de los Ombudsmen exigen este requisito,

(63) Consideramos que este requerimiento es en gran parte innecesario, ya que como veremos más adelante, las actuaciones del Ombudsman generalmente no tienen efectos suspensivos, ni sus resoluciones el carácter de imperativas; además de que un procedimiento ante la institución, objeto de estudio, puede ahorrar el trabajo e implicaciones que acarrea el acudir a otras vías administrativas de justicia. (2) La limitación del ámbito de competencia del Ombudsman en razón del territorio, de la materia o, del sujeto y (3) el acceso indirecto al Ombudsman (en Francia e Inglaterra), son grandes barreras que impiden acercarse a la institución.

#### 2.2.4. ACCESIBILIDAD DEL OMBUDSMAN A LA INFORMACION

A los Ombudsmen se les ha dotado expresamente de amplios poderes para solicitar todo tipo de información, a fin de facilitarles su labor, v.gr. la facultad de exigir la presentación de documentos y registros de todos los servidores públicos, siempre y cuando éstos se encuentren dentro de la esfera competencial de aquél. Algunos ordenamientos han ampliado estas atribuciones, para abarcar la solicitud de información de cualquier persona que el Ombudsman considere apropiada para la investigación. Hay países en los cuales los Ombudsmen están facultados para inspeccionar archivos y locales ocupados por autoridades sujetas a su competencia con el fin de obtener la información necesaria. Dichas inspecciones, en ocasiones, se ven limitadas por un aviso previo que el Ombudsman debe dar al director de la oficina. (64)

El Ombudsman ha encontrado, generalmente, colaboración espontánea por parte de las autoridades. Esta cooperación se ve a menudo reforzada por la celebración de acuerdo. (65)

Cuando una de las personas que se encuentran jurídicamente obligadas a proporcionar cierta información al Ombudsman se la niega, éste puede requerirla imperativamente, a través de los tribunales. (66)

El suministro de información al Ombudsman, por parte de las autoridades y subalternos, queda condicionada, en algunos casos, por la obligación de guardar secreto. En asuntos relativos a la defensa nacional, seguridad del país, política internacional, es tradicional la imposición de dicha obligación. (67) Sin embargo en otras materias, las legislaciones varían de país a país. Por ejemplo, las instrucciones danesas señalan que "El Ombudsman debe guardar secreto sobre cualquier cuestión de la que pueda obtener conocimiento en el desempeño de sus funciones..." (art. 8). La obligación de guardar secreto no se extingue cuando el Ombudsman deja su puesto. La legislación noruega nos parece más específica al declarar que "A menos que se deduzca otra cosa del ejercicio de su cargo, según la ley, el Ombudsman tiene obligación de guardar secreto profesional respecto a la información que recibe, respecto a situaciones o hechos que no son públicamente conocidos. La información sobre secretos de industria o comercio no se debe hacer pública bajo ninguna circunstancia. El secreto profesional perdura también después de la terminación del cargo; el mismo secreto profesional, obliga al personal de su servicio". (art. 9 de las

Instrucciones).

Para terminar esta materia, abordamos la cuestión relativa a la forma en que un Ombudsman especializado tiene acceso a la información, así como las limitaciones que encuentra. Hemos elegido, para este fin y como ejemplo, al Ombudsman militar de Alemania Occidental, en virtud de la claridad legislativa que regula sus funciones y dada la eficacia de sus actividades. Dicha legislación establece como funciones principales de Ombudsman: actuar para la protección de los derechos, señalando los lineamientos de la tutela y, desempeñarse como organismo auxiliar del parlamento, en el ejercicio del control. (68)

Para el cumplimiento de sus obligaciones, este Ombudsman cuenta con amplias facultades, entre ellas: la de poder solicitar información oral o escrita a cualquier miembro de las fuerzas armadas, inclusive al ministro federal de defensa; tener acceso a los expedientes, a menos que a ello se opongan poderosas razones de secreto. Sólo el ministro federal de defensa o su representante permanente pueden rehusar la inspección de expedientes, visitar las unidades; estado mayor u oficina administrativa de las fuerzas armadas, en el momento que el Ombudsman lo considere apropiado y sin aviso previo; pedir, al ministro federal de defensa, breves informes sobre el ejercicio del poder disciplinario en las fuerzas armadas y requerir, de los ministros de justicia federal de las Entidades Federativas, las estadísticas sobre la administración de la justicia penal militar; además, está facultado para asistir a las audiencias judiciales en asuntos penales o de cualquier otra índole



que se relacionen con sus funciones.

Finalmente, las autoridades federales y de los estados están obligadas a auxiliarle en la realización de sus investigaciones. (69)

## 2.2.5 LAS RESOLUCIONES DEL OMBUDSMAN

### 2.2.5.1 Carácter no vinculatorio de las resoluciones

Una vez concluida su labor investigatoria, el Ombudsman emite una resolución; ésta puede adoptar la forma de una sugerencia, advertencia, recordatorio, amonestación, crítica u opinión, pero, la característica común a todas ellas es la carencia de "potestad coercitiva directa", es decir, que dichas decisiones no son vinculatorias para los destinatarios, y por lo tanto, no pueden modificar, ni mucho menos revocar, una actuación proveniente de los funcionarios o empleados de la Administración Pública. (70) Estas resoluciones poseen una amplia aceptación por las autoridades respectivas en virtud del respeto que se guarda al titular del cargo de Ombudsman y que tienen su base en sus conocimientos y en su autoridad moral. Este aspecto nos es de gran utilidad para distinguir al Ombudsman de otras figuras jurídicas afines que también tutelan los legítimos intereses y derechos de los particulares, como son los tribunales administrativos y jurisdiccionales, así como los denominados recursos administrativos.

A pesar del carácter potestativo de sus resoluciones,

no debe creerse que el Ombudsman se encuentra desprovisto de medios jurídicos para imponerlas de manera indirecta, cuando el destinatario no quiere aceptarlas; así por ejemplo, en varios países esta institución disfruta de facultades para acusar penalmente a un funcionario, en caso de existir indicios delictivos; (71) asimismo, está en aptitud de interponer el recurso de amparo, o para denunciar ante las autoridades administrativas jerárquicamente superiores, cuando algún funcionario o empleado público ha cometido una infracción disciplinaria.

#### 2.2.5.2. CLASIFICACION DE LAS RESOLUCIONES

##### Las resoluciones de los Ombudsmen

1. OPINIONES Y CRITICAS. (72) La opinión es un instrumento que el Ombudsman utiliza para ejercer influencia sobre la autoridad respectiva, en virtud de su flexibilidad. Es común que en el ordenamiento regulador de la institución, se encuentre el término "opinión" en la sección dedicada a las facultades de este organismo. Por ejemplo, disponen las instrucciones danesas: "En todos los casos el Ombudsman puede comunicar su opinión al interesado".

La Ley Noruega declara: "El Ombudsman tiene derecho a opinar sobre los asuntos que se incluyen en su campo de trabajo" (artículo 10). En el mismo sentido se expresan las instrucciones suecas.

Las opiniones del Ombudsman se consolidan cuando se acom.

pañan de una crítica debidamente fundada.

Algunos autores consideran a la crítica como el instrumento más poderoso e independiente de la opinión.

La crítica ha resultado ser de gran utilidad cuando las quejas se interponen contra el ejercicio de facultades discrecionales.

2. RECOMENDACIONES. El vocablo "recomendación" (23) se emplea, con frecuencia, para calificar las resoluciones emitidas por los Ómbudsman. Sin embargo, el sentido asignado a dicho término varía de un país a otro, por ejemplo, si el Ombudsman danés, descubre que un ministro o exministro incurrió en responsabilidad civil o penal, presenta una recomendación al parlamento para que se inicie el proceso respectivo.

En Noruega, aun cuando la ley habla de "opiniones", en la práctica el Ombudsman emplea la voz "recomendación".

La ley del Ombudsman en Nueva Zelanda expresa: "La tarea principal del Ombudsman es la de investigar con motivo de una queja o por iniciativa propia...cualquier decisión o recomendación..." Además, cuando su resolución consiste en una sugerencia la intitula recomendación. Este significado también se utiliza por el Comisionado Parlamentario inglés.

Otro tipo de recomendaciones que formulan los Ombudsmen pueden tener carácter legislativo reglamentario; en este sentido

se utiliza dicho término como sinónimo de sugerencia, v.gr. la sección 1 de las instituciones suecas manifiestan que "el Ombudsman debe actuar a fin de remediar los defectos de la legislación. Si en el desarrollo de sus trabajos de supervisión halla razones para proponer reformas legislativas a medidas de carácter general, puede presentar un informe sobre el tema al Riksdag (parlamento), o al gobierno".

El papel del Ombudsman sueco, en este aspecto, se ha desarrollado en varias direcciones, que se traducen en solicitar que se elaboren instrucciones más precisas a los funcionarios de manera que lleguen a proponer la derogación de disposiciones legislativas. En Finlandia, se destaca esta función en el siguiente precepto: "El Ombudsman debe, además, señalar, si lo considera necesario, cualquier imperfección que encuentre en las leyes y decretos o, si hay expresiones inadecuadas en ellas, o fraseología conflictiva, especialmente si han producido interpretaciones diferentes, inciertas u otros inconvenientes en la práctica legal y administrativa y debe proponer medidas para subsanar tales defectos" (art. 8 de las instrucciones). Existen preceptos similares, en las legislaciones de Dinamarca, Noruega, Nueva Zelanda e Israel.

Cabe destacar que el Ombudsman israelí ha hecho amplio uso de esta facultad, puesto que ha propuesto reformas a una Ley de Expropiación Forzosa, y sugirió rebajar las tarifas de transportes públicos, a personas con algún tipo de deficiencia física. Asimismo, ha objetado leyes sobre concesión de subvenciones por considerarlas inadecuadas.

3. RECORDATORIOS Y ADVERTENCIAS. El tipo de resolución más frecuentemente emitida por el Ombudsman sueco es el recordatorio el cual tiene la misión de persuadir al funcionario a que rectifique algún caso inadecuadamente tratado por él..

El recordatorio que expide el Ombudsman finés consiste en enviar a la oficina del funcionario un escrito sencillo, en donde explica cuáles son las ilegalidades o irregularidades descubiertas y porqué se consideran como tales; generalmente, el recordatorio conlleva una admonición para advertir que el caso no finaliza con el recordatorio, pues si se repite, puede convertirse en acusación penal contra el funcionario reincidente.

#### 2.2.6. LA AUCTORITAS DE LOS OMBUDSMEN

Aun cuando, como se ha visto, las resoluciones del Ombudsman no se hallan investidas de imperio, sin embargo, gozan de gran prestigio; ello se debe a la auctoritas que los Ombudsman poseen y difunden. (74) La auctoritas que consiste en la autoridad moral y social de quien ocupa el cargo. Así, el éxito de la institución en cualquier ámbito depende de la persona nombrada. (75)

Múltiples proyectos y ordenamientos reguladores de la institución exigen como requisito de designación, el que se trate de un jurista de especial integridad; p.e. la iniciativa de ley para restablecer un Ombudsman en Noruega establecía que el titular del cargo debería ser un abogado altamente calificado... Además, debería poseer prestigio y autoridad que indujeran a los ór-

ganos administrativos y a las personas privadas, a aceptar por regla general su opinión".

Aspecto de primordial importancia, coadyuvante en la integración de esta auctoritas del candidato a Ombudsman, es el hecho de que se encuentre al margen de intereses políticos partidistas, de modo tal que al resolver los asuntos de su competencia, posea la imparcialidad requerida.

En resumen, podemos decir que el exacto cumplimiento de esta característica del Ombudsman acarrea el éxito de sus resultados y, la observancia de ella descansa en el sistema y requisitos de elección del titular del cargo, en las incompatibilidades del ejercicio y en las de destitución del mismo. Con ello, se pretende asegurar que los Ombudsmen sean personas de alto nivel profesional, con reconocido prestigio e integridad, que se mantengan al margen de la actividad política; así garantizan desempeñar su papel de modo imparcial y autónomo, sin ningún tipo de presiones, a la vez que se descarta la posibilidad de utilizar su nombramiento como plataforma política, lo cual desvirtuaría los fines para los cuales se instituye la figura del Ombudsman.

#### 2.2.7 PUBLICIDAD DE LA INSTITUCION

La eficacia del Ombudsman se debe en gran medida a las campañas publicitarias sobre la forma en que funcionan sus oficinas y del tratamiento dado a las reclamaciones. Sin embargo, este aspecto de difusión, en la práctica no ha dejado de ser un dilema para los titulares de la institución. Publicar o no, y cómo hacer-

lo son temas de debate entre los mismos Ombudsmen. Algunos han emprendido con gran entusiasmo esta tarea; entre ellos podemos citar el caso de Austria, en donde con antelación a su puesta en marcha, la institución Volksanwalts (Agobacía Popular) preparó un folleto y un cartel que anunciaba a su oficina; sus integrantes han aparecido en radio y televisión; actualmente los Ombudsman viajan con su personal a lo largo de las Entidades Federativas para recibir quejas; con tres semanas de anticipación anuncian su visita por los medios locales de comunicación masiva (prensa, radio, televisión, carteles, etc.); y visitan dichas Entidades cuando menos una vez al mes. (76)

El Comisionado Parlamentario (Ombudsman) de Nueva Zelanda, con el propósito de obtener la más amplia difusión, ha aceptado todo tipo de invitaciones para hablar ante grupos interesados, tanto en su país como en el extranjero. La intervención del Ombudsman ha hecho que se reformen o eliminen materiales publicitarios que inducen al público a cometer errores de carácter administrativo. (77) Los Ombudsmen fineses han desempeñado un papel importante en la prensa desde 1970. Las decisiones de interés general por ellos emitidas son enviadas a la Finish New Agency (Agencia finesa de noticias). Aquí acuden los medios de comunicación masiva para recabar información. Si la materia es sólo de interés local se difunde únicamente en el ámbito respectivo.

Cuando una decisión de interés general, es de comprensión

compleja, el Ombudsman finés realiza conferencias especiales de prensa para asegurar que la decisión adoptada se publique correctamente. (78)

Algunos otros Ombudsmen se encuentran preocupados por cumplir con esta empresa publicitaria en países donde no ha sido satisfecha aún; tal es el caso de Nigeria en donde hasta ahora los Ombudsmen han usado la mayor parte de métodos publicitarios comúnmente empleados -reportes anuales y especiales, radio, televisión, entrevistas con el pueblo, visitas a lugares apartados-. Pero a pesar de estos esfuerzos realizados, se reconoce la necesidad de superar e imprimir fuerza a los mecanismos de divulgación, sobre todo en el área de prensa, donde se sugiere el financiamiento por parte del gobierno federal para publicar en períodos cortos todo el trabajo de la institución. (79)

Este cariz publicitario de la institución reporta su mayor utilidad cuando ella se encuentra en sus inicios, ya que coadyuva al crecimiento del número de inconformidades.

En este sentido encontramos que en el informe presentado por el Ombudsman de New Brunswick en 1979, se señala la implantación de un programa publicitario gracias al cual se incremento el número de reclamaciones recibidas. El Ombudsman añadió que el índice de quejas atendidas se duplicó en un año como consecuencia de la introducción de una campaña publicitaria. Por el contrario, el Ombudsman de Alberta después de haber establecido un proyecto de divulgación de creció en su índice de inconformidades; pero este caso es califi-



cado de anómalo. (80)

La publicidad no solamente puede constituir un medio para incrementar el número de quejas que llegan al Ombudsman, sino también un modo de influir en su contenido. Los esfuerzos de publicidad deben ser planificados de modo que se cumpla plenamente con la labor social de la institución. Los servicios que presta la institución deben darse a conocer primeramente a los miembros más desprotegidos de la sociedad, ya que estas personas, a través de experiencias desagradables, han asimilado como normal una deficiente administración. (81)

En algunos países, son los directores de los medios de comunicación masiva, o bien sus subalternos, quienes buscan material informativo sobre el Ombudsman y, como lo más probable es que éstos no se conformen sólo con los informes anuales, se recomienda su reglamentación legal. Esto es, que sea el mismo Ombudsman quien decida si deberá informar al público de su acción en cada uno de los casos y como deberá hacerlo . Se pueden dar casos en los cuales no conviene hacer la publicidad, como aquellos en que se pueda afectar la seguridad del Estado o en los cuales el reclamante no desea publicidad alguna.

El objetivo principal de este tipo de disposiciones es el de proteger a la institución de reporteros agresivos. En suma, el Ombudsman debe gozar de amplia libertad para escoger la forma de divulgación que considere adecuada, pero más que nada, para decidir si se publica o no. (82)

Otros Ombudsmen propenden a no desarrollar este aspecto publicitario, pues ello implica un recargo excesivo de trabajo que acarrearía una despersonalización con retrasos y formalismos propios de una administración burocrática deficiente. Sin embargo, algunos estudios han demostrado que cuando una institución y los servicios que presta, no se dan a conocer a través de la publicidad, los destinatarios la desconocen y ésta no cumple su función. (83)

Es deber del Ombudsman aprovechar toda oportunidad para promocionar la *organización y funcionamiento* de la institución que preside.

#### 2.2.8 DIFUSION DEL TRABAJO DE LOS OMBUDSMEN

Los informes anuales . La auctoritas de los Ombudsmen se refleja y se refuerza con la presentación de sus informes anuales. La mayoría de los ordenamientos que regulan a la institución le obligan a presentar un informe anual de sus actividades. Hay legislaciones que regulan detalladamente el procedimiento para cumplir con dicha obligación, como el caso del Contralor del Estado de Israel; mientras que otras apenas si lo mencionan, como la danesa.

La regulación de esta obligación en los ordenamientos escandinavos ha sido ampliamente imitada por sus posteriores homólogos, por lo que sólo los mencionaremos brevemente.

De acuerdo a la Constitución finesa, el Ombudsman debe

presentar ante el Parlamento su informe anual de labores. En realidad, lo envía no sólo a cada uno de los integrantes de este Poder sino también al Presidente de la República, a los ministros, al canciller de justicia, a los gobernadores de las provincias, a la oficina central de investigaciones criminales (Central Bureau of Criminal Investigation), a los inspectores provinciales de policía rural, a los departamentos de policía ciudadanos, a las Cortes, a las prisiones, a los campos de trabajo, a los jefes de distritos militares y, algunas otras oficinas.

En su informe, el Ombudsman finés además de rendir cuentas de sus actividades, consigna sus observaciones respecto de la forma en que se ejecuta el derecho, formula sugerencias dirigidas a la corrección de defectos en las leyes, o bien, a la creación u omisión de las mismas. Contiene, asimismo, una referencia a los casos considerados como de mayor importancia y una descripción de sus actividades de inspección. Hay reclamaciones que no obstante haber sido rechazadas, presentan algún interés especial, por lo que son mencionadas en este informe. Los nombres de las personas contra quienes se presentaron las quejas son publicados únicamente, cuando ellas terminaron en una persecución, en una propuesta de aplicación de medidas disciplinarias o en un recordatorio. El informe es impreso en las lenguas oficiales (finés y sueco).

Este informe anual es calificado por el Comité Constitucional, el cual se encuentra facultado para objetar al Ombudsman cualquier aspecto del documento; el Comité remite su evaluación ante sesión plenaria del parlamento, en la cual podrá estar presente

el titular de la institución. (84)

Conforme a la instrucción expedida en 1975 por el parlamento sueco (Riksdag), el Ombudsman envía al mismo un reporte de actividades, a más tardar el 15 de octubre de cada año. En él se contiene una relación estadística del trabajo desempeñado; investigaciones de la condición administrativa de las leyes en el Reino, con un resumen de los casos de interés general más importantes. Al igual que en Finlandia, este informe es examinado por el Comité Constitucional del parlamento.

A este Comité deben someterse también otros documentos de la oficina del Ombudsman como minutas, libros contables, etc. Dicho Comité envía su evaluación al parlamento, para su discusión en sesión plenaria. Los informes anuales del Ombudsman son también leídos por funcionarios, jueces, profesores y, público en general son considerados como documentos de gran interés. (85).  
A nivel sectorial, estos informes observan una mecánica similar a los que presenta el clásico Ombudsman. A guisa de ejemplo, analizamos aquí uno de los que ha presentado el Dr. Vontobel, Ombudsman del cantón de Zurich, ante el Concejo municipal, el cual consta de aproximadamente 60 cuartillas.

El documento está dividido en dos partes. En la primera hay un examen estadístico, observaciones de carácter general respecto a su propia oficina, la forma en que se condujeron sus relaciones con el público y administradores. En la segunda sección, se presentan casos cuidadosamente seleccionados con base en el

interés general; algunos de los cuales han sido reproducidos en revistas jurídicas. (86)

Como se puede apreciar, son mínimas las diferencias que encontramos en cuanto a la presentación de dicho informe anual por los diversos Ombudsmen; ya que ello depende de las peculiaridades jurídicas de cada país.

Los informes anuales del Ombudsman son un arma de presión, en virtud de que los funcionarios públicos, ante la amenaza de verse desprestigiados en dicho informe, optan generalmente por tomar en consideración las resoluciones que la institución les remite. Este informe periódico es también un medio por el cual los mismos funcionarios se percatan de los aciertos y errores de la creación, ejecución y aplicación del derecho.

La rendición de cuentas de las actividades de los Ombudsmen, favorece en gran medida la aceptación parcial de los mismos.

### 2.3. TAXONOMIA DEL OMBUDSMAN

La original institución sueca, con matices adecuados, ha resultado ser asombrosamente adaptable.

Efectivamente el Ombudsman ha sido establecido con éxito tanto en países de gran extensión territorial como en los pequeños; en los países de alto o bajo índice demográfico; en las naciones recién constituidas como en las longevas. El sistema económico tampoco ha sido obstáculo para implantar la institución, pues ésta existe en países capitalistas, socialistas y, en aquellos en vías de desarrollo. El Ombudsman no es una institución propia de un régimen jurídico determinado, puesto que existen Ombudsmen, tanto en países del Common Law como en los de origen romanista. Encontramos Ombudsman, tanto en Estados unitarios como en los federales; lo mismo en aquellos con regímenes civiles que con militares. Merced al carácter versátil del Ombudsman, la institución puede agruparse bajo los siguientes criterios:

- |                                       |  |
|---------------------------------------|--|
|                                       | 1.1. parlamentario                             |
| 1. Por el órgano que los nombra       | 1.2. ejecutivo                                 |
|                                       | 1.3. mixto                                     |
|                                       | 2.1. generales                                 |
| 2. Por el ámbito de competencia       | 2.2. especiales                                |
|                                       | 3.1. directa                                   |
| 3. Por su accesibilidad               | 3.2. indirecta                                 |
|                                       | 4.1. escrita                                   |
| 4. Por la forma de la queja           | 4.2. mixta (oral escrita)                      |
|                                       | 1. sólo administrativas                        |
| 5. Por el tipo de acciones que ejerce | 2. otras (administrativas, civiles y penales). |

- 6. Por la forma de iniciar el procedimiento
  - 6. 1. de oficio
  - 6. 2. a petición de parte agraviada
- 7. Por los medios de inspección
  - 7. 1. propios
  - 7. 2. ajenos
- 8. Por su situación jurídica
  - 8. 1. cuasijudicial
  - 8. 2. cuasiejecutiva
- 1. Por el Órgano que los nombra:

1.1 Parlamentario. Aquellos que tienen como base el modelo clásico escandinavo, en donde sólo interviene el parlamento para su designación.

1.2 Ejecutivo. Trátase de aquellos Ombudsmen designados libremente por el jefe del ejecutivo; modelo muy difundido en los Estados Unidos de Norteamérica (Executive-Ombudsman)

2. Por el ámbito de competencia:

2.1 Generales. Siempre que se ocupen de todo tipo de quejas: administrativas y derechos humanos

2.2 Especiales. Si sólo reciben un determinado tipo de quejas; por ejemplo los Ombudsmen para la salud, las prisiones o, las casas de estudio.

3. Por su accesibilidad:

- 3.1 Directa. Cuando el propio quejoso, sin intermediario alguno acude a la oficina del Ombudsman.
  - 3.2 Indirecta. Cuando para recurrir al Ombudsman se requiere necesariamente de un intermediario, generalmente un miembro parlamentario.
4. Por la forma de las quejas:
- 4.1 Escritos. Hay Ombudsmen que únicamente reciben aquellas quejas que se les presenten por escrito, aunque como se ha visto se trata de escritos sencillos, e incluso en las oficinas mismas de la institución, se presta auxilio para la elaboración de la queja.
  - 4.2. Mixtas. Otros Ombudsmen reciben tanto quejas por escrito como oralmente, inclusive por vía telefónica, aunque generalmente son ratificadas por escrito.
5. Por el tipo de acciones a ejercitar:
- 5.1 Administrativas. Procesan a los individuos considerados única y exclusivamente como servidores públicos (esfera administrativa).
  - 5.2 Otras. Cuando los Ombudsmen pueden iniciar y seguir procedimientos no sólo administrativos sino también civiles y penales.
6. Por la forma de iniciar el procedimiento:



- 6.1 De oficio. Además de avocarse a las quejas presentadas por los agraviados, estos Ombudsmen disfrutan de iniciativa propia para iniciar un procedimiento investigatorio.
- 6.2. Por parte agraviada. Algunos Ombudsmen, (en su actuación), no pueden actuar sin la presentación de las reclamaciones por los afectados.
7. Por el tipo de recursos con que cuentan los Ombudsmen para realizar sus labores de inspección:
- 7.1 Propios. Con instrumentos propios, tanto humanos como materiales
- 7.2 Ajenos. Cuando sólo cuentan con auxiliares eventuales o con equipo compartido.
8. Por su situación jurídica:
- 8.1 Cuasijudicial. Si gozan de un status equiparable a los funcionarios del Poder Judicial.
- 8.2 Cuasiejecutiva. Cuando tienen una situación jurídica equivalente a la de altos funcionarios del Poder Ejecutivo (ministros).

## CAPITULO III

### PANORAMICA COMPARATIVA DE ALGUNOS ASPECTOS NORMATIVOS DEL INSTITUTO

**SINOPSIS:** 3.1 Nombramiento del Ombudsman.  
3.2 Causas de incompatibilidad. 3.3 Duración en el cargo. 3.4 Organización de la oficina. 3.5 Competencia de los Ombudsmen. 3.6 Procedimiento. 3.6.1 Legitimación procedimental. 3.6.2 Término preclusivo para presentar la queja ante el Ombudsman. 3.6.3 Actuación ex officio. 3.6.4 La forma de la queja. 3.6.5 El contenido de la queja. 3.6.6 Valoración de la queja. 3.6.7 El curso del procedimiento. 3.6.8 Las costas procedimentales. 3.7 La responsabilidad del Ombudsman.

### 3. 1. NOMBRAMIENTO DEL OMBUDSMAN

Con relación a este rubro, habrán de distinguirse dos importantes aspectos: primero, la serie de requisitos que deben cubrirse para ocupar el cargo de Ombudsman, (87) cuya reglamentación no aparece en todos los ordenamientos que acogen la institución; segundo el procedimiento de elección en concreto. Con relación al primero veamos algunos ejemplos:

Suecia. Para ejercer como Ombudsman es necesario ser una persona de reconocidos conocimientos jurídicos y de extraordinaria honradez u honorabilidad; puesto que su tarea principal consiste en supervisar, como representante del parlamento, la observancia de leyes y reglamentos por todos los funcionarios y jueces.

Finlandia. Del mismo modo, la Constitución finesa dice que se designará Ombudsman a una persona reconocida como eminente experta en derecho (art. 4 de la ley del Ombudsman Parlamentario finés).

Portugal. Para ser Promotor de Justicia (Ombudsman), se requiere que se cumplan los mismos requisitos que la ley exige para ser miembro parlamentario, (Art. 4º, 2, Ley número 81/77, sobre el Promotor de Justicia).

España. El Defensor del Pueblo debe ser mayor de edad, en pleno disfrute de sus derechos civiles y políticos.

Reino Unido y Nueva Zelanda. Ambos países no exigen requisito

alguno para ser Comisionado Parlamentario (Ombudsman); no obstante, en el primero de estos países, aun cuando los titulares no han sido necesariamente abogados, sí han tenido una larga carrera dentro de la administración pública; en Nueva Zelanda, todos los designados han poseído conocimientos jurídicos y una experiencia semejante a la de los jueces superiores.

Francia, Israel y Austria. Los ordenamientos de Francia, Israel y Austria, tampoco señalan requisitos específicos para ocupar el cargo de Ombudsman.

El segundo aspecto significativo se refiere al procedimiento de elección.

Casi en todos los sistemas, de un modo u otro, el parlamento interviene en el nombramiento del Ombudsman. Este rasgo característico, en la mayoría de ellos, permite asegurarles cierta independencia del poder ejecutivo. Esta participación parlamentaria se presenta en amplia gradación de acuerdo a las diferentes legislaciones nacionales. Analicemos como sucede esto en algunos países.

Suecia. La ley del parlamento sueco dispone que desde el inicio del período parlamentario se integran 16 comisiones, la más relevante es la "Comisión de Constitución". Esta comisión abarca áreas trascendentales como son, entre otras, las de administración, finanzas, partidos, políticos, libertad de expresión.

La Comisión de Constitución, dentro de los 10 días siguientes a su formación elige a seis miembros que conformarán la "Delegación para el Ombudsman parlamentario" (art. 8.10.1 ley del Riksdag).

Por su parte, los partidos políticos en el seno del parlamento, integran un órgano de carácter consultivo denominado "Conferencia de Representantes". (88)

La "Delegación del Ombudsman" prepara todo el proceso electoral del titular de la institución, así como la de los suplentes. La "Conferencia de Representantes", en este trabajo preparatorio, desempeña el papel de mero órgano consultivo. (art. 8.10. 2 Ley del Riksdag)

Finalmente, será en el pleno del parlamento donde se designen a los cuatro Ombudsmen (cap. 8 art. 10, Ley del Parlamento).

Finlandia. El proceso de designación del Ombudsman finés, se asemeja al aplicado en Suecia, la única diferencia consiste en que, a la hora de elegir al titular del cargo, se nombra, simultáneamente a un Ombudsman asistente y a un auxiliar.

Portugal. La ley que instituyó al Proveedor de Justicia (Ombudsman), en el intento de seguir a los ordenamientos de sus homólogos escandinavos, sencillamente dispuso que el titular de la institución fuera designado por la Asamblea General (art. 14 ley 81/77, sobre el Promotor de Justicia).

España. El Defensor del Pueblo (Ombudsman) es electo por las Cortes Generales (parlamento); así, en el Congreso lo mismo que en el Senado, se integra una comisión sobre el Defensor del Pueblo.

Ambas comisiones, a petición del presidente del Congreso, se reúnen para seleccionar candidatos. Las propuestas resultantes son sometidas a la votación de las Cortes Generales (funcionando por separado pero con la exigencia de asistencias absolutas). Finalmente, se otorgará el nombramiento a quien obtenga el voto de las 3/5 partes de los plenos camerales.

Israel. Diverso sendero ha seguido la ley del Contralor del Estado y del Comisionado Parlamentario (Ombudsman).

Concentración de cargos. Las labores de Contralor del Estado y Comisionado para las quejas del público, se concentran en una misma persona. (89) Al respecto, debe aclararse que por una ley expedida el 18 de mayo de 1949, se crea el Contralor del Estado; allí se le asigna como cometido esencial: inspeccionar oficinas administrativas. A menudo esta ley ha sido reformada. Una de las reformas más relevantes, que tuvo lugar el 31 de marzo de 1971, consistió en añadir, al titular de la Contraloría del Estado, el cargo de Comisionado para las quejas del público (Ombudsman), a fin de que examinase las quejas de los particulares.

Procedimiento de Nombramiento. El Controlador es nombrado por el Presidente del Estado, previa recomendación del parlamento (Knesset).

Nueva Zelanda. El Comisionado parlamentario neozelandés (Ombuds-

man) es también electo por el Gobernador General, previa recomendación de la Cámara de representantes.

Quebec. En contraste a lo que ocurre en Israel y Nueva Zelanda, en Quebec, el Protector del Ciudadano (Ombudsman) es designado por la Asamblea Legislativa, a propuesta del Primer Ministro.

Reino Unido. En la ley del Comisionado Parlamentario (Ombudsman) se establece que: "Su majestad (la corona) designará a una persona como Comisionado Parlamentario para la Administración" (art. 1° y 2°. Parliamentary Commissioner Act.)

Australia. El Ombudsman titular y los dos Ombudsmen auxiliares son designados por el Gobernador General.

Francia. Sin que sea necesario cumplir requisitos previos, el gobierno tiene libertad plena para nombrar al Médiateur. Este es electo por decreto aprobado en Consejo de Ministros (art. 2° de la ley número 73-6, que instituye al Médiateur).

### 3.2. CAUSAS DE INCOMPATIBILIDAD

A fin de conservar la imparcialidad de los Ombudsmen, se han establecido en los diversos ordenamientos, causas de incompatibilidad con el ejercicio del cargo.

Suecia. Algunas regulaciones como la ley sueca, son determinantes al declarar que, durante el desempeño de sus funciones el Ombudsman

no puede ocupar ningún otro puesto.

Finlandia. En sentido similar al ordenamiento sueco, se expresan los preceptos fineses, al señalar que durante el desempeño de sus cargos, ni el Ombudsman ni su asistente, podrán ejercer otras funciones públicas.

Si la persona electa Ombudsman, asistente o auxiliar del mismo, ostentare un cargo (público) del Estado finlandés, debe ser relevado de las funciones del mismo durante el período en que sirva en la oficina del Ombudsman.

Nueva Zelanda. Otras legislaciones se inclinan por señalar más específicamente los puestos que son incompatibles con el cargo de Ombudsman; v.gr. en Nueva Zelanda, desde el momento en que un individuo es designado Comisario Parlamentario, éste no puede pertenecer al parlamento, ni servir en la administración pública, ni ejercer cualquier otra actividad remunerada, sin la autorización expresa del Primer Ministro.

Reino Unido. Al Comisario Parlamentario inglés, únicamente le está vedado, el ser miembro de las Cámaras de los Comunes o de los Lores o, de los Comunes de Irlanda del Norte.

Francia. Durante el período de su ejercicio, el Médiateur no podrá ser candidato a Consejero General, si ejercía el mismo mandato con anterioridad a su nombramiento (art. 4 de la ley 73-6). De la misma forma, no puede ser candidato a Consejero Municipal si no



ejercía el mismo cargo con anterioridad a su nombramiento (art. 5° de la ley 73-6) (90)

Israel. La ley del Contralor del Estado de Israel se refiere detalladamente a las incompatibilidades. Entre otras prohibiciones, niega al Ombudsman la posibilidad de comprometerse activamente en cuestiones políticas; tampoco puede ser candidato o miembro del parlamento o consejero de cualquier autoridad; no puede ser miembro de la directiva de una entidad que desempeñe actividades lucrativas; ni podrá participar directa o indirectamente en empresas, instituciones, fundaciones o, cualquier otro organismo que sea controlado o asistido por el gobierno. Al Ombudsman israelí le está vedada toda posibilidad de comprar, arrendar, aceptar en donación, utilizar o detentar de cualquier forma, alguna propiedad del Estado; asimismo no debe celebrar con el gobierno contratos o beneficiarse económicamente de manera distinta a lo que percibe como remuneración, salvo las tierras o préstamos para efectos de vivienda.

La ley establece incompatibilidades que se extienden más allá del período en que se desempeña el cargo para el cual fue electo. "Una persona que ha sido Controlador (Ombudsman) no puede, antes de que transcurran tres años desde la expiración de su oficio, ser miembro de la dirección de entidades o personas que desarrollen negocios con ánimo de lucro; ni tampoco podrán pertenecer a una entidad inspeccionada por él". (91)

Portugal. El Proveedor de Justicia, al igual que sus homólogos

escandinavos, no podrá ejercer función alguna en órganos de partidos o asociaciones políticas, ni desempeñar actividades partidarias de carácter público (art. 9 de la ley 81/77). Por lo demás, la ley equiparó el Ombudsman a los miembros del Poder Judicial, al señalar que ambos cuerpos se sujetarán al mismo régimen de incompatibilidades (art. 9 de la ley 81/77).

España. El cargo de Defensor del Pueblo es totalmente incompatible con cualquier mandato representativo o puesto político, lo mismo que con cualquier función administrativa, así como, con el ejercicio de las carreras Judicial o Fiscal. De modo análogo a las disposiciones israelíes, también está prohibido -al Defensor del Pueblo- dedicarse a cualquier actividad lucrativa.

### 3.3. DURACION EN EL CARGO

Un dato significativo que hemos observado durante nuestro estudio es la relación temporal que existe, en la mayoría de los casos, entre el Ombudsman y el órgano que le nombra. Efectivamente, mientras subsista el órgano o la persona que designa al Ombudsman, éste perdurará.

La generalidad de los plazos ha sido paulatinamente incrementada. La duración actual en el cargo es de cuatro años promedio.

Suecia. Aquí, el período de ejercicio del Ombudsman es de cuatro años, mientras que el parlamento es renovado cada tres. Esta

discrepancia de términos acentúa la independencia del Ombudsman.

El parlamento sueco está facultado para destituir al Ombudsman si éste no le es confiable. Otra posibilidad de remoción del Ombudsman se prevé para el caso de que éste cometa un delito y se le condene. La ley otorga la posibilidad de reelegir a los Ombudsmen suecos.

Finlandia. El Ombudsman finés, también ejerce su cargo por cuatrienios.

A diferencia de sus análogos suecos -que guardan la posibilidad de ser cesados por desconfianza parlamentaria- los Ombudsmen finlandeses no pueden serlo.

La reelección es la regla y, pocas han sido las excepciones.

Nueva Zelanda. El Comisionado Parlamentario y el parlamento tienen una duración simultánea.

El Ombudsman puede ser destituido por las siguientes causas: desconfianza del parlamento, incapacidad, bancarrota, negligencia y comportamiento incorrecto. Para que proceda cualquiera de estas razones, es necesario que las mismas sean presentadas por moción parlamentaria.

El Comisionado Parlamentario neozelandés puede también

ser reelecto.

Israel. El período de ejercicio del Comisionado para las quejas del público es de cinco años (sección 4, capítulo 1, de la Ley del Controlador del Estado), con posibilidades de ser reelecto.

El Ombudsman puede ser cesado de su cargo, si la Knesset (parlamento) decide que así sea, siempre que se obtenga una votación mínima de 2/3 de los integrantes camerales.

Australia. Los Ombudsmen son designados para un período que no puede exceder de siete años, salvo que sea reelecto.

La destitución de los Ombudsman sólo puede ser hecha por el gobernador general, previa solicitud de las dos cámaras del parlamento, funcionando en pleno. (art. 28 Ombudsman act.)

Francia. El período del desempeño del cargo del Médiateur, es de seis años, sin posibilidad de ser reelecto.

El Ombudsman francés puede ser removido tan sólo por decreto del Consejo de Estado. (92)

Inglaterra. El Comisionado Parlamentario inglés, a diferencia de sus homólogos, no tiene fijado un plazo para el ejercicio del cargo.

El Comisionado Parlamentario puede ser removido

Únicamente por quien lo eligió, en caso de mala conducta, o bien que dicha remoción sea solicitada por ambas Cámaras. Pero por regla general cesará su nombramiento ipso facto al cumplir 65 años de edad.

Portugal. El Promotor de Justicia, dura cuatro años en su cargo, con la posibilidad de reelegirse sólo para un segundo período.

Las causas por las cuales puede cesar anticipadamente su nombramiento son: la muerte, la incapacidad física permanente, la pérdida de alguna de las cualidades requeridas para ser electo, incompatibilidad sobrevenida, destitución de la Asamblea de la República y renuncia (art. 12 de la ley sobre el Promotor de Justicia).

España. El Defensor del Pueblo, dura en su cargo cinco años; sin embargo concluye anticipadamente su ejercicio por las siguientes causas: renuncia, muerte, incapacidad sobrevenida, negligencia en el cumplimiento de sus obligaciones o por condena en sentencia firme.

La procedencia de las tres últimas causas, está condicionada a la obtención de una votación mayoritaria de las 3/5 partes de los componentes de cada Cámara. En todo caso se otorgará el derecho de audiencia al acusado (art. 5° Ley Orgánica del Defensor del Pueblo).

### 3.4. ORGANIZACION DE LA OFICINA

Suecia. Colegiabilidad del Órgano. En sus inicios este órgano fue unipersonal, pero, merced al incremento de la intervención administrativa, fue necesario nombrar un segundo Ombudsman, cuya principal empresa consistió en controlar la administración militar e investigar todas las quejas presentadas por los soldados, en relación a su servicio en el ejército y a las posibles trasgresiones en sus derechos individuales durante su permanencia en la milicia.

En 1968, se dividieron las funciones del Ombudsman en tres campos de actuación, al frente de los cuales se encargó a un distinto Ombudsman.

La nueva Constitución sueca de 1974 establece el nombramiento de cuatro Ombudsmen, uno de los cuales será designado jefe administrativo.

La oficina del Ombudsman parlamentario. La oficina del Ombudsman parlamentario es el lugar común en el que ---- los cuatro Ombudsmen despachan.

La división por áreas que actualmente se observa es la siguiente: una de ellas está dedicada a los problemas de acceso por parte del público a documentos oficiales, precisamente de datos, y personal municipal. El segundo Ombudsman, es el encargado de supervisar cualquier aspecto de seguridad social e impuestos; otro,

se ocupa de asuntos relacionados con la policía, prisiones, tribunales de Justicia y ejecución de sentencias.

Finalmente, el cuarto de los Ombudsmen, trabaja en el campo de la miliciay en casos de la administración civil no controlados por los demás Ombudsmen.

La calidad de Jefe administrativo la otorga el mismo parlamento a uno de los Ombudsmen; con tal calidad, esta habilitado para despachar todo lo concerniente a la orientación general de las actividades (secc. 12-14 de la Ley de Instrucción para los Ombudsman), para realizar los nombramientos del personal de la oficina (sec. 27 de la L.I.O.); (93) de igual manera está facultado para autorizar al secretario de la oficina o, a cualquier otro funcionario de la misma, para que realice una inspección; así como para autorizar al secretario de la oficina que tome decisiones en asuntos administrativos (pero nunca los referentes al nombramiento del personal) (secc. 15 L.I.O.).

Al secretario de la oficina del Ombudsman parlamentario se le confiere la responsabilidad administrativa de la oficina y tiene como tarea prioritaria, la de supervisar que los Ombudsmen reciban la asistencia necesaria (secc. 13 L.I.O.).

En caso de que el Ombudsman jefe-administrativo se encontrare temporalmente indispueto para desempeñar su papel, le

suplirá el Ombudsman que cuente con mayor antigüedad en el cargo y, si dos de ellos tuviesen igual antigüedad, se le dará preferencia al de mayor edad (secc. 16 L.I.O.).

Cuando alguno de los Ombudsmen se vea impedido por un largo período para desempeñar su encargo, el parlamento previa petición del Ombudsman jefe-administrativo, podrá nombrar a un Ombudsman que le supla, hasta que el otro se encuentre en condiciones. Si se presentare el caso de que un Ombudsman fallezca en el período de su ejercicio, la ley del parlamento prevé que el Riksdag (parlamento) nombre a otro Ombudsman para un nuevo período de cuatro años (pfo. 4, art. 10, cap. 8, Ley de Instrucciones del Riksdag).

En Suecia, los Ombudsmen perciben una remuneración equivalente a la fijada para los miembros del Tribunal Supremo.

Finlandia. El Ombudsman finés es un órgano unipersonal, pero cuenta con un Ombudsman asistente y un auxiliar. El Ombudsman asistente está facultado inclusive para sustituir al titular. A su vez el auxiliar puede suplir al asistente.

Cuando el Ombudsman (titular) fallece o renuncia a su cargo anticipadamente, el parlamento nombrará a un Ombudsman, para que preste sus servicios sólo por el período restante, si el parlamento no eligiere a un nuevo titular del cargo, sus funciones las ejercerá el asistente del Ombudsman.



Por otra parte, en caso de que el Ombudsman asistente llegase a fallecer o a renunciar previamente al fin de su ejercicio, el parlamento designará a otro asistente para finiquitar el período en curso; pero si no se nombra a un nuevo asistente, corresponderá al auxiliar cumplir con las obligaciones de aquél.

De otra forma, si el Ombudsman asistente se viera, sólo temporalmente impedido para desempeñar su papel, el Ombudsman titular está facultado para solicitar al auxiliar que cubra su lugar provisionalmente.

Además de estas tres importantes figuras, la oficina del Ombudsman está integrada por dos consejeros de plana mayor; dos secretarios juristas seniors (de los cuales uno será designado por el Ombudsman, director de la oficina) y un junior; existe también un encargado de los registros, un ayudante y un guardia.

Con excepción de los Ombudsmen asistente y auxiliar, toda la plantilla de la oficina es nombrada y removida, sólo por el titular del cargo. Tomando en consideración los límites presupuestarios podrá nombrarse personal adicional.

El Ombudsman finés debe percibir una remuneración igual a la del Canciller de Justicia, mientras que la del Ombudsman asistente será la misma que la del asistente del Canciller de Justicia. en caso de existir algún problema al respecto, podrá intervenir el Comi-

te de Administración del Parlamento. (art. 17, Ley del Ombudsman parlamentario finés).

Nueva Zelanda. Colegiación del Órgano. La primera ley del Ombudsman (Parliamentary Commissioner Act.) fue expedida en 1962. En ella se instituyó un órgano unipersonal. Dicho ordenamiento fue derogado en 1976, con la promulgación de una nueva ley en la materia (Ombudsman act de 26 de junio de 1976) En ella se establece el nombramiento de tres Ombudsmen y uno de ellos es designado coordinador. Esta tripartición obedece a un criterio de sectorización regional, ya que gozan entre sí de los mismos poderes.

Israel. El Comisionado para las quejas del público despliega sus actividades en uno de los despachos de la Contraloría del Estado el cual se ha denominado Oficina para las quejas del público (secc. 32 cap. 7º Ley del Contralor).

El director administrativo de la oficina es nombrado por el Comité Parlamentario (Knesset) a propuesta del Comisionado (secc. 32 cap. 7º L.C.E.). Si el Director administrativo de la Oficina se encuentra temporalmente impedido (hasta por tres meses) para llevar a cabo sus tareas el Comisionado puede confiar el ejercicio de tales funciones a otra persona.

Por otro lado, si el Comisionado o Contralor llegase a faltar, su vacante tendrá que cubrirse dentro del mes siguiente,

bajo el mismo procedimiento de designación.

Los empleados de la Oficina de Contraloría tienen la misma situación jurídica que los demás empleados del Estado (secc. 22 inc. a. cap. 5° L.C.E.).

La retribución económica del Ombudsman israelí es fijada por acuerdo del Comité Parlamentario, quien puede dejar dicha asignación en manos de la Comisión de Finanzas (secc. 4° cap. 1° L.C.E.)

Australia. En este país el Commonwealth Ombudsman (es decir en el ámbito federal, puesto que existen varios de carácter local), esta formado por el titular del cargo y dos Ombudsmen auxiliares (art. 14).

En las ciudades más pobladas de Australia (Camberra, Sydney, Melbourne, Brisbane, Adelaide, Perth, Hobart y, Darwin) se han establecido delegaciones que reciben las quejas del público en contra de funcionarios federales.

Francia. Los colaboradores del Médiateur son designados libremente por él. Estos servidores duran en su encargo el mismo período de ejercicio del Médiateur. Estos subalternos se rigen por el Estatuto general de los funcionarios (art. 15 de la ley núm. 73-6, del 3 de enero de 1975)

El Médiateur puede incluso, seleccionar colaboradores entre funcionarios civiles, magistrados y militares de carrera; al finalizar su comisión de servicios, éstos serán reintegrados a sus plazas de origen (arts. 1º, 2º, 3º y 4º del decreto núm. 73.254 del 9 de marzo de 1973, dictado en aplicación del art. 15 de la ley núm. 73-6 del 3 de enero de 1973 y relativo a determinados colaboradores del Médiateur).

La partida se incluye, en la que se le asigna al Primer Ministro.

Quebec. El Protector del Ciudadano cuenta con un equipo de personas seleccionadas por él mismo. Para las labores de investigación, este equipo consta de ocho asistentes; además, de la eventual cooperación de especialistas en diversas ramas, entre ellos algunos juristas.

Un anexo de la oficina del Ombudsman funciona en Montreal. La remuneración del Protector del Ciudadano es fijada por la Asamblea Legislativa.

Reino Unido La oficina del Comisionado Parlamentario inglés comprende una treintena de funcionarios y otro tanto de personal subalterno.

La primera ley del Comisionado Parlamentario estableció una remuneración (8,600 libras anuales) y determinó que los ajustes a dicha retribución correspondería a la Cámara de los Comunes.

Además, cualquier resolución adoptada en este aspecto produciría efectos desde la fecha de su expedición, a no ser que la misma resolución especifique algún otro término para su entrada en vigor.

Portugal. El Promotor de Justicia está facultado para nombrar dos adjuntos. Estos dos auxiliares estarán investidos casi de los mismos poderes que el Ombudsman, ya que sólo no podrán firmar las resoluciones, ni nombrar personal (art. 3º ley 81/77 sobre el Promotor de Justicia).

Estos funcionarios se encuentran sujetos al mismo régimen de incompatibilidades del Ombudsman (art. 14, ley 81/77 sobre el Promotor de Justicia).

La oficina del Promotor de Justicia cuenta con el apoyo de coordinadores y asesores (art. 15, ley 81/77 sobre el Promotor de Justicia).

El Promotor de Justicia goza de autonomía administrativa y financiera; por lo que tiene instalaciones y recursos humanos propios (art. 35, 39, 40 ley sobre el Promotor de Justicia).

El personal de esta oficina se encuentra subordinado al régimen general de los funcionarios civiles del Estado (art. 40 inc. 2 L.P.J.).

El status jurídico del Promotor de Justicia es equivalente al de los ministros (art. 8 L.P.J.).

España. El Defensor del Pueblo está habilitado para nombrar y disponer de dos adjuntos, previo asentimiento de las Cámaras de las Cortes.

El Defensor, dentro de los límites presupuestarios y reglamentarios, podrá designar a los asesores necesarios (art. 34 Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, L.O.D.P.).

Al igual que el Médiateur, el Defensor del Pueblo puede elegir a sus colaboradores de entre otros funcionarios, los cuales al concluir su comisión retornarán a su adscripción de origen. (art. 35 L.O.D.P.).

### 3.5. COMPETENCIA DE LOS OMBUDSMEN

Suecia. La función primordial de los Ombudsmen consiste en supervisar la observancia de las leyes y demás disposiciones por los servidores públicos, a fin de que todos ellos cumplan cabalmente con sus obligaciones (secc. 1 Ley de Instrucciones a los Ombudsmen de Suecia).

Por ende se hallan sujetos a la inspección de los Ombudsmen: autoridades del gobierno (centrales y locales); funcionarios y empleados subordinados a dichas autoridades; los demás servidores públicos que se encuentran investidos de un nombramiento o comisión vinculados al ejercicio de autoridad pública.

Tocante al personal de las Fuerzas Armadas, la supervisión

Únicamente se ejercerá, sobre aquellos elementos que gocen de una categoría mínima de sargento de primera clase, (en el ejército); suboficiales de marina, sargentos de la Fuerza Aérea o a quienes desempeñen cargos equivalentes (secc. 2 L.I.O.) .

También el Ombudsman tiene como misión especial la de cerciorarse que los tribunales cumplan con la ley del Instrumento de Gobierno, es decir, que aquéllos vigilen se respeten la objetividad, la imparcialidad e invulnerabilidad de los derechos fundamentales y las libertades de los ciudadanos (secc. 3 L.I.O.) .

Cabe subrayar que, en Suecia, los miembros del clero están considerados como funcionarios del Estado, por lo que entran dentro de la esfera competencial de los Ombudsmen. Sin embargo, ciertos funcionarios públicos como los integrantes del parlamento, los miembros de la Junta Administrativa, del Comité Electoral de la Oficina de Apelaciones y, el propio secretario general del mismo Riksdag, la Junta de Gobierno, gobernadores y auxiliar del Banco de Suecia; el controlador general y los comisionados de la oficina de la Deuda Nacional; el gabinete de ministros, el Canciller de Justicia y los órganos decisorios de los Consejos Municipales no están sujetos a su fiscalización.

Finlandia . Como resultado de la ausencia de una delimitación de funciones, desde que el Ombudsman finés se estableció (1919), surgieron serios conflictos competenciales entre esta figura y el Canciller de Justicia (éste último ya existía con anterioridad); pues ambos

detentaban casi los mismos poderes ante los mismos sujetos. La Cancillería, al contar con un prestigio tradicional, recibía un mayor número de quejas; amén de tener a su favor nombramiento vitalicio, mientras que el Ombudsman era renovado anualmente.

Finalmente, en 1933 tuvo lugar una reforma legal por la cual se amplió el período de ejercicio del Ombudsman y se expidió la ley 275 con la que se atenuó la doble fiscalización, al precisarse el ámbito competencial del Ombudsman.

Dicha esfera competencial puede dividirse en cuatro secciones:

1. Area. de la Milicia. Están sujetos a la supervisión del Ombudsman: el Ministerio de la Defensa; los tribunales militares; los agentes administrativos de las fuerzas armadas; así como la organización de cuerpos de protección.
2. Campo Administrativo. Están sometidos también a la vigilancia del Ombudsman: empleados de los organismos administrativos tanto del sector central como local, sobre todo los que se encuentran en los establecimientos penitenciarios, de detención preventiva y de trabajo.
3. Los Tribunales de Justicia.
4. El Clero. En Finlandia están controlados por el Ombudsman: los funcionarios de las iglesias Evangélica, Luterana, Ortodoxa y, de otras comunidades religiosas; siempre que gocen de cierta confianza pública y ejecuten funciones administrativas tales como el poder (obligación) conferido por el Estado de llevar libros de nacimientos, defunciones, matrimonios



Los clérigos tienen la misma responsabilidad oficial que los servidores públicos que realizan idénticas labores administrativas. (94)

Israel. La peculiaridad del sistema israelí para designar el ámbito de competencia del Ombudsman consiste en enunciar, dentro de la misma ley, todos los sujetos que se hayan bajo su inspección. Además, la ley enlista una serie de quejas, respecto de las cuales no procede la intervención del Ombudsman.

De esta suerte, se encuentran dentro del ámbito competencial del Ombudsman:

1. Todas las oficinas del Gobierno ;
2. Las empresas o instituciones estatales;
3. Toda persona que detente (no contractualmente), dirija o controle cualquier propiedad del Estado ;
4. Las autoridades locales ;
5. Las entidades en cuya dirección tenga participación el Gobierno. (cap. 9 de la Ley del Contralor del Estado) .

No entra dentro de las funciones del Comisionado para conocer de las quejas del público la inspección de los asuntos relativos a:

1. Las quejas dirigidas en contra del Presidente del Estado ;
2. Las quejas presentadas en contra del Parlamento (Knesset), de un comité o de un miembro del mismo, referentes a actos realizados en el ejercicio de sus funciones;

3. Las quejas contra el Gobierno, un comité de ministros o, contra un ministro en el desempeño de actividades en calidad de miembro gubernamental, se exceptúan sus labores como persona encargada {administrativamente} de un ministerio ;
4. Las reclamaciones contra actos judiciales de tribunales o jueces ;
5. Las inconformidades de actuaciones del personal en servicio regular o activo en la reserva, según la Ley del Servicio de Defensa \_\_\_\_\_, atinentes a órdenes o condiciones del servicio o, a la disciplina;
6. Las quejas laborales de los empleados del Estado, excepto aquellas en que se trate de actos contrarios a la ley .

Gran Bretaña. La Ley del Comisionado Parlamentario inglés, para delimitar el ámbito competencial de la institución, nos remite a su segundo anexo, en el cual se enlistan las entidades sujetas a su inspección; hélas aquí:

1. El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación
2. La Comisión de Beneficencia
3. La Comisión del Servicio Civil
4. La Oficina de la Commonwealth
5. La Oficina de Bienes y Raíces de la Corona
6. Aduana e Impuestos Específicos
7. El Ministerio de Defensa
8. El Departamento de Asuntos Económicos
9. El Departamento de Educación y Ciencia
10. El Departamento de Garantía de Créditos a la Exportación
11. El Ministerio de Relaciones Exteriores

12. El Ministerio de la Salud
13. El Ministerio del Interior
14. El Ministerio de Viviendas y Gobierno Local
15. La Oficina central de Información
16. Ingresos Internos
17. El Ministerio del Trabajo
18. La Comisión de Tierras
19. El Registro de Tierras
20. El Departamento del Lord Canciller
21. La Oficina de Lord Presidente del Consejo
22. La Oficina de la Deuda Nacional
23. El Ministerio del Desarrollo en el Exterior
24. La Dirección de Correos
25. El Ministerio de Energía
26. El Ministerio de Edificios y Obras Públicas
27. La Oficina del Registro Público
28. El Fiduciario Público
29. El Departamento de los Registros de Escocia
30. La Oficina del Registro General
31. La Oficina del Registro General de Escocia
32. El Registro de Sociedades Mutualistas
33. La Casa Real de Moneda
34. La Oficina de Escocia
35. La Oficina escocesa de Registros
36. El Ministerio de Seguridad Social
37. Vigilancia Social
38. La Oficina de Publicaciones
39. El Ministerio de Tecnología

40. La Oficina de Comercio
41. El Ministerio de Transporte
42. La Tesorería
43. El Abogado de la Tesorería
44. La Oficina del País de Gales.

La referencia al Ministerio de Defensa incluye al Consejo de Defensa; a las Juntas del Almirantazgo, del Ejército y de la Fuerza Aérea.

La referencia a la Oficina del Lord Presidente del Consejo no incluye la Oficina del Consejo Privado.

La referencia a la Dirección de Correos se aplica sólo cuando ella ejecute las funciones:

- a) establecidas en los decretos relativos al ahorro nacional ;
- b) desempeñadas como agente de otro departamento o autoridad gubernamentales anotado en este anexo ;
- c) controladoras \_\_\_\_\_ de las autoridades y servicios de radiodifusión pública; y
- d) enunciadas \_\_\_\_\_ en la Ley de Telegrafía sin Hilos de 1949.

La referencia al Registro de Sociedades Mutualistas incluye la oficina central del registrador auxiliar de sociedades mutualistas para Escocia , la del registrador principal y la del Comisario de Seguridad Industrial.

La referencia a la Oficina de Comercio, en funciones ad-

ministrativas delegadas, incluye cualquier organismo al tenor de la sección 7a. de la Ley de Aviación Civil.

La referencia a la Tesorería no incluye a la Oficina del Gabinete presidencial, pero sí a los departamentos que están subordinados a ésta, así como a la oficina de cualquier ministro, cuyos gastos sean sufragados con fondos suministrados por el parlamento para el servicio de Tesorería.

Por último, la referencia al Abogado de la Tesorería no incluye al Procurador General de su Majestad.

La misma ley del Comisionado Parlamentario inglés establece la posibilidad de que el catálogo de entidades sujetas a la supervisión del Ombudsman sea modificado; la única condición que se estipula es que la persona u órgano ejerciten funciones en nombre de la Corona (secc. 4 (2) Parliamentary Commissioner Act.)

Nueva Zelanda. El Comisionado Parlamentario puede investigar todas las quejas relativas a actos de los organismos que se enuncian en el anexo de la ley de la materia; éste comprende una lista exhaustiva en la que están incluidos tanto integrantes de la administración central como establecimientos públicos con competencia nacional, con mayor o menor autonomía; sólo el organismo que aparezca en la lista podrá ser objeto de investigación por parte del Comisionado.

Se excluyen, por ende, la administración local, los actos

ministeriales y judiciales; las fuerzas armadas y la iglesia.

En caso de que llegare a presentarse alguna duda sobre la competencia del Ombudsman, aquélla podrá plantearse ante el Tribunal Supremo.

En este país el criterio general para delimitar el ámbito competencial del Médiateur es la noción de servicio público; ello contrasta con el sistema orgánico practicado en Inglaterra, Nueva Zelanda y otras naciones con Comisionado Parlamentario.

No obstante, en el ordenamiento francés no se precisa qué es el servicio público, por lo que dicho Ombudsman tropieza frecuentemente con numerosos problemas.

La oficina del Médiateur entiende que existe una actividad de servicio público, cuando un sujeto se dedica a la satisfacción de una necesidad de interés general o, desde el momento en que existe un elemento de control de la Administración Pública sobre el ente respectivo. (95)

Recientemente, el Médiateur ha intervenido, cuando las quejas versan sobre una actividad desempeñada por una persona pública; o bien, cuando se trate de un servicio público, administrativo, industrial o comercial .

Australia. El Commonwealth Ombudsman está facultado para investi-

gar quejas presentadas acerca de las oficinas gubernamentales de la Federación, salvo escasas y específicas excepciones, tales como la banca y aerolíneas de la Corona Británica, las decisiones judiciales y decisiones discrecionales de los ministros.

Sin embargo, frecuentemente el citado Ombudsman ha tenido dudas respecto a su posible intervención; en tal caso ha solicitado al parlamento, a través de sus informes, que faculte a un órgano (la Corte Federal) para dirimir este tipo de controversias. (96)

Quebec. La ley de la materia resulta compleja en este aspecto. De su análisis se desprende que el Protector Público puede iniciar una investigación cuando haya, por lo menos, indicios de una lesión en los derechos de una persona, realizada por alguno de los jefes o empleados de una oficina gubernamental, en ejercicio de una actividad administrativa.

Quedan excluidos el Gobernador (Lieutenant Gouverneur), el Consejo del mismo, los tribunales de Justicia, así como los asuntos laborales de la administración pública.

Portugal. El Promotor de Justicia está habilitado para inspeccionar a cualquier sujeto que desempeñe actividades en la administración central regional y local; inclusive empresas públicas (art. 19 inc. a) decreto-ley 81/77).

Están fuera de la competencia del Promotor: los órganos de soberanía, las Asambleas y Gobierno Regionales, con excepción

de su actividad administrativa (art. 20 inc. 3 dec-ley 81/77).

España. El ámbito legal de competencia del Defensor del Pueblo comprende a toda persona que sirva en la Administración Pública. Abarca también las decisiones administrativas del Gobierno y su presidente; pero quedan al margen, aquellas que sean de carácter político. En su esfera competencial se incluyen los actos referentes a servicios prestados por particulares merced a un "acto administrativo habilitante", es decir, actuaciones que provengan de concesiones o autorizaciones administrativas y que consituyan una actividad que repercuta a terceros.

### 3.6. PROCEDIMIENTO DE LOS OMBUDSMEN

#### 3.6.1. Legitimación Procedimental

Suecia. No es menester que se pruebe la existencia de un interés particular y directo por parte del quejoso. Conforme a las instrucciones, basta que el quejoso indique su nombre y domicilio; de tal suerte que los Ombudsmen suecos reciben quejas provenientes de todos los sectores sociales, inclusive niños, pacientes de centros de salud y reclusos.

Aquellos que se encuentran privados de su libertad tienen libre acceso al Ombudsman sin importar el tipo de restricciones que se les haya impuesto. La ley establece la posibilidad de solicitar al Ombudsman que les expida un certificado de que ha re-



cibido su queja.

Finlandia. Tanto el afectado como un tercero, pues estos no necesariamente coinciden, pueden interponer la queja. Por ello, los ciudadanos fineses, los extranjeros residentes en Finlandia, las asociaciones y empresas, tienen derecho a presentar quejas al Ombudsman.

Los individuos que se encuentren privados de su libertad pueden enviar correspondencia al Ombudsman, sin que ella pueda ser abierta o inspeccionada.

A los internos en hospitales psiquiátricos, se les otorga la posibilidad de que envíen por escrito sus quejas; en estos casos, tanto el doctor-jefe como una autoridad supervisora podrán leer dicha correspondencia, con la obligación de hacer llegar estas cartas al Ombudsman.

Nueva Zelanda. El Comisario Parlamentario sólo dará curso a las quejas cuando los reclamantes demuestren un interés personal en ellas. (97)

Al igual que sus homólogos escandinavos, este Ombudsman acepta las quejas mediante cartas inviolables que los reclusos de los hospitales psiquiátricos o de las penitenciarías le hacen llegar.

Inglaterra. En su legislación se exige la demostración de un inte-

rés personal <sup>(98)</sup> para la presentación de la queja ante el Comisionado Parlamentario inglés; sin embargo, no se exige la presentación de la reclamación por el mismo afectado, sino que éste podrá hacerla llegar a través de un representante. <sup>(99)</sup>

Israel. La ley israelí es contundente al expresar que, cualquiera puede someter una reclamación al Comisionado para las reclamaciones del público (Ombudsman) (secc. 33 L.C.E.).

El único requerimiento es que el quejoso firme la reclamación (ya sea que haya sido escrita por el mismo o transcrita por algún miembro de la oficina del Comisionado) e indique después su nombre y domicilio (lo mismo sucede en Suecia).

Las quejas de los reclusos se harán llegar al Comisionado, en sobre cerrado sin que nadie pueda inspeccionarlo.

Francia. Conforme el artículo 6 de la ley que instituyó al Médiateur, pueden formular quejas solamente las personas físicas mediante reclamación individual; por lo tanto, el Ombudsman ha dado cauce a las quejas provenientes de todo tipo de individuos sin tomar en consideración ningún otro factor. Cabe destacar aquí, que se han aceptado reclamaciones individuales, aun cuando tengan su origen en un ámbito colectivo. La reforma a la ley correspondiente llevada a cabo en 1976, establece que debe entenderse como reclamación individual: aquella presentada en nombre de una persona jurídica, siempre y cuando la persona física que la presente posea un interés directo. <sup>(100)</sup>

Portugal. Las reclamaciones presentadas al Promotor de Justicia pueden provenir de los ciudadanos, tanto en lo individual como en lo colectivo; además, no se requiere de la existencia de algun interés directo, personal, ni legítimo.

España. Puede dirigirse al Defensor del Pueblo toda persona física que tenga un interés directo en el asunto (art. 11, 1 L.O.D.P.). En la ley se especifica: "los Diputados y Senadores individualmente, las Comisiones de Investigación de las Cortes Generales y cuantas otras se constituyan relacionadas con él mismo o en defensa de los derechos humanos y libertades públicas, podrán solicitar la intervención activa del Defensor del Pueblo en la investigación y esclarecimiento de actos y resoluciones concretas de la Administración Pública en relación con un ciudadano o grupo de ciudadanos " (art. 11, 22º L.O.D.P). En tales casos, se admitirá también la petición presentada por el presidente del Gobierno, previo acuerdo favorable del Consejo de Ministros.

Quebec. Puede tener acceso al Protector de Ciudadano, toda persona que considere que sus derechos han sido lesionados por cualquier actuación administrativa, sin que necesariamente deba tratarse de una queja individual.

Al igual que en otros ordenamientos análogos, se da un tratamiento especial a aquellas quejas provenientes de individuos reclusos en instituciones penales y sanitarias.

## 3.6.2. TERMINO PRECLUSIVO PARA PRESENTAR LA QUEJA ANTE EL OMBUDSMAN

En Suecia, el Ombudsman puede investigar hechos que se efectuaron hasta dos años antes de la presentación de la queja, salvo que se considere el caso como de interés público (secc. 20 de la Ley de Instrucciones).

En este sentido, la legislación finesa no establece un límite de tiempo para presentar la queja. El Comisionado Parlamentario neozelandés no admite aquellas quejas "demoradas indebidamente"; sin embargo podrá investigarlas de manera oficiosa.

El plazo para presentar una queja ante algún miembro de la Cámara de los Comunes con fines de ponerla en conocimiento del Comisionado Parlamentario inglés es de 12 meses, contados desde el día en que la persona agraviada haya tenido conocimiento de los hechos que le afectaron (secc. 6°, 2 Parliamentary Commissioner Act.). No obstante la existencia de este período, el Comisionado podrá conocer de quejas que se presenten fuera del plazo, siempre que lo estime pertinente.

En Israel, el plazo para la formulación de reclamaciones ante el Comisionado para las quejas del público, es de un año, salvo que el mismo Comisionado considere que hay una razón especial que justifique la investigación extemporánea.

La ley que instaura al Médiateur no habla de plazo alguno para la presentación de las quejas.

La admisión de quejas por parte del Promotor de Justicia portugués no está sujeta a ningún término.

Las quejas dirigidas al Defensor del Pueblo español, deberán hacerse llegar en el plazo máximo de un año, contado a partir del momento en que el quejoso tuviera conocimiento de los hechos objeto de reclamación.

En Quebec, para la presentación de una queja el Protector del Ciudadano, la ley otorga al quejoso un lapso de doce meses, contados desde el momento en que haya tenido conocimiento del acto o resolución administrativa que le ha afectado.

En suma, podemos concluir que la mayoría de los ordenamientos sí marcan un término preclusivo al derecho de presentar quejas ante los diversos Ombudsmen; en promedio, éste es de un año. Sin embargo, este aparente problema puede superarse bajo dos hipótesis: primero, cuando el Ombudsman está facultado para actuar extemporáneamente, si considera justificada la causa del retraso y segundo, cuando se trata de un caso de interés general y el Ombudsman se encuentra habilitado para actuar ex officio.

### 3.6.3. ACTUACION EX OFFICIO

La carencia de interés personal y directo, así como la expiración del plazo para presentar las quejas, son dos problemas que pueden resolverse mediante la actuación ex officio de los Ombudsmen; siempre que dicha autorización se consigne expresamente por

la legislación respectiva.

En todos los países que siguen el modelo clásico, el Ombudsman tiene la facultad de actuar por iniciativa propia, vgr. en la Ley de Instrucciones de Suecia "el Ombudsman ejercita su supervisión examinando las quejas formuladas por el público...y realizando inspecciones y otras investigaciones que estime necesarias"(secc. 5); conforme a la misma ley (secc. 7), el Ombudsman puede incluso promover procesos judiciales.

La Constitución finesa al equiparar al Ombudsman con los agentes del ministerio público, lo faculta para promover causas o mantenerlas, cuando éstas surjan por errores de los funcionarios o negligencia en el cumplimiento de sus obligaciones.

En la ley de Instrucciones finesas se declara que tanto el Ombudsman como el Canciller de Justicia están habilitados para iniciar procedimientos contra el Presidente o un miembro del Tribunal Supremo Administrativo, por faltas cometidas en el ejercicio de sus funciones.

En Nueva Zelanda, el ordenamiento que instaura al Comisionado Parlamentario estatuye como función principal de este órgano, la de "investigar con motivo de una queja o por iniciativa propia" (secc. 11. Parliamentary Commissioner Act.)

Del análisis a la ley del Comisionado Parlamentario inglés, se deduce que éste no puede iniciar investigaciones motu proprio.

El Médiateur no puede actuar oficiosamente; no dispone del poder de actuación de oficio, peculiaridad que caracteriza al modelo clásico de Ombudsman; tampoco puede continuar una investigación iniciada a petición de parte, si el promovente desiste de la reclamación.

El Promotor de Justicia de Portugal ejerce sus funciones, no sólo en base a las quejas presentadas por los ciudadanos sino también por iniciativa propia, con respecto a hechos que por cualquier otro medio llegan a su conocimiento (art. 22 de la Ley sobre Promotor de Justicia).

En España, el Defensor del Pueblo puede iniciar y proseguir, de oficio o a petición de parte, cualquier investigación (art. 1º LODP).

El Ombudsman de Quebec también puede actuar de oficio.

#### 3.6.4. LA FORMA DE LA QUEJA

Como ya lo hemos visto en el capítulo anterior, la mayoría de los ordenamientos, v.gr. los de Suecia, Finlandia, Nueva Zelanda, Israel, etc., establecen que las quejas sean presentadas por escrito; éste habrá de contener: el nombre del quejoso, domicilio, firma del mismo, así como la motivación de la queja, es decir, el acto reclamado y la fecha de los hechos.

### 3.6.5. EL CONTENIDO DE LA QUEJA

La exposición por parte del reclamante de los hechos motivo de la queja, es trascendental, puesto que en ella se basará el Ombudsman para determinar su admisión o rechazo.

Los reclamos pueden versar sobre una gran variedad de materias; ellas van desde el simple requerimiento de un servicio público, hasta lesiones a los derechos de los ciudadanos causados por servidores públicos, sin faltar las alegaciones de ineficiencia que incluyen demoras injustificadas, registros equívocos, extravío de documentos, etc. Son frecuentes también las reclamaciones por corrupción; ellas comprenden abusos de autoridad, discriminación, arrogancia y otras injusticias.

### 3.6.6 VALORACION DE LA QUEJA

La valoración de la queja es realizada libremente por el Ombudsman, (101) quien si considera que es totalmente injustificada, la rechaza a través de una resolución fundada, a no ser que se trate de una queja absurda.

Si el Ombudsman desestima una queja por incompetencia, habitualmente orienta al quejoso sobre las vías a las cuales puede recurrir. Por el contrario, si después del estudio de la queja, así como del de su motivación, el Ombudsman encuentra que la queja está justificada y entra dentro de su competencia, dará inicio al procedimiento.



### 3.6.7 EL CURSO DEL PROCEDIMIENTO

Una vez que la queja ha sido admitida, es registrada y se turna a alguno de los Ombudsmen o auxiliares de éstos. El servidor público en contra del cual se presentó la queja, es informado de la existencia de la misma e invitado a exponer sus razones al respecto, para dar cumplimiento al principio auditur et altera pars.

El Ombudsman puede aprovechar este momento para interrogar al funcionario, pero sin abrumar al servidor público con cuestionarios largos, tediosos e innecesarios.

Si el Ombudsman considera válidas las razones expuestas por el demandado, informará al promovente; si por el contrario, éste no está convencido, aduce nuevos argumentos o se opone fundamentalmente a la versión oficial, el Ombudsman continuará la investigación.

El Ombudsman tiene a su disposición, para realizar la investigación, los medios más amplios y variados; entre otros: las inspecciones, los interrogatorios, las pruebas testimoniales, el examen de documentos públicos y las pruebas periciales.

a) Las inspecciones. Las inspecciones que efectúa el Ombudsman se realizan de dos maneras: generales, cuando se efectúan periódica o continuamente, y especiales si son diligencias probatorias. (102)

Las inspecciones comprenden, entre otros aspectos, la

revisión de procedimientos administrativos; el tratamiento de internos en instituciones de salud y reclusorios penales; visitas a oficinas administrativas o el estudio de documentos y registros de las mismas.

El único inconveniente práctico para llevar a cabo las inspecciones, es la carencia del personal capacitado, puesto que generalmente, los únicos autorizados son el titular de la institución y sus más cercanos colaboradores.

Las inspecciones proporcionan al Ombudsman una visión directa de las condiciones en que trabaja el organismo u oficina, además de constituir un vínculo de comunicación entre los servidores públicos y el Ombudsman. (103)

b) Los interrogatorios. El Ombudsman está facultado para interrogar a cualquier sujeto que se encuentre dentro de su ámbito competencial, cuando lo considere necesario; atribución tradicional que tiene como propósito la obtención de material informativo y sobre todo, la delimitación del problema. Generalmente, la oficina del Ombudsman efectúa, durante la etapa instructiva del procedimiento, entrevistas con las partes interesadas, incluso con el jefe de la oficina administrativa contra la cual se expresa la inconformidad. A menudo, en estas entrevistas se llega a un acuerdo entre las partes.

c) Los testigos. Cuando el Ombudsman inicia investigaciones

motu proprio, se allega noticias emanadas de los medios de comunicación masiva (mass media) y otorga a sus autores la calidad de testigos.

En cambio, cuando se trata de asuntos donde hay un quejoso, el Ombudsman puede servirse de las pruebas testimoniales ofrecidas por las partes, pero no siempre está investido de poder para exigirlas. (104) Sin embargo, con relación a este aspecto, hay legislaciones que equiparan al Ombudsman con el juez, como ocurre en Inglaterra, en cuyo ordenamiento se dispone: " para los fines de cualquier investigación, el Comisionado Parlamentario tendrá los mismos poderes que un tribunal en cuanto a la comparecencia y examen de los testigos y en cuanto a la exhibición de documentos". (105)

De manera semejante se pronuncia la legislación neozelandesa: "El Comisario puede citar y examinar, bajo juramento, a funcionarios, quejosos y aun a otras personas, con la aprobación del Procurador General". (106)

d) Los documentos públicos. Como hemos visto en el capítulo anterior, en la mayoría de los ordenamientos se permite que el Ombudsman consulte documentos públicos bajo condición de que maneje con discreción esta información.

e) Los peritos. Aun cuando la prueba pericial no está determinada expresamente en las disposiciones legislativas, la misma se practica con apego en los preceptos que admiten todo género de medios probatorios.

Las pruebas periciales se desahogan cuando el caso así lo exige; por ejemplo si el Ombudsman recibe una queja de un recluso, es posible que realice una inspección en compañía de un perito penitenciario. La intervención de estos especialistas es también de gran utilidad en aquellos lugares en donde no se exige ser jurista para desempeñar el cargo de Ombudsman.

Una vez concluidas las investigaciones y adoptada una decisión definitiva, el Ombudsman enviará una comunicación a las partes. Esta comunicación adopta la forma de un escrito en el cual se explican detalladamente las investigaciones realizadas y las razones en las que se apoya la determinación.

La gama de resoluciones emitidas por el Ombudsman, como hemos visto, es muy variada y, aun cuando no tienen un carácter vinculatorio, son comúnmente acogidas por la autoridad a la cual se dirige el Ombudsman. (107)

Si alguna de las partes se encuentra insatisfecha con la resolución del Ombudsman, no cuenta con ningún medio a su disposición para impugnarla, puesto que por no ser obligatoria no admite recurso alguno. (108)

### 3.6.8 COSTAS PROCEDIMENTALES

Si bien es cierto que el Ombudsman nace en numerosos países con la idea de proteger a sectores sociales económicamente débiles, por lo que sus servicios son gratuitos, o se exigen cuotas

reducidas, (109) sin embargo, la tramitación de una instancia ante el Ombudsman, implica ocasionalmente, realizar gastos cuantiosos de acuerdo a la complejidad del asunto.

Estos gastos son efectuados generalmente con motivo de la presentación de las pruebas; particularmente cuando se acude a especialistas o se solicita al expedición de documentos, etc.

El Ombudsman, en su resolución, debe recomendar el resarcimiento de este tipo de gastos en caso de considerarlos justificados. En el supuesto de que dicha recomendación no fuese atendida, la simple resolución del Ombudsman se utiliza en favor del perjudicado para cuando éste acuda a la vía judicial.

### 3.7. LA RESPONSABILIDAD DEL OMBUDSMAN

En las leyes orgánicas de los diversos Ombudsmen, poco o nada se dice respecto a la responsabilidad de este órgano. Estimamos que su regulación se encuentra en los ordenamientos que sobre materia de responsabilidad existen en cada país. Si así no fuere, opinamos que su responsabilidad es equiparable a la responsabilidad judicial, dada la categoría de las funciones que desarrolla la institución. (110)

## CAPITULO IV

### EL OMBUDSMAN EN LOS PAISES EN VIAS DE DESARROLLO

**SINOPSIS:** 4.1 *Introducción.* 4.2 *El Ombudsman*  
*de países en vías de desarrollo miembros de*  
*la Commonwealth británica.* 4.2.1 *India.* 4.2.2  
*Jamaica.* 4.2.3 *Mauricio.* 4.2.4 *Nigeria.* 4.3.  
*El Ombudsman en la Latinoamérica.* 4.3.1 *Argen*  
*tina.* 4.3.2 *Colombia.* 4.3.3 *Uruguay.* 4.3.4  
*Guatemala.* 4.4. *Puerto Rico.*

#### 4.1 INTRODUCCION

Este capítulo tiene como propósito exponer una visión general de lo que es el Ombudsman en los países en vías de desarrollo.

Si bien es cierto que la mayoría de los países en vías de desarrollo han imitado disposiciones legislativas de países industrializados para la implantación de un Ombudsman, también lo es que aquéllos no se han olvidado de sus peculiaridades.

Los esquemas de Ombudsman de los países en desarrollo han mostrado tendencias comunes, a saber:

A) La principal motivación para introducir esta institución ha sido la tutela de los derechos humanos, sobre todo aquellos de carácter colectivo, mas no la defensa de los gobernados frente a la Administración Pública como sucede en las democracias liberales, misión asignada por éstas al Ombudsman.

B) La preponderancia del Poder Ejecutivo sobre los otros Poderes Estatales que caracteriza a los países menos industrializados, provoca que las relaciones interinstitucionales entre el primero y el Ombudsman se manifiesten en forma diferente de como acontece en los países desarrollados. Es frecuente, por ejemplo, encontrar que en los países en vías de desarrollo el Ombudsman sea designado por el Ejecutivo.

C) Dado el bajo nivel cultural de la población en los países

con incipiente industria es normal que el Ombudsman asuma la función de pedagogo de tal forma que instruya a la población sobre los derechos que tiene frente a la Administración.

D) Los problemas que resuelve el Ombudsman en los países en desarrollo son poco frecuentes en las democracias liberales; vgr. la corrupción, conflictos de todo tipo de discriminación, abusos de autoridad,

E) La burocracia de los países menos industrializados, ante la cual se enfrenta el Ombudsman, es menos eficaz y eficiente que en la de las democracias liberales y, consecuentemente se muestra apática a las resoluciones de la institución.

El Ombudsman ha sido implantado en decenas de países en vías de desarrollo, pero dada la escasez de estudios monográficos, nos hemos concretado a exponer solamente algunos de los esquemas de Ombudsman que consideramos relevantes en este grupo de países.

Para facilitar su comprensión, hemos agrupado a los Ombudsmen de países en vías de desarrollo en tres:

1) Ombudsmen de países miembros de la Commonwealth británica, cuyos modelos de inspiración fueron, principalmente, los Ombudsmen de Nueva Zelanda y Dinamarca.



2) Ombudsmen de países latinoamericanos, en donde muy pocas naciones han consagrado incipientemente a la institución, pero donde han proliferado recientemente los estudios doctrinales, que, como se ha visto, en la práctica constituyen el anticipo a los proyectos legislativos.

3) El Ombudsman de Puerto Rico, ya que su creación estuvo inspirada en los Ombudsmen estadounidenses (Executive Ombudsman).

#### 4.2 EL OMBUDSMAN EN PAISES EN VIAS DE DESARROLLO, MIEMBROS DE LA COMMONWEALTH BRITANICA.

##### 4.2.1 LA INDIA

Una pléyade de juristas se ha mostrado ávida por establecer al Ombudsman o instituciones semejantes, desde el inicio de la década de los sesentas. El primer antecedente que conocemos se ubica en una conferencia patrocinada por el Instituto del Derecho Hindú (Indian Law Institute), Nueva Delhi (1962),<sup>(111)</sup>

En ella se señaló la urgente necesidad de crear un foro institucionalizado para la reparación de agravios, ocasionados a los ciudadanos, por corrupción e inadecuada administración.

El mismo año, el Gobernador de la India creó un Comité para la Prevención de la Corrupción. De manera semejante, varios estados establecieron Comisiones de Vigilancia que se ocuparon únicamente del problema de la corrupción.

En 1964, el Comité para la Prevención de la Corrupción sugirió la instauración de una Comisión Central de Vigilancia

cuya titularidad fuese unipersonal, renovable sexenalmente, que gozara de independencia y de atribuciones análogas al las del Ombudsman neozelandés.

El Gobierno accedió a crear la Comisión Central de Vigilancia, pero rechazó varias de las características aludidas tales como la independencia y similitud con el Ombudsman de Nueva Zelanda.

Nada significativo sucedió hasta 1966 cuando la Comisión de Reformas Administrativas recomendó erigir un cuerpo de quejas independiente. En este esquema se propuso el establecimiento de dos autoridades: una denominada Lokpal que se ocuparía de las quejas contra actos administrativos de los ministros o secretarios de Gobierno central y de los estados; otra que llevaría el título de Lokayutka, instituida en cada uno de los estados y en el centro, para que atendiera las reclamaciones en contra de los actos administrativos de otros funcionarios.

Las características que deberían poseer ambas autoridades serían:

- A) Independencia
- B) Imparcialidad
- C) Procedimientos informales y sumarios
- D) Rango jerárquico equiparable a los altos funcionarios del Poder Judicial
- E) Fácil acceso a la información pública.

El Lokpal sería nombrado por el Presidente previa consulta con el primer ministro, quien a su vez habría escuchado con antelación las opiniones del Presidente de la Suprema Corte de Justicia y del líder de la oposición.

El nombramiento de los Lokayutkas estaría a cargo del Presidente previa consulta con el Lokpal.

La competencia de estos funcionarios cubriría toda la gama de servidores públicos y únicamente quedarían exentos determinados actos de los mismos. (112)

Tanto el Lokpal como los Lokayutkas desempeñarían su cargo por un periodo de cinco años, con la posibilidad de la reelección. A semejanza de los Ombudsmen clásicos, éstos funcionarios no podrán ejercer actividades remuneradas mientras permanecieran en sus puestos.

El proyecto también señala que estos organismos pueden iniciar sus investigaciones tanto a petición de parte como por iniciativa propia. El procedimiento recomendado es el aplicado por los Ombudsmen nórdicos; (113) es decir, primeramente se estudia la admisión de la queja; si se considera justificada y dentro de competencia, se le dará curso; en caso contrario, será rechazada con su respectiva explicación.

Posteriormente, la reclamación se pone en conocimiento del funcionario interesado, se abre el diálogo, y en caso necesario otro tipo de diligencias como pueden ser la inspección

de inmuebles, documentos, testimonios, etc.; finalmente, el Ombudsman emite una resolución.

La investigación del Lokpal será privada. No se publicará nada relativo a las investigaciones, ni se le obligará a que lo publique, hasta que haya concluido la averiguación y se hayan comunicado los resultados al quejoso.

El Lokpal deberá informar anualmente a la legislatura acerca de sus actividades desempeñadas.

Este esquema propuesto por la Comisión de Reformas Administrativas fue presentado por el Gobierno en 1968, como la iniciativa de ley del Lokpal y del Lokayutka. Se aprobó por el parlamento (Lok Sabha), pero, dicha asamblea fue disuelta antes de que el proyecto se aprobara en el Consejo de Estado (Rajya Sabha).

Este boceto fue reintroducido en 1971 pero no corrió con mejor suerte.

Otra propuesta de instituir al Lokpal fue presentada en 1977. Este proyecto discrepa en algunos aspectos de su antecesor, así por ejemplo, se habla de un Lokpal general y de otros Lokpals especiales (conforme a las necesidades); en sus nombramientos deberá de darse mayores posibilidades de participación a la población y, su competencia se limita a aquellos sujetos que ocupen cargos de elección popular; se procura el control político de la corrupción más que la corrección

de inmuebles, documentos, testimonios, etc.; finalmente, el Ombudsman emite una resolución.

La investigación del Lokpal será privada. No se publicará nada relativo a las investigaciones, ni se le obligará a que lo publique, hasta que haya concluido la averiguación y se hayan comunicado los resultados al quejoso.

El Lokpal deberá informar anualmente a la legislatura acerca de sus actividades desempeñadas.

Este esquema propuesto por la Comisión de Reformas Administrativas fue presentado por el Gobierno en 1968, como la iniciativa de ley del Lokpal y del Lokayutka. Se aprobó por el parlamento (Lok-Sabha), pero, dicha asamblea fue disuelta antes de que el proyecto se aprobara en el Consejo de Estado (Rajya Sabha).

Este boceto fue reintroducido en 1971 pero no corrió con mejor suerte.

Otra propuesta de instituir al Lokpal fue presentada en 1977. Este proyecto discrepa en algunos aspectos de su antecesor, así por ejemplo, se habla de un Lokpal general y de otros Lokpals especiales (conforme a las necesidades); en sus nombramientos deberá de darse mayores posibilidades de participación a la población y, su competencia se limita a aquellos sujetos que ocupen cargos de elección popular; se procura el control político de la corrupción más que la corrección

de una inadecuada administración.

Dicho plan fue referido a la Junta de Comité Selecto de ambas Cámaras pero nuevamente recayó con la disolución del Lok Sabha.

A la fecha seis estados tienen estatuida la institución y otros dos han introducido proyectos.

Todos los proyectos estatales han tenido su inspiración en el proyecto de 1966.

En los estados de Orissa, Uttar Pradesh, Bihar, Karnataka, Maharashtra y Madhya Pradesh, se otorga al Ombudsman atribuciones para investigar casos tanto de corrupción como de inadecuada administración.

Mientras que en los estados de Rajasthan y Gujarat, el Ombudsman se limita a tratar asuntos de corrupción.

A los titulares del cargo se les denomina Lokayutka y a sus asistentes inmediatos Upalokayutka; sus nombramientos están a cargo del Gobernador del estado, previa consulta con el Procurador (chief justice) y con el líder de la oposición.

En la práctica, sólo existen cuatro Ombudsmen (Bihar, Maharashtra, Rajasthan y Uttar Pradesh). El estatuto del estado de Orissa ha sido letra muerta, y Karnataka nombró un Ombudsman que ejerció durante un año (1978-1979) pero después el Gobierno abolió el cargo.

La información respecto a los Ombudsmen estatales es escasa además de que no ha sido constante la presentación de sus informes.

La carencia de información, es indicio, como en Guyana, de que el Ombudsman ha encontrado serias dificultades para desempeñar sus labores, tales como la insuficiencia de recursos humanos y materiales, la falta de cooperación por parte de los servidores públicos, la inmunidad de los elementos de policía y la inejecución de contratos públicos, además, de requerir al quejoso la consumición de otros recursos legales antes de acudir al Ombudsman.

No obstante, el alto índice demográfico de la India, el número de quejas recibido es ínfimo; así por ejemplo, el estado mayormente poblado, Uttar Pradesh, recibió el número más bajo de quejas; solamente 100 en 1978 y 200 en 1979. Las razones de este fenómeno son hasta cierto punto obvias: analfabetismo, carencia de publicidad acerca de la institución, hostilidad y apatía por parte de los funcionarios públicos, falta de recursos para favorecer a la institución, etc.

#### 4.2.2 JAMAICA (114)

En el otoño de 1966, el Senador Audley Thompson, propuso al Gobierno la creación de un Ombudsman al estilo escandinavo, a fin de que investigara las quejas de los individuos en contra de la Administración Pública. Esta sugerencia fue rechazada entonces, pero seis años después se revivió la idea.

En el año de 1972 tuvo lugar una intensa inquietud por conocer a la institución. Se emprendieron estudios doctrinales y legislativos a lo largo de todo el país que culminaron en la integración de un Comité selecto de representantes parlamentarios (de ambas Cámaras) a fin de revisar los estudios efectuados y presentar conclusiones al respecto.

Aún sin tener resultados precisos, en abril de 1977, el Gobierno hizo del conocimiento público su propósito de establecer un Ombudsman, el cual fue designado al mes siguiente,

E. George Green apenas nombrado titular del cargo fue enviado a Escandinavia y Gran Bretaña para comprobar las respectivas experiencias de análogas instituciones. Green regresó en julio de 1978 para poner en marcha la institución. <sup>(115)</sup>

Cinco meses más tarde entró en vigor la ley correspondiente. Esta ley suministra un modelo clásico de Ombudsman con las características de la definición de Ombudsman proporcionada por la International Bar Association.

El Ombudsman jamaicano es libre e independiente para conducir sus investigaciones. Se incluyen en su competencia a las oficinas de policía y empresas públicas; quedan excluidas las fuerzas armadas y el poder judicial. Conforme a esta ley pueden interponer reclamaciones sólo los individuos directamente afec-



tados, las quejas se presentarán por escrito,

El procedimiento que se sigue ante el Ombudsman de Jamaica es semejante al practicado en Escandinavia. Al llegar la queja es registrada, para este propósito existen dos registros, uno de ellos exclusivo para las personas confinadas en alguna institución de salud. Una vez registrado el asunto pasará a la oficina del Ombudsman. Aquellos asuntos en los cuales la competencia del Ombudsman es manifiesta serán enviados al director de investigaciones. Si la competencia del Ombudsman es dudosa se tralada al director de servicios jurisdiccionales (asistente inmediato del Ombudsman); si la resolución en esta instancia rechaza el asunto por motivos de incompetencia, éste será nuevamente revisado por el Ombudsman, quien decide de manera definitiva. Aun cuando la reclamación sea desechada, se enviará un escrito al afectado en el cual se explica la razón del rechazo de la queja y, en algunos casos se le indican otras vías alternativas para que dé curso a su pretensión.

Las quejas que hayan presentado problemas de competencia pero que finalmente sean aceptadas serán remitidas al director de investigaciones. Una vez efectuadas las diligencias investigatorias necesarias, el expediente retorna al Ombudsman con las pruebas recabadas y un reporte del director de investigaciones; en este momento se abre una instancia de discusión del caso entre el Ombudsman, el director de servicios jurisdiccionales y

el director de investigaciones; este último está habilitado para elaborar las conclusiones y recomendaciones, las cuales serán ratificadas por el Ombudsman; aunque lo más frecuente es que el Ombudsman decida el asunto en su instancia final.

Todos los asuntos son publicados en el reporte anual que el Ombudsman presenta ante el parlamento.

Eventualmente el Ombudsman ha emitido reportes extraordinarios a determinadas oficinas públicas, cuando por ejemplo encuentra una deficiencia general. (116)

El Ombudsman preocupado por prestar sus servicios a toda la población, ha emprendido grandes campañas de difusión inclusive en escuelas y colegios.

La aceptación de esta institución tanto de la sociedad como de la Administración Pública ha sido manifiesta.

Pese a que el Ombudsman jamaicano tiene poco tiempo de funcionar, sus informes rebela ya resultados positivos.

#### 4.2.3 MAURICIO (117)

El primer antecedente de crear un Ombudsman en Mauricio, data de 1961, cuando algunos delegados de la Comisión de Discusión de Revisión Constitucional propusieron el establecimiento de un Consejo de Estado o Tribunal de alto rango cuya función principal consistiera en investigar casos de abuso de poder por parte de los funcionarios administrativos. Esta novedosa idea interesó al Gobierno británico y, para efectos de que se profundizara sobre el tema fue enviado a la isla el connotado consti-

tucionalista Stanley. A manera de conclusión indagatoria el profesor Stanley publicó un documento intitulado "¿ Un Ombudsman para Mauricio ?". (118)

En el se sugiere el establecimiento de un Ombudsman nombrado por el Gobernador General, preferentemente que no sea originario de la isla, y renovable trienalmente,

Este proyecto doctrinal fue discutido en la Conferencia de la Corona de 1965, Lo mismo que la Conferencia Constitucional de Mauricio realizada el mismo año,

Finalmente, el Ombudsman fue instituido en la Constitución de agosto de 1967 y conservado en la de 1968.

La reglamentación respectiva fue promulgada y puesta en vigor al año siguiente.

Físicamente, las oficinas del Ombudsman estuvieron instaladas en el edificio de la asamblea legislativa y trasladadas posteriormente al inmueble del Banco de Baroda en Port Louis donde es más accesible.

El juez Gunnar L. fue nombrado primer Ombudsman el 2 de marzo de 1970. Le sucedió el juez S. Mootoosamy quien falleció en julio de 1974; desde entonces Ramawad Sewgobind ha ocupado el cargo. (119)

El Ombudsman es nombrado por el Gobernador General, previa consulta con el primer ministro y los líderes camerales de

los partidos de oposición,

La permanencia en el cargo de Ombudsman es de cuatro años, con posibilidad de reelegirse; sin que haya una edad límite para ocupar este puesto,

A diferencia de los Ombudsmen escandinavos, el de Mauricio sólo puede ser removido por moción del Gobernador General, para el cual habrá de constituirse previamente un tribunal especial.

El Ombudsman de Mauricio goza de entera independencia y autonomía funcional,

La oficina del Ombudsman está integrada, además de su titular, por un secretario, un asistente de confianza (senior), un oficial titular y dos oficiales asistentes.

La competencia objetiva del Ombudsman se divide en dos sectores:

1º Aquellos asuntos de inadecuada administración que conllevan error, negligencia, retraso, discriminación (política, racial, de credo, de sexo, etc.), inadecuada aplicación o mala interpretación del derecho, arbitrariedad e injusticia.

2º El Ombudsman también debe conocer prioritariamente las reclamaciones presentadas por violaciones a los derechos y libertades públicas contenidas en la Constitución, tales como el derecho a la vida, a la libertad personal, a la protección contra la esclavitud y al trabajo forzado, el derecho a la propiedad y a la privacidad; libertades de expresión, asociación,

educación, así como las garantías procesales.

La competencia subjetiva del Ombudsman se extiende a casi todas las oficinas; pero se excluyen expresamente las oficinas del Gobernador General, Poder Judicial y de las Fuerzas Armadas.

El acceso al Ombudsman de Mauricio es indirecto para el público, ya que la queja deberá presentarse a algún miembro parlamentario quien la hará llegar a la oficina respectiva. El Ombudsman recibe reclamaciones directas de parte de los ministros y parlamentarios.

El Ombudsman también está facultado para iniciar investigaciones ex officio; frecuentemente a través de noticias suministradas por los medios de comunicación masiva.

Para presentar una reclamación ante el Ombudsman es necesario un agravio personal. Nadie se puede quejar a nombre de otro, a no ser que demuestre que existe impedimento de éste para actuar por sí mismo. En cuanto a las características del procedimiento del Ombudsman mauriciano son las mismas observadas en el modelo clásico de la institución; es decir, brevedad e inmediatez.

Sus resoluciones son de carácter persuasivo y no imperativo.

El número de reclamaciones que ha recibido el Ombudsman en Mauricio ha sido bajo, <sup>(120)</sup> sin embargo el titular de la institución, considera que la comunidad se ha ilustrado más en cuanto a derechos humanos y Administración Pública.

4.2.4 NIGERIA <sup>(121)</sup>

El Ombudsman nigeriano nace en octubre de 1965, bajo el régimen militar con la denominación de Comisión para las quejas del público (Public Complaints Commission).

El sistema de Ombudsman en Nigeria está constituido por una red de comisiones. Su asiento principal se sitúa en la capital federal y las filiales se hayan distribuidas en los diecinueve estados de la federación.

Los titulares, tanto de la jefatura nacional como de las oficinas estatales, son nombrados por el Presidente para un periodo de tres años.

El sistema de Ombudsman se encuentra bajo la supervisión del Vicepresidente de la República.

La sede nacional esta integrada por el jefe comisionado, asistido por un pequeño número de consejeros administrativos (generalmente funcionarios de la Administración Pública); un equipo de peritos que llevan a cabo las investigaciones; un grupo de apoyo en la oficina y; consejeros auxiliares. <sup>(122)</sup>

La principal función del jefe comisionado estriba en coordinar las actividades de sus diecinueve colegas, para lo cual celebra una asamblea anual con todos los comisionados y, efectúa visitas periódicas a las oficinas de los comisionados estatales.

El ámbito competencial de los Ombudsmen nigerianos puede considerarse desde dos ángulos: el objetivo y el subjetivo.

1. Competencia objetiva. Todos los Ombudsmen están facultados para intervenir cuando haya indicios de:

a) Contradicción en las leyes

b) Error en derecho

c) Arbitrariedad de hecho

d) Irracionalidad o injusticia en el cumplimiento de funciones administrativas

e) Motivaciones impropias

f) Explicaciones inadecuadas

g) Otras objeciones

Se exceptúan por ley:

a) Todos aquellos actos que tuvieron lugar antes del 29 de julio de 1975

b) Las quejas que se presenten después de doce meses de verificado el acto lesivo

c) Aquellos asuntos en los que el quejoso no demuestre un interés personal.

2. Competencia subjetiva. La ley que regula a la institución en Nigeria, faculta a los comisionados para investigar, por propia iniciativa o a moción de otra persona, actos provenientes de:

a) Algun departamento o ministerio federal o de los gobiernos estatales

b) Algun departamento o autoridad local cualquiera que sea la forma de su designación

c) Toda sociedad o institución en que participe el Gobierno de Nigeria

d) Toda corporación legal bajo la ley de sociedades (Companies Act) de 1968

e) Cualquier integrante de alguno de los organismos antes señalados. (123)

Además, la ley enuncia a aquellos que, aun cuando pertenecen al aparato administrativo, se encuentran fuera de su ámbito competencial y, es aquí donde el sistema de Ombudsman nigeriano se tropieza con sus más grandes obstáculos. Los comisionados no podrán conocer los asuntos en que intervengan: el Presidente de la República, su Consejo, cualquier componente del Poder Judicial, de la Policía o de las Fuerzas Armadas.

Para conducir sus investigaciones, los comisionados tienen las facultades de todo Ombudsman clásico, vgr. el libre acceso a la información, las visitas e inspecciones, el poder de convocar a cualquier persona, que en opinión del comisionado esté en posición de atestiguar, etc.

Los informes anuales de los comisionados revelan que el deficiente servicio postal constituye un gran obstáculo en el desarrollo de sus investigaciones.

Al concluir sus investigaciones, el Ombudsman envía por escrito su resolución, tanto al quejoso como al funcionario interesado. Los comisionados, como todo Ombudsman presentan un reporte anual de actividades. En dichos informes se han hecho importantes propuestas, tales como la necesidad de crear comisiones (Ombudsmen) que atiendan las quejas del público respecto a la policía y las Fuerzas Armadas. Otra sugerencia relevante ha sido la de ampliar el actual plazo de doce meses para la



interposición de la reclamación. Se ha aconsejado también mayor publicidad de la institución y de su trabajo.

#### 4.3 EL OMBUDSMAN EN LATINOAMERICA

4.3.1 ARGENTINA. Este ha sido sin lugar a dudas el país latinoamericano donde más han proliferado, tanto los estudios doctrinales como las iniciativas de ley sobre el Ombudsman. Se le ha propuesto tanto a nivel federal como local, aunque únicamente en este último se ha concretado,

El primer proyecto de ley se apoyó en el estudio elaborado por Miguel M. Padilla y presentado a la Cámara de Diputados en 1975, por un grupo de legisladores encabezados por A. Auyero. (124)

En él se sugería la creación del Ombudsman bajo la denominación de Comisionado del Congreso; con la misión de recibir e investigar las reclamaciones provenientes de los gobernados en contra de actos de la Administración Pública que hubiesen lesionado los derechos de los particulares.

Esta iniciativa no se tramitó debido al golpe de estado que sucitó en marzo de 1976.

Este proyecto fue reelaborado en 1983 y presentado ante el mismo recinto cameral. (125)

En 1984 fue presentada una iniciativa de ley senatorial por Eduardo Menem y Libardo Sánchez. En ella se propone la creación de la Defensoría del Pueblo como delegado del Poder Legislativo para proteger los derechos e intereses de los individuos y de la comunidad (art. 1°)

La titularidad de esta institución es de carácter uniper-

sonal.

Para ejercer el cargo de Defensor del Pueblo se requiere, al igual que en la legislación española, ser oriundo del lugar y tener 30 años de edad como mínimo.

Su elección se llevaría a cabo en dos fases: primeramente, se integrarían dos comisiones camerales, las cuales formarían una terna de candidatos, ésta se da a conocer posteriormente a las propias Cámaras.

La segunda fase es la del escrutinio, se realiza en sesión plenaria del Congreso de la Nación.

Se ha sugerido que el nombramiento del Defensor del Pueblo se obtenga por lo menos con dos tercios del total de votos.

En el proyecto se dota de independencia funcional a la Defensoría del Pueblo y, se conserva una dependencia orgánica del Congreso por cuanto:

- 1) Su designación y cese proviene de ambas Cámaras
- 2) Al asumir el cargo debe prestar juramento ante la asamblea legislativa
- 3) La designación y cese de sus adjuntos está a cargo de comisiones parlamentarias
- 4) El Defensor del Pueblo debe informar anualmente al parlamento de sus actividades
- 5) El reglamento interno de la Defensoría deberá ser aprobado por las comisiones legislativas
- 6) El presupuesto de la Defensoría del Pueblo está comprendido dentro del presupuesto del Poder Legislativo. (126)

Puede acudir a la oficina del Defensor del Pueblo toda persona ya física, ya moral, que se considere lesionada en sus derechos por actos, hechos u omisiones de la Administración Pública Nacional. Las reclamaciones se presentarán por escrito en el que se indicará sólo su identificación y su domicilio.

El Defensor del Pueblo aceptará todas aquellas quejas cuyo contenido verse sobre el ejercicio ilegítimo, defectuoso, irregular, abusivo, arbitrario, discriminatorio, negligente, gravemente inconveniente o inoportuno de sus funciones; incluyen aquellos actos capaces de alterar o dañar los ecosistemas naturales, digno es de destacarse esta última inserción de tan singular importancia. <sup>(127)</sup>. La competencia subjetiva de la Defensoría del Pueblo se concreta a la Administración Pública, que conforme a este proyecto implica a "la Administración Pública Nacional, centralizada y descentralizada, entidades autárquicas, empresas del Estado, sociedades del Estado, sociedades de economía mixta, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria y todo otro organismo del Estado Nacional cualquiera que fuere su naturaleza jurídica, denominación, ley especial que puiere regirlo o lugar del país donde preste sus servicios (art. 16). "Quedan comprendidas dentro de la competencia de la Defensoría del Pueblo las personas jurídicas públicas, no estatales o privadas, en cuanto ejerzan prerrogativas públicas... (art. 17). Vgr. colegios profesionales, concesionarios de servicios públicos. Se excluyen expresamente de su férula competencial a los Poderes Legislativo y Judicial, lo mismo que a la municipali-

dad de Buenos Aires.

El procedimiento investigatorio del Defensor del Pueblo es de carácter sumario e informal. Para desarrollarlo cuenta con estos atributos:

A) Fácil y libre acceso a la información, cuya negativa solo podrá aplicarse cuando exista interés vinculado a la seguridad nacional

B) Apoyo de los cuerpos encargados de la Administración de Justicia para obtener información que le hubiere sido negada injustificadamente

C) Deber expreso de colaboración de todo tipo de personas jurídicas ya públicas ya privadas

D) Facultad de utilizar los instrumentos clásicos de la investigación para allegarse más información, tales como las inspecciones, los testigos, las entrevistas, etc.

Las resoluciones que emitirá el Defensor del Pueblo, serán naturalmente de carácter persuasivo.

Finalmente, el Defensor del Pueblo rendirá un informe anual de las labores ante el Congreso de la Nación, como ya es característico en el modelo clásico de Ombudsman.

En 1985 el diputado y distinguido constitucionalista profesor Jorge Reinaldo Vanossi, presentó ante su respectiva Cámara un proyecto legislativo, para un Defensor del Pueblo, con las características del clásico Ombudsman escandinavo. <sup>(128)</sup>

A nivel local, el Consejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires ha implementado un Ombudsman denominado Controladuría General Comunal cuyo promotor fue el Dr. Facundo Suarez Lastra, Presidente de dicho Concejo.

La introducción de esta institución se contempló en la Plataforma Electoral Municipal de la Unión Cívica Radical presentada el 8 de mayo de 1984 y se concretizó en la Ordenanza No. 40. 831 sancionada por el Concejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires el 17 de octubre de 1985. A la Controladuría se le asignó como cometido principal la protección de los derechos, intereses legítimos y difusos de los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires, contra las arbitrariedades, desviaciones de poder y errores de la Administración Pública. Este nuevo organismo estará a cargo de un Controlador General Comunal. Para ocupar este puesto se requiere cubrir las exigencias que la ley señala para ser electo concejal; es decir: haber cumplido 25 años de edad, tener cuatro años de ciudadanía en ejercicio, y ser natural de la provincia que lo elija, con dos años de residencia inmediata en ella. <sup>(129)</sup>

Para esta desingación el Consejo Deliberante formará

una Comisión de nueve concejales, <sup>(130)</sup> conducida por el Presidente del Consejo; en sesión privada se llevará a cabo el escrutinio y obtendrá el cargo el candidato que, obtenga el voto de las dos terceras partes del total de miembros presentes.

La función de Controlador General es incompatible con cualquier otra actividad remunerada, excepto la docencia universitaria.

La Controladuría General Comunal disfrutará de independencia funcional.

El Controlador podrá nombrar al personal profesional, técnico y administrativo necesario; asimismo, está facultado para dictar el reglamento interno. La competencia de esta institución se extiende a las actuaciones de funcionarios y agentes dependientes del Departamento Ejecutivo de la Municipalidad de Buenos Aires y de la Administración centralizada, organismos descentralizados y, todo otro ente que funcione en la esfera competencial ejecutiva, así como en las oficinas ejecutivas de los Consejos Vecinales.

Para el desempeño de sus actividades el Controlador cuenta con atribuciones tales como el fácil acceso a la información, el principio de colaboración por parte de las autoridades; la facultad de inspeccionar o de solicitar testimoniales. Conforme a la tradición de este tipo de instituciones, la Controla-

durfa General Comunal rendirá anualmente un informe de labores ante el Consejo Deliberante.

Recientemente se ha introducido la institución en las nuevas Constituciones de las Provincias argentinas de San Juan (1<sup>o</sup> de mayo) y Salta (14 de junio) de 1986 con los nombres de Defensor del Pueblo y Comisionado Legislativo, (artículo 150, fracción 30 y 124, fracción 14, respectivamente).

#### 4.3.2. COLOMBIA

La doctrina nos señala que en Colombia desde el siglo pasado, se ha manifestado interés en establecer al Ombudsman o instituciones similares. (131)

La primera sugerencia de crear un órgano independiente de los tres Poderes Estatales, con la misión de proteger a las minorías y velar por el debido respeto a los derechos individuales, fue expresada en 1885, por el entonces director del partido conservador, Sergio Arboleda, en su Proyecto de Constitución para los Estados Unidos de Colombia. Este documento preveía implantar un Poder Estatal especial, el Poder Cooperativo, con características semejantes a las del Ombudsman escandinavo. Tratabase de un órgano independiente del Ejecutivo y de los otros poderes, con la función primordial de tutelar los derechos individuales y políticos. Su competencia subjetiva se extendía a todos los integrantes de los otros Poderes Estatales.

Difería de la institución nórdica en que sería un cargo

de elección popular.

Las circunstancias políticas fueron del todo desfavorables a la idea de Arboleda que finalmente decayó.

El 20 de julio de 1964, el presidente del Senado de la República Augusto Espinosa Valderrama, planteó la necesidad de incluir en la Constitución un Ombudsman, bajo la denominación de Procurador del Congreso para la Administración, con el afán de supervisar el cumplimiento de las reglas administrativas además de proteger al ciudadano en sus derechos frente a la administración.

El Presidente Misael Pastrana Borrero, en agosto de 1970, expidió un decreto por medio del cual estableció un servicio de información administrativa, con objeto de tramitar ante los funcionarios responsables las iniciativas, sugerencias y reclamaciones que presentaran los particulares. Más tarde por el decreto 1555 del 25 de agosto del mismo año, se creó la Comisión de Quejas y Reclamos adscrita a la presidencia de la República. Aun cuando el presidente se refirió a la oficina como un Ombudsman, en realidad distaba mucho de poseer sus características fundamentales. Sin embargo, consideramos que fue un paso definitivo para la posible implantación de la institución escandinava en Colombia.

El doctor Alfonso López Michelsen, al asumir la presi-



dencia, manifestó su inquietud por desarrollar la idea de un Ombudsman en Colombia.

Desafortunadamente, el proyecto de ley que para tales efectos presentó el Gobierno al Congreso no despertó mayor interés.

El mismo Presidente envió otro proyecto al Congreso con el propósito de crear la Veeduría de la Administración, pero corrió la misma suerte de su antecesor.

En 1976 el representante Gilberto Salazar Ramírez también presentó una iniciativa de reforma constitucional con la mira de crear un Procurador Parlamentario, elegible por la Cámara de Representantes de una terna presentada por el Senado de la República, con atribuciones indagatorias y correctivas sobre la administración.

El Senador Diego Uribe Vargas propuso en ese mismo año el establecimiento de un Defensor de los Derechos Humanos, con los caracteres que posee el Ombudsman clásico.

En 1977, el representante Salazar Ramírez modifica su proyecto, de tal manera que sugiere la implantación de la Veeduría del Poder Público, es decir, otro Ombudsman, pero de carácter colegiado, con un miembro por cada uno de los Poderes Estatales.

El Senador Uribe Vargas, en la legislatura de 1977- insistió en su proyecto para crear al Defensor de los Derechos Humanos.

En suma, todo lo hasta aquí expresado es indicio de un gran interés doctrinal y legislativo por implantar un Ombudsman en Colombia, pero estas ideas no han sido puestas en práctica.

#### 4.3.3. URUGUAY

La posible introducción del Ombudsman en el derecho positivo uruguayo se ha visto vigorosamente impulsada por los integrantes del Partido Colorado. (132) Primeramente, mediante la inclusión de dicha institución en el Programa de Principios del mismo partido y después, en las iniciativas de ley presentadas por dos de sus miembros.

La ineficacia de los existentes controles administrativos y la carencia de protección a los derechos de los administrados, llevaron al Partido Colorado a sugerir, en su Programa de Principios, la creación del Ombudsman bajo la denominación de Defensor del Pueblo. En este programa únicamente se enunciaron sus características generales:

- A) Será designado por el parlamento
- B) Deberá ser una persona con conocimientos jurídicos y de reconocida solvencia moral
- C) Su principal objetivo será, controlar y custodiar el adecuado funcionamiento administrativo

D) Podrá actuar tanto de oficio como a petición de parte.

E) Sus actuaciones serán informales y sumarias

F) Podrá formular advertencias recordatorios, admoniciones o sugerencias, pero nunca podrá anular, revocar o modificar los actos administrativos

G) El Defensor del Pueblo rendirá un informe anual de sus actividades y excepcionalmente, presentará informes extraordinarios. <sup>(133)</sup>

El primer proyecto de Ley fue formulado por el Senador Raumar Jude y presentado ante su respectiva Cámara el 16 de julio de 1985. Esta iniciativa legislativa tomó como fuente de inspiración inmediata a su análoga antecesora, la iniciativa de ley sobre la Defensoría del Pueblo, presentada en Argentina por los Senadores Libardo N. Sánchez, y Eduardo Menem en mayo de 1984. En el esquema jurídico uruguayo se sugería una Defensoría del Pueblo como organismo delegado del Poder Legislativo, con autonomía técnica. La defensoría del Pueblo estaba bajo la dirección de un órgano unipersonal denominado Defensor del Pueblo. Para ser Defensor del Pueblo conforme a este proyecto, se requería: ser ciudadano uruguayo; <sup>(134)</sup> ser doctor en derecho y ciencias sociales, <sup>(135)</sup> con diez años de antigüedad en el ejercicio profesional; una edad mínima de 40 años; haber ejercitado cargos en cualquiera de los tres Poderes Estatales <sup>(136)</sup> y tener conocimientos en derecho Público.

El Defensor del Pueblo se elegiría en dos etapas, primeramente cada Cámara formaría una comisión (compuesta de cinco miembros; cada comisión integraría una terna de candidatos que sería dada a conocer al Congreso en sesión plenaria. La segunda fase era la de votación, la cual ocurriría dentro de los 30 días siguientes al pronunciamiento de dichas comisiones. La Asamblea General elegiría, por el voto de dos tercios de sus miembros (mayoría calificada), a uno de los integrantes de la terna. Si ninguno obtenía la votación requerida se eliminaba al candidato con menor votación, los dos restantes se someterían a una segunda vuelta. Se consideraría ganador a quien lograra la mayoría calificada antes señalada, pero si ninguno la alcanzaba, se abriría una tercera votación a mayoría simple entre los mismos dos candidatos.

El proyecto legislativo, era determinante al señalar que el cargo de Defensor del Pueblo era incompatible con el desempeño de cualquier otra actividad pública o privada (art. 7°).

Se fijaba un lapso de 5 años para desempeñar el cargo de Defensor del Pueblo, con posibilidad de reelegirse por una vez más (art. 3°.) Las causales de cesación en el cargo eran las enunciadas en casi todas las legislaciones y proyectos análogos, a saber: renuncia, conclusión del término para el cual fue electo, muerte o incapacidad sobrevenida, haber sido condenado por delito doloso o negligencia en el ejercicio del cargo (art. 10).

Para cumplir con sus labores, el Defensor del Pueblo estaría asistido por dos adjuntos a los cuales designaría él mismo, previo acuerdo con las dos comisiones camerales que lo eligieron como candidato (art. 12); le apoyaría también una plantilla de funcionarios y empleados de oficina nombrados libremente por él (ar. 33).

Su ámbito competencial comprendía a todos los integrantes de la Administración Pública, "la Administración Centralizada y Descentralizada (por servicios y territorial) y cualquier organismo del Estado Nacional, actuando en función administrativa..." (art. 15). Los particulares se encontraban sujetos a las investigaciones del Defensor del Pueblo, en cuanto gozaran de prerrogativas públicas, (art. 16).

Quedaban excluidos de la competencia de la institución tanto el Poder Legislativo, como el Poder Judicial. La Defensoría del Pueblo podía iniciar sus investigaciones por iniciativa propia o bien, a petición de parte. (art. 13).

Podían presentar reclamaciones ante esta institución cualquier persona física o moral (art. 17).

Las quejas habrían de presentarse por escrito firmado por el interesado quien debería señalar su nombre completo y domicilio, sólo que, a diferencia de todos los ordenamientos respectivos, en este punto el proyecto uruguayo exigía al interesa-

do el patrocinio de un letrado (art. 18).

Las reclamaciones deberían ser dadas a conocer a la Defensoría del Pueblo en un plazo máximo de un año calendario, contado a partir del momento en que ocurría el acto u omisión lesivos (art. 18). La queja podía versar sobre cualquier ejercicio defectuoso, irregular, abusivo, arbitrario, discriminatorio, negligente o inoportuno de funciones de la Administración Pública (art. 13).

Admitida la reclamación, el Defensor del Pueblo promovía la investigación sumaria e informal. Primeramente daba parte al servidor público en cuestión, el cual debía contestar en un término de 15 días.<sup>(137)</sup> Si la posición del funcionario era considerada por el Defensor del Pueblo como justificada y razonable, emitía su resolución. En caso contrario, proseguía la indagación a través de los instrumentos típicos (testigos, inspección de archivos, inspección de inmuebles, etc.). Al Defensor del Pueblo se le dotaba en este proyecto, de fácil acceso a todo tipo de información, excepto cuando se podía atentar contra la seguridad nacional.

Al igual que sus homólogos, el Defensor del Pueblo al concluir sus investigaciones daba a conocer a los interesados su resolución por escrito, la cual como sabemos, no podía en ningún caso modificar, substituir o dejar sin efecto las decisiones administrativas.

Finalmente, la Defensoría del Pueblo estaba obligada a informar anualmente a las Cámaras sobre sus labores realizadas. Estos informes se publicarían en el Diario Oficial y en los diarios de sesiones de ambas Cámaras (art. 31).

En septiembre de 1985, el representante nacional Daniel Lamas presentó otro proyecto de ley sobre la Defensoría del Pueblo. En su exposición de motivos al autor confiesa haber tomado como fuentes inspirativas las regulaciones jurídicas españolas, aunque esta iniciativa guarda grandes afinidades con el proyecto antes analizado del Senador Raumar Jude.

#### 4.3.4. GUATEMALA

De este país conocemos sólo dos antecedentes doctrinales propositivos respecto a la implantación del Ombudsman. El primero de ellos tuvo lugar en mayo de 1984, cuando el Colegio de Abogados llevó a cabo las Jornadas Constitucionales. En dicha ocasión, el maestro Balsells Tojo presentó una ponencia intitulada "Hacia una efectiva protección de los derechos humanos en Guatemala". Ahí recomienda instituir al Procurador de los Derechos Humanos con propósitos preventivos y de resarcimiento.

El segundo intento doctrinario de introducir el Ombudsman en Guatemala, fue realizado por Jorge Mario García Laguardia y Edmundo Vazquez Martínez, mediante su obra denominada Constitución y Orden Democrático (editada en 1984). Los autores sugieren la creación de una nueva Constitución en la cual se

incluya a un Defensor del Ciudadano con un doble propósito: por una parte, que custodie el adecuado funcionamiento de la Administración Pública de tal forma que complemente a los demás mecanismos de control y por otro lado, que asuma un papel de tutor de los derechos humanos. (138)

El Defensor del Ciudadano sería un delegado del Congreso pero con autonomía, de tal modo, que se lograra un adecuado control parlamentario indirecto sobre la Administración Pública.

Finalmente, tenemos noticia de que en la nueva Constitución Guatemalteca se consagró la figura del Procurador de los Derechos Humanos (139) y actualmente, se encuentran en discusión tres proyectos de ley sobre la materia.

4.4 Puerto Rico. La Cámara de representantes de Puerto Rico aprobó la resolución No. 200 el 1° de marzo de 1966. En ella se facultaba al Presidente de la Cámara para que encomendara a una comisión la realización de estudios sobre la conveniencia de establecer un Ombudsman en Puerto Rico. El jefe cameral asignó dicho cometido a la Comisión de Derechos Civiles. Esta entidad a su vez integró una subcomisión especial que finalmente se ocupó de los estudios.

Para este fin se desarrollaron diversas actividades entre las cuales destaca una consulta popular. En ella se vertieron importantes aportaciones ; así por ejemplo las que pro-



vinieron de un profesor de la escuela de Administración Pública, en la Universidad de Puerto Rico (Norbert Rivera Morales), del Presidente del Banco de Ponce (Roberto de Jesús Toro); del director de la oficina de Personal Público (Antonio Cuevas Viret) entre otros; los que apoyaron la idea de crear un Ombudsman unipersonal cuyo titular debía ser experto en Administración Pública y sobre todo, ser apolítico e imparcial, además de facultársele para investigar no sólo a petición de parte sino mutuo proprio, y también se sugirió excluir al Poder Judicial del ámbito competencial del Ombudsman. (140)

En suma, la mayoría de las peticiones se inclinaron por una institución muy semejante a la establecida en los países nórdicos.

En términos generales, la Comisión de Derechos Civiles alentó la creación de un Ombudsman o institución similar, no sin antes haber puesto de relieve varias posibles objeciones a dicha implantación, tales como la duplicación de funciones de las existentes instituciones o el probable enfrentamiento con los Poderes Estatales.

La Comisión de Derechos Civiles presentó el proyecto de ley No. 784 (marzo de 1967) en el que se proveía de un Ombudsman que sería nombrado por el Poder Legislativo; quedaban fuera de su competencia, los miembros del Poder Judicial, del gobierno municipal así como el Gobernador.

Este proyecto fue sometido a la opinión pública; en esta consulta participaron entre otros, el jefe del Comité de Ciudadanos (Roberto de Jesús Toro), el director de la Oficina del Presupuesto Estatal (Elías Rivera).

El primero de ellos, aplaudió el proyecto y solicitó fuera agregado a su ámbito competencial el nivel municipal. Por el contrario, el funcionario de Presupuesto Estatal se opuso a la iniciativa e instó a que simplemente se mejoraran los mecanismos de control internos ya existentes.

Finalmente, la Cámara de representantes aprobó el proyecto pero no así el Senado.

En 1969, Benny Frankie Cerezo-miembro de la Cámara de representantes-presentó otra iniciativa semejante a su antecesora, pero no corrió con mejor suerte.

El partido mayoritario de la Cámara de Representantes (The new progressive party) dió a conocer un nuevo bosquejo legislativo. En el se sugirió un Ombudsman nombrado por el Ejecutivo. La propuesta fue acremente criticada por los líderes de las minorías opositoras ————— en el sentido de que se trataba más bien de un asistente del Gobernador y, por lo tanto sería juez y parte a la vez. Finalmente este último proyecto fue aprobado el 30 de junio de 1977 como ley No. 134. En ella se establece que para ser Investigador Oficial para los

Ciudadanos (Ombudsman) se requiere: ser mayor de edad; haber residido en Puerto Rico cuando menos cinco años antes de la fecha de su nombramiento; tener reconocida capacidad profesional en el campo de la Administración Pública; y gozar de integridad moral.

El Ombudsman carece de poder para investigar reclamaciones referentes a los Poderes Legislativo y Judicial, así como al Registro de Propiedad (por lo que respecta a los procedimientos de certificación); se excluyen también las oficinas federales del Gobierno norteamericano, el Gobierno municipal y las compañías privadas.

Contrario Sensus, se pueden someter al Ombudsman las reclamaciones que versen sobre actos de administración en los cuales parezca haber: contrariedades legales, irracionalidad, injusticia, arbitrariedad, ofensas o discriminaciones, errores o bien, actos que no hayan sido ejecutados eficientemente.

El Ombudsman no dará curso a una reclamación cuando la considere dentro de alguno de estos supuestos:

- A) si el quejoso cuenta con un recurso adecuado para reparar el error, injusticia u ofensa.
- B) Si se encuentra fuera de su competencia
- C) Si la queja se presenta después de seis meses posteriores a la fecha en que el quejoso tuvo conocimiento del acto

lesivo, a no ser que dicha tardanza sea justificada

D) Si el quejoso no demuestra un interés personal y directo

E) Si la reclamación es frívola o ha sido interpuesta de mala fe

F) Si la queja es objeto de investigación en otra oficina y en opinión del Ombudsman su intervención resultaría sólo un doble esfuerzo.

Actualmente la oficina esta organizada en dos secciones y tres divisiones:

1. La Sección de Planes, Estudios y Proyectos Especiales, se encarga de conducir las investigaciones ex officio del Ombudsman, con el propósito de coadyuvar al mejoramiento de la Administración Pública.

2. La Sección de Instituciones Correccionales, financiada en parte por los fondos federales norteamericanos, tramita todas las reclamaciones administrativas provenientes de las noventa instituciones que integran el sistema penal isleño.

A) A través de la División Administrativa, el Ombudsman ejerce policía pública con vistas a la protección de los derechos de los ciudadanos; además, esta división se ocupa de la administración general de la oficina.

B) La División Jurídica presta asistencia legal al público y a la oficina misma.

C) Investigaciones y Quejas es la división responsable de procesar las reclamaciones, entrevistas y cuestionarios, desde su inicio, excepto en los casos que personalmente trata el Ombudsman. Esta división ha desempeñado un importante papel en el mejoramiento de los procedimientos administrativos en las oficinas públicas, las cuales frecuentemente solicitan asesoramiento en base a las quejas que ella recibe.

## CAPITULO V

### EL OMBUDSMAN EN MEXICO

**SINOPSIS:** 5.1 *Introducción.* 5.2 *El Procurador de Vecinos del Municipio de Colima.* 5.3 *La Defensoría de los Derechos Universitarios.* 5.4 *La Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos en Nuevo León.* 5.5 *La Procuraduría General del Governado (una propuesta).* 5.5.1 *Motivación del proyecto estatutario de la Procuraduría General del Governado.* 5.5.2 *Líneamientos generales del proyecto estatutario de la Procuraduría General del Governado.* 5.5.3 *Proyectos Legislativos.*

## 5. 1. Introducción

En México, el interés por la institución del Ombudsman se manifiesta constantemente a través de numerosos estudios doctrinales y algunos proyectos legislativos.

Sin embargo, en la práctica sólo se han establecido figuras análogas como lo son la Procuraduría Federal del Consumidor<sup>(141)</sup> y el Ministerio Público, en determinados casos.<sup>(142)</sup>

La implementación de figuras que poseen las características esenciales del Ombudsman, únicamente ha sido posible a nivel local, en dos ocasiones: primeramente, en el Municipio de Colima (1983) con la creación del Procurador de Vecinos y posteriormente, en la UNAM (1985) con la institución de la Defensoría de los Derechos Universitarios.

Es propósito de este capítulo exponer sucintamente lo que el Ombudsman ha sido en nuestro país. Dada su amplitud y variedad, soslayamos el análisis de los estudios doctrinales y nos concretamos al examen de los dos Ombudsmen locales que han sido puestos en práctica. Además, haremos breve referencia a un importante proyecto y ordenamiento neoleonés. Finalmente, proponemos un Anteproyecto estatutario de la Procuraduría General del Governado.

## 5. 2. El Procurador de Vecinos del Municipio de Colima.

El 21 de noviembre de 1983, el Cabildo del Municipio de Colima expidió un acuerdo tendente a establecer un Ombudsman local al que se denominó Procurador de Vecinos. <sup>(143)</sup> Su misión consiste en recibir e investigar las reclamaciones y propuestas del pueblo frente a las autoridades administrativas municipales.

El Procurador de Vecinos es designado por el Cabildo a propuesta del presidente municipal. Este representante social, rinde anualmente un informe de actividades ante el Cabildo. En dicho documento puede incluir como ~~superencias~~ reformas administrativas que considere pertinentes.

La legislatura local reconoció e incorporó dicha figura en los artículos 94 y 95 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Colima, publicado oficialmente el 8 de diciembre de 1984. <sup>(144)</sup>

## 5. 3. La Defensoría de los Derechos Universitarios.

1. Concepto.- "La Defensoría de los Derechos Universitarios es un 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" (art. 1º. del Estatuto de la Defensoría de los Derechos Universitarios).

2. Semblanza histórica. Esta institución se originó de un proyecto legislativo que el Rector en turno Dr. Jorge Carpizo M., presentó ante el Consejo Universitario en mayo de 1985.

La Defensoría de los Derechos Universitarios abrió sus puertas al público en agosto de 1985.

3. Normatividad. Este órgano esta regido por un Estatuto (expedido el propio mayo de 1985) y por su respectivo reglamento (en vigor a partir del 12 de agosto de 1986).

4. Directorio. La conducción de esta institución está a cargo de un Defensor de los Derechos Universitarios. Para ser titular de la Defensoría Universitaria se requiere ser un prestigiado jurista y reunir los requisitos que la Ley Orgánica de la UNAM, exige para ser miembro de la Junta de Gobierno.

El proceso de elección del Defensor está dividido en dos fases: primeramente, el Rector integra una terna de candidatos y la envía al Consejo Universitario; posteriormente, este órgano se ocupa de la designación definitiva. Desde su origen el timonel de la Defensoría ha sido el conspicuo maestro Jorge Barrera Graf quien es profesor de derecho mercantil en la Facul-

tad de Derecho de la UNAM desde hace 44 años; Director del Seminario de derecho mercantil, UNAM; profesor huésped de diversas universidades nacionales y extranjeras; distinguido Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM; Delegado de México ante la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional y presidente de su quinto período de sesiones; presidente de la Conferencia Internacional de la ONU que aprobó la Convención sobre prescripción en materia de compraventas internacionales; presidente del grupo de trabajo sobre compraventas internacionales; presidente del grupo de trabajo sobre compraventas internacionales de la CNUDMI: asesor de la Secretaría de Relaciones Exteriores en Derecho Mercantil Internacional; miembro del Consejo de Dirección del Instituto Internacional para la Unificación del Derecho Privado-UNIDROIT: miembro de la American Foreign Law Association; prolífico y magnífico escritor en la disciplina que cultiva.

Conforme al reglamento que rige a la entidad que nos ocupa, la responsabilidad de Defensor Universitario es incompatible con cargos o nombramientos representativos o administrativos, tanto de la Universidad como de los sectores público, social o privado. Sin embargo, el mismo ordenamiento le permite el ejercicio de la docencia y la investigación, así como la participación, en asociaciones científicas, artísticas o culturales, siempre que no sea en puestos directivos o remunerados.

El período de ejercicio del Defensor Universitario es de cuatro años, y reelegible para un período más.

Para el mejor desempeño de sus labores, el Defensor cuenta con el siguiente equipo de colaboradores: dos defensores adjuntos, nombrados por el Rector a propuesta del Defensor (actualmente ejercen estos cargos la Dra. Yolanda Frías S. y el Dr. Juan González A. Carrancá); tres auxiliares (un licenciado y dos pasantes de Derecho); cuatro secretarías (dos de tiempo completo) y, dos auxiliares de intendencia. <sup>(145)</sup>

Para ser defensor adjunto se requiere satisfacer las condiciones que la Ley Orgánica de la UNAM requiere a los directores de facultades o escuelas.

La renovación de los defensores adjuntos es también cuatrienal, con posibilidades de reelección.

El régimen de incompatibilidades del Defensor es aplicable a sus adjuntos.

El personal técnico es nombrado por el Rector a propuesta del Defensor.

En los ordenamientos se delimita la competencia de la Defensoría.

5. La Competencia de la Defensoría Universitaria se puede apreciar en dos facetas.

5.1. Competencia objetiva. Compete a la Defensoría conocer de aquellos actos, resoluciones u omisiones de los funcionarios, profesores, dependencias administrativas o académicas, cuerpos colegiados, académicos de facultades escuelas o instrumentos, contrarios a la legislación universitaria, irrazonables, injustos, inadecuados o erróneos, siempre que afecten los derechos universitarios de los estudiantes y miembros del personal académico de la UNAM (art. 12 del Reglamento de la Defensoría Universitaria).

A manera de ejemplo vaya esta descripción: "Frecuentemente en los cambios de autoridades se lesionan derechos de miembros académicos, Vgr. a los profesores e investigadores definitivos de tiempo completo se les retira de puestos académico-administrativos que desempeñaron bajo la gestión del funcionario saliente sin que se les restituya a sus labores académicas ordinarias anteriores, o bien no se les asignan horas de clase; o se obstaculizan proyectos de investigación; se les remueve de cubículos previamente asignados o, se les cambia de adscripción; todo ello sin justificación y generalmente sin previa notificación del escrito". (146)

La Defensoría no conoce de: A) Las afectaciones de los derechos laborales de carácter colectivo. En este renglón

el informe de la Defensoría revela que aun cuando se ha ocupado de actos que afectan a varios individuos en un mismo expediente, siempre se vigila que se satisfagan las condiciones estatutarias individuales para su gestión. B) Las resoluciones disciplinarias. C) Las afectaciones a los derechos de naturaleza laboral, por existir vías jurídicas adecuadas al respecto. D) Las evaluaciones académicas de Profesores, Comisiones Dictaminadoras o Consejos Técnicos o Internos, y en general sobre los procedimientos de ingreso, promoción y permanencia del personal académico. E) Las violaciones que puedan impugnarse por otra vía establecida por la legislación universitaria (art. 13 Reglamento de la Defensoría Universitaria).

5.2. Competencia subjetiva. Se hallan dentro de la esfera competencial de la Defensoría: los funcionarios, profesores, dependencias administrativas o académicas, cuerpos colegiados, académicos de facultades, escuelas o institutos.

El Estatuto de la Defensoría niega la calidad de sujetos activos y pasivos, en el procedimiento ante esta institución, a los funcionarios administrativos o académicos, y en general a los que desempeñen cargos de confianza que dependan del rector, salvo que se trate de derechos o afectaciones académicas.

6. El procedimiento. El procedimiento que sigue la Defensoría de los Derechos Universitarios en el desempeño de sus labores, como el de todo Ombudsman, se sustenta en los princi-

pios de inmediatez, concentración y rapidez.

7. Quejas. Están legitimados para presentar reclamaciones ante la Defensoría, los estudiantes y miembros del personal académico de la UNAM (técnicos académicos, ayudantes de profesores e investigadores; profesores e investigadores).

El afectado se deberá apersonar en la Defensoría para presentar su queja por escrito. (147)

Las reclamaciones se harán llegar a la Defensoría a más tardar dentro de los 120 días posteriores a la fecha en que ocurrió el acto u omisión lesivos; de no ser así, toda reclamación será desechada.

Todos los asuntos que llegan a la Defensoría son registrados en un libro foliado.

La motivación de las visitas a la Defensoría no son siempre reclamaciones; pueden ser consultas (informativas o de orientación), estos casos también son registrados.

Después de registrados los asuntos, el Defensor estudiará su admisión y en caso de ser rechazados, se dará una breve explicación al agraviado y si es posible, una orientación para que canalice su acción por la vía idónea.

Si se confirma la admisión, el problema se turna al Defensor titular o a los adjuntos. Estos funcionarios tratarán de establecer contacto inmediato con la autoridad responsable; es digna de destacarse la labor de conciliación tan fecunda que en esta instancia ha efectuado la Defensoría, con ello se ha ahorrado tiempo y recursos en otro tipo de diligencias indagatorias.

En la hipótesis de que no se haya solucionado el problema a la luz de tentativas conciliatorias, la Defensoría otorga un plazo de 30 días al funcionario, profesor o dependencia para que le explique su posición frente al caso.

En esta etapa, la Defensoría se ha enfrentado con autoridades que con afán de dificultar o dilatar el procedimiento inician investigaciones administrativas; la Defensoría muy atinadamente ha considerado que le corresponde la facultad de dictar excepcionalmente la suspensión del acto reclamado. <sup>(149)</sup>

Una vez recibida la información proveniente del funcionario, dependencia o profesor, el Defensor titular o los adjuntos estudian el asunto, confrontan las posiciones y pruebas proporcionadas por ambas partes y si es posible se emite una resolución. Por el contrario, si se considera que el material suministrado por las partes es insuficiente para resolver el asunto, entonces se practican otro tipo de diligencias inquisitivas tales como visitas a inmuebles, inspección de archivos, entrevistas, etc.

Se considera motivo de responsabilidad universitaria la desatención a las peticiones de la Defensoría Universitaria (art. 9, VII del Estatuto de la Defensoría Universitaria).

Una vez recabadas las pruebas, se procederá a su apreciación para que finalmente el Defensor formule sus conclusiones y proponga sus recomendaciones. Estas se harán llegar a las partes. Si algunos de los interesados no estuviere conforme con la resolución, deberá hacerlo saber ante la misma Defensoría dentro de un plazo de 10 días. En este caso, la Defensoría podrá ratificar o modificar su resolución.

Al igual que las resoluciones de todo Ombudsman, las de la Defensoría Universitaria son de carácter persuasivo.

Aun cuando las resoluciones de la Defensoría han sido acogidas, sin embargo, el Defensor en su primer informe señala que en algunos casos después de finiquitar el procedimiento y expedida la respectiva resolución, hay funcionarios que la someten a consideración de Consejos Técnicos o Consejos internos de la dependencia respectiva (sin que la legislación universitaria lo autorice), con la finalidad de escudarse y no cumplir con la recomendación de la Defensoría. (149)

El Defensor rinde anualmente un informe de actividades ante el Rector y el Consejo Universitario. Está facultado para incluir en él, sugerencias de carácter general con afán de supe-



rar deficiencias legislativas e irregularidades en los procedimientos universitarios.

La Defensoría con el propósito de servir a toda la comunidad universitaria, se ha preocupado por divulgar su misión en la UNAM. Se han dictado conferencias, se han realizado reportajes televisivos, programas radiados. Se elaboraron carteles publicitarios que se distribuyeron en todas las dependencias universitarias y se han concedido entrevistas a la prensa. Con ello, la Defensoría de los Derechos Universitarios ha demostrado ser una noble institución que al año de nacida, ya nos brinda generosa, hermosos y maduros frutos, cual sólida y acrisolada institución. Loable y encomiable pues, la fructífera labor; digna pionera en la ruta decisiva y definitiva hacia la implantación del Ombudsman en nuestro México.

#### 5. 4. La Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos en Nuevo León.

El 23 de diciembre de 1978 el Dr. Pedro Zorrilla Martínez entonces gobernador del Estado de Nuevo León, presentó un proyecto legislativo a fin de instituir una Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos (Ombudsman local). (150)

Propósito de la institución es proteger los derechos consagrados en las constituciones federal y local, así como de

recibir e investigar reclamaciones presentadas por la población en contra de las autoridades administrativas (municipales, estatales o federales).

La Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos informaría al público de sus actividades. En esta iniciativa la Dirección está facultada para elevar, ante el órgano relativo, propuestas legislativas.

Este proyecto fue aprobado por la Legislatura local el 30 de diciembre siguiente, promulgado el mismo día y publicado el 3 de enero de 1979; igual suerte corrió la ley que establece las bases, resumidas anteriormente, para la defensa de los derechos humanos en el citado Estado de Nuevo León.

#### 5.5. LA PROCURADURIA GENERAL DEL GOBIERNO (Una propuesta)

##### 5.5.1. Motivación del Proyecto estatutario de la Procuraduría General del Gobierno.

"Siendo la sociedad humana una suma de individuos, lo que de ella emana, no depende de éstos, sino que al revés los tiraniza"

Ortega y Gasset

El intervencionismo vigoroso del Estado en todas las actividades humanas, fenómeno característico de nuestra época, es

llevado a cabo a través del aparato administrativo.

La Administración Pública, hoy omnipotente y omnipresente, observa un constante y desmesurado crecimiento que restringe la libertad y vulnera los derechos de los gobernados.

Bajo este esquema, el administrado aparece como usuario, como recurrente, como contribuyente, etc., pero poco se dice de los derechos del administrado y mucho menos de las garantías e instrumentos protectores del administrado frente a la monstruosa administración.

"A fuerza de hablar de prerrogativas, de poderes exorbitantes, del interés público, de los servicios públicos, de la planificación del desarrollo económico, uno llega a olvidarse que el fundamento de esa ingente actividad administrativa, no es más que el hombre y su bienestar". (15)

Creemos pues, que el administrado debe tener plenamente garantizado el acceso a la justicia. Los medios y procedimientos legales que para este propósito existen en nuestro país, son insuficientes para solucionar satisfactoriamente la gama de conflictos que se presentan entre el gobernado y la Administración Pública.

Es finalidad nuestra, promover la introducción de otro instrumento jurídico para la protección del gobernado que ha rendido significativos frutos en otros países.

Esta institución jurídica con diversas designaciones (Ombudsman, Defensor del Pueblo, Médiateur, Comisionado Parlamentario, etc.), se le puede describir como un órgano autónomo que tiene por función vigilar la actividad administrativa; recibir las reclamaciones de los administrados; investigarlas; proponer soluciones cuando se lesionen los derechos e intereses legítimos de los propios administrados. (152)

El Ombudsman no sólo protege contra las infracciones a la Ley, hechas en perjuicio del ciudadano, sino también contra las prácticas viciosas, los procedimientos inmorales o inoportunos. Actúa tanto frente a demandas específicas como ante situaciones generales, ya que está dotado de autonomía funcional.

Combate la corrupción y humaniza las tareas administrativas. El Ombudsman es también un centinela de los Derechos Humanos. Al tomar en cuenta esta gama de ventajas que ofrece la institución, hemos decidido proponer su implantación a nivel Federal, en nuestro sistema jurídico mexicano, ya que a nivel local ha sido incipientemente consagrado, y únicamente en el caso del Ombudsman universitario, ha rendido los frutos esperados.

#### 5.5.2. Lineamientos generales del proyecto estatutario de la Procuraduría General del Gobierno.

Como sabemos, el Ombudsman es una institución de origen escandinavo, por lo que no podemos pensar en un trasplante

directo de esta figura al sistema jurídico mexicano. Desde luego, hay que tomar en consideración ciertas peculiaridades autóctonas para adoptar y adaptar a la institución. En este orden de ideas, sugerimos un esquema de Ombudsman bajo los siguientes lineamientos:

A) Designación. Proponemos la denominación de Procuraduría del Gobernado, en razón de que esta expresión resulta más familiar en el lenguaje constitucional mexicano, y porque para nuestro pueblo el vocablo procuraduría evoca la idea de un sujeto que ejecuta algo en nombre de otro, en este caso un defensor o vigía de los derechos del gobernado.

Por tales motivos, rehusamos emplear las locuciones extranjeras: Ombudsman, Médiateur, Protector du Citoyen, etc. y aquellas otras expresiones que aun cuando están en nuestra lengua materna, resultan ajenas a nuestra tradición histórica, i.e., Defensor del Pueblo, Comisionado Parlamentario,...

B) Carácter unipersonal del titular. Estimamos que la Procuraduría del Gobernado debe tener una jefatura unipersonal cuyo titular se denomine: Procurador General del Gobernado.

C) Nombramiento. Consideramos conveniente que el Procurador debe ser electo por el Congreso de la Unión, en sesión plenaria, por una mayoría calificada (las dos terceras partes del total de votos) de una terna que previamente presente el Presidente

de la República.

D) Requisitos. Para mejor garantía en el buen desempeño de sus funciones, el Procurador General del Gobierno ha de reunir las siguientes condiciones: a) ser ciudadano mexicano por nacimiento; b) doctor en derecho; c) tener amplios conocimientos en derecho público; d) no pertenecer al estado eclesiástico, ni ser ministro de algún culto, e) no militar en partido político alguno; f) no desempeñarse como Secretario y Subsecretario de Estado, Jefe o Secretario General de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, a menos que se haya separado de su puesto seis meses antes del día de la elección. Con el mismo propósito recomendamos le sea vedada toda actividad remunerada.

E) Duración en el cargo. Se sugiere que el período de ejercicio del Procurador sea renovable cuatrienalmente. De tal suerte que este período no sea tan breve para no desarrollar planes de trabajo, ni tan largo como para rutinizarlo.

F) Organización. Para un desarrollo armónico de sus tareas, el Procurador contará con la colaboración inmediata de dos procuradores adjuntos, treinta y un subprocuradores delegados y diecinueve asesores.

El cargo de procurador adjunto obedece al propósito de sustituir al Procurador en sus ausencias, cuando éste lo conside-

re necesario. Los subprocuradores delegados estarán distribuidos en las Entidades Federativas (uno por cada una). El cargo de asesor inmediato es conveniente, debido a la diversidad de especiales que tendrá que atender la Procuraduría.

G) Competencia subjetiva. Ya hemos dejado establecido que las finalidades primordiales de la institución son la supervisión de la actividad administrativa (Administración Pública) y la defensa de los derechos de los gobernados. La realización de estos objetivos encuentra en nuestro país enormes obstáculos debido al alto índice demográfico, a la extensión territorial, así como al lento y engorroso trámite de la maquinaria burocrática.

Tal panorama nos coloca en la disyuntiva competencial del Ombudsman, ya que o resuelve absolutamente todos los asuntos de que tenga conocimiento ligera y superficialmente, o se restringe su competencia en aras de la profundidad, calidad, precisión y fidelidad a su creación y destino.

Nos inclinamos por esta última alternativa. Así, el Procurador desempeñará su función sólo en la esfera del Ejecutivo Federal y, dentro de ésta, en el ámbito de la Administración Pública centralizada, que de suyo es contar con una amplia competencia.

H) Competencia objetiva. Las atribuciones supervisoras se extienden a los actos, hechos u omisiones efectuados por los integrantes de la Administración Pública centralizada que im-

quen el ejercicio ilegítimo, defectuoso, irregular, abusivo, arbitrario, discriminatorio, negligente, gravemente inconveniente o inoportuno de sus funciones.

I) Legitimación. Podrá acudir a la Procuraduría del Gobernado cualquier persona física o moral susceptible de ser afectada por los actos de la Administración Pública centralizada.

El Procurador podrá actuar por iniciativa propia cuando lo estime conveniente.

J) Término preclusivo. En el plazo máximo de un año, contado a partir de la fecha en que ocurrió la conducta lesiva, el interesado podrá acudir a la Procuraduría.

K) Forma de la queja. Se sugiere que las reclamaciones se presenten por escrito conciso, en donde no se exija mayores requisitos que el nombre y domicilio del interesado, y una breve descripción de los actos de autoridad que lo afecten, de tal suerte que el interesado no requiera de la asistencia de letrado alguno, ni la búsqueda o tramitación de información; ya que esto significaría pérdida de tiempo y erogación de recursos.

L) Valoración de la reclamación. Es aconsejable que el Procurador disfrute de entera libertad para la valoración de las quejas, de tal modo que sólo acepte las que él considere pertinentes y rechace aquellas que denoten de manera ostensible ma-



la fe, frivolidad, incompetencia, etc.

M) Atribuciones de la Procuraduría General del Gobierno durante el procedimiento. El procedimiento investigatorio de la Procuraduría se apoyará en los principios de inmediatez y sumariedad. En el desarrollo de sus investigaciones, la Procuraduría contará con atribuciones tales como: el libre acceso a expedientes, informes, documentos, posibilidades de realizar inspecciones y visitas; facultad de requerir el auxilio a órganos coercitivos para obtener la información necesaria; el deber de colaboración de todos los organismos públicos, personas físicas o morales, públicas o privadas. En suma, los poderes del Procurador deben ser tan amplios que en poco tiempo pueda reunir suficiente información y resolver el caso adecuadamente.

N) Las resoluciones del Procurador. El Procurador emitirá, como todo Ombudsman, una resolución al finalizar sus investigaciones; esta resolución debe tener un carácter meramente persuasivo, nunca coercitivo y tampoco podrá modificar o revocar un acto administrativo. Esta resolución deberá hacerse llegar personalmente a las partes interesadas.

O) Informes. El Procurador deberá rendir un informe anual de actividades ante el Congreso de la Unión en el que podrá incluir sugerencias legislativas.

El Procurador deberá estar facultado para presentar

informes extraordinarios, tanto el Congreso de la Unión como a las autoridades administrativas, cuando lo considere necesario, a fin de recomendar la superación de alguna deficiencia de carácter administrativo o en materia de derechos humanos.

Finalmente, se aconseja una muy amplia publicidad, tanto de la Procuraduría como del desempeño de sus funciones.

### 5.5.3. Proyectos legislativos.

#### A) Fundamento constitucional

Dado el carácter rígido que presenta nuestro ordenamiento constitucional, no podemos pensar en agregarle uno o más artículos para fundamentar y legitimar la creación de la Procuraduría General del Governado. Sin embargo, para darle una sólida base jurídica a nuestra institución, consideramos necesario buscar la forma de incluirla en dicho ordenamiento; de ahí que optemos por proponer únicamente una adición a su artículo 73, de manera que quedase así:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

XXXI. Para elegir al Procurador General del Governado y expedir estatuto correspondiente. El Procurador deberá ser escogido de una terna propuesta por el Presidente de la República, mediante votación de mayoría calificada (dos tercios de la votación total).

B) Anteproyecto estatutario de la Procuraduría General del Gobernado.

Artículo 1. (Denominación y objeto)

Créase la Procuraduría General del Gobernado, como una institución de carácter autónomo para supervisar la actividad de la Administración Pública centralizada y velar por la defensa de los derechos humanos, mediante la recepción e investigación de las reclamaciones individuales de los gobernados, por la lesión a sus derechos.

Artículo 2. (Elección del titular)

Un funcionario denominado Procurador General del Gobierno será el titular de este organismo. El será elegido por el Congreso de la Unión mediante el siguiente procedimiento:

- a) El Presidente de la República enviará al Congreso de la Unión una terna de candidatos al cargo.
- b) El Congreso, funcionando en pleno, conocerá y discutirá las candidaturas a las que hace alusión el inciso anterior.
- c) Dentro de los treinta días siguientes a la presentación de la terna, el Congreso elegirá por el voto de dos tercios de sus miembros, a uno de los integrantes de la terna.

d) En caso de que ningun candidato obtenga la votación señalada en el inciso anterior, se someterán a una segunda votación de mayoría simple, los dos candidatos con mayor votación.

Artículo 3. (Requisitos para la designación).

Para ser Procurador General del Governado se requiere:

- a) Ser mexicano por nacimiento
- b) Ser doctor en derecho, con reconocido prestigio profesional y moral.
- c) Tener conocimientos en derecho público
- d) No pertenecer al estado eclesiástico, ni ser ministro de algún culto.
- e) No militar en partido político alguno
- f) No pertenecer a la Administración Pública centralizada o descentralizada a menos que se haya separado de su puesto seis meses antes del día de la elección.

Artículo 4. (Toma de posesión)

El Procurador General del Governado tomará posesión de su cargo ante el Congreso de la Unión y prestará juramento del fiel y leal desempeño de sus funciones y cometidos.

Su designación se publicará en el Diario Oficial de la Federación.

**Artículo 5. (Duración)**

El Procurador General del Gobernado desempeñará su encargo por un período de cuatro años.

**Artículo 6 (Causales de cesación en el cargo)**

El Procurador General del Gobernado cesará en su encargo si se encontrare en alguno de los siguientes supuestos:

- a) Renuncia
- b) Muerte o incapacidad superveniente
- c) Por expiración del plazo de su nombramiento
- d) Por haber sido condenado por delito doloso
- e) Por actuar con notaria negligencia en el cumplimiento de las obligaciones y deberes de su cargo
- f) Por desempeñar actividades incompatibles con el cargo.

El cese será decidido por el Congreso de la Unión (voto de dos terceras partes) con previa audiencia del interesado.

**Artículo 7 (Incompatibilidades)**

El ejercicio del cargo de Procurador General del Gobernado es incompatible con cualquier otro tipo de actividades, excepto la docencia y la investigación.

**Artículo 9 (Inmunidades)**

El Procurador General del Gobernado y sus auxiliares enunciados en el artículo diez, gozarán de las inmunidades que la Constitución concede a los miembros del Congreso.

Artículo 9 (Remuneración)

El Procurador General del Gobernado percibirá una remuneración equivalente a la del Presidente de la Suprema Corte de Justicia.

Artículo 10 (Organización de la Procuraduría General del Gobernado)

El Procurador General del Gobernado contará con la colaboración de:

- a) Dos procuradores adjuntos en quienes delegará sus funciones y le sustituirán en sus ausencias temporales.
- b) Diecinueve asesores inmediatos, uno por cada ente de la Administración Pública centralizada.
- c) Treinta y un subprocuradores delegados, uno por cada entidad federativa.
- d) El personal administrativo conforme a las necesidades y presupuestos de la Procuraduría.

Los funcionarios de los incisos a), b) y c) serán nombrados por el Procurador General, previa aprobación del Congreso

de la Unión. El personal administrativo será designado libremente por el Procurador.

Artículo 11.

A los funcionarios señalados en los incisos a), b) y c) les serán aplicables los artículos tres, excepto el inciso b) (en este caso sólo se exigirá la licenciatura en derecho) cinco, seis, siete y ocho.

Artículo 12 (Nómina)

La remuneración del personal adscrito a la Procuraduría General del Gobernado será conforme a la nómina del Gobierno Federal.

Artículo 13 (Presupuesto)

El presupuesto anual de la Procuraduría General del Gobernado se encontrará comprendido en el presupuesto anual del Congreso de la Unión.

Artículo 14 (Competencia objetiva)

El Procurador General del Gobernado podrá iniciar y proseguir a petición de parte o de oficio, cualquier investigación conducente al esclarecimiento de conductas del personal al

servicio de la Administración Pública centralizada que implique el ejercicio defectuoso, irregular, abusivo, arbitrario, discriminatorio, negligente, gravemente inconveniente o inoportuno de sus funciones. Asimismo, podrá conocer de conductas lesivas a los derechos humanos de cualquier individuo. La intervención del Procuraduría en este último caso, estará condicionada a que no exista otro instrumento jurídico protector.

#### Artículo 15 (Competencia subjetiva)

Queda bajo la competencia de la Procuraduría:

a) Todo el personal de la Administración Pública centralizada, con excepción del Presidente de la República y su Gabinete.

b) Las personas jurídicas públicas, no estatales o privadas, en cuanto ejerzan prerrogativas de la Administración Pública Federal centralizada.

#### Artículo 16 (Legitimación)

Podrá acudir a la Procuraduría General del Gobierno cualquier persona que invoque un interés legítimo. No constituirán impedimento, razones derivadas de la minoría de edad, de su internación en prisiones, hospitales, hospicios u otros lugares de confinamiento.



Artículo 17 (Forma de la reclamación) .

Las quejas se deberán presentar a la Procuraduría General del Governado por escrito, firmado por el interesado, con indicación de su nombre y domicilio, en el plazo máximo de un año calendario, contado a partir del momento en que ocurriere el acto u omisión.

Artículo 18 (Registro de las reclamaciones)

En la Procuraduría General del Governado se llevará un registro de todas las reclamaciones y consultas que se le formulen.

Artículo 19 (Valoración de las reclamaciones)

El Procurador gozará de plena libertad para decidir la admisión o el rechazo de las reclamaciones que se le presenten. El rechazo de las reclamaciones será en todo caso fundamentado y dado a conocer al quejoso.

Artículo 20 (Procedimiento)

Admitida la queja, el Procurador promoverá la investigación sumaria e informal para el esclarecimiento de los supuestos de la misma. En todo caso se correrá traslado al funcionario o dependencia que se atribuya la conducta lesiva, a fin de que en

un plazo máximo de quince días se remita el informe escrito. Tal plazo podrá ser variado, cuando concurren circunstancias que lo aconsejen, a juicio del Procurador.

Contestada la requisitoria, si las razones alegadas por el informante fueran suficientes a criterio del Procurador, éste resolverá y dará por concluido el asunto. De no ser así, se continuarán las diligencias investigatorias.

Artículo 11 (Atribuciones del Procurador y de sus asistentes inmediatos durante el procedimiento)

El Procurador y su personal asistente inmediato, señalado en el artículo 10 incisos a), b) y c), en el desempeño de sus labores tendrán facultades para:

a) Solicitar expedientes, informes, documentos, actas, etc., que se consideren necesarios para el esclarecimiento y resolución de los asuntos. La negativa sólo procederá en el caso de que se encuentre de por medio un interés atinente a la seguridad nacional; lo cual deberá ser comprobado.

b) Realizar inspecciones, verificaciones y, en general, toda otra diligencia probatoria que estime conveniente.

Artículo 22 (Deber de colaboración)

Todas las personas físicas o morales, públicas o priva-

das, están obligadas a prestar colaboración a la Procuraduría General del Gobierno.

Artículo 23 (Hechos delictivos)

Cuando como resultado de las investigaciones realizadas por el Procurador o auxiliares inmediatos se descubran conductas delictivas, se comunicarán de inmediato a las autoridades competentes.

Artículo 24 (Resoluciones)

El Procurador formulará advertencias, recomendaciones, recordatorios y admoniciones para la adopción de nuevas medidas. En todo caso los destinatarios estarán obligados a responder por escrito en el término máximo de quince días.

Si formuladas las recomendaciones no se produce, en un término de quince días, una medida adecuada en el sentido recomendado o, el servidor público no informare al Procurador de las razones que estime para no adoptarlas, éste podrá poner en conocimiento de autoridades jerárquicamente superiores dicha situación.

Artículo 25 (Comunicación de las investigaciones)

El Procurador enviará a los interesados el resultado de sus investigaciones y su resolución.

Artículo 26 (Informe anual)

El Procurador General del Gobernado rendirá anualmente un informe de labores ante el Congreso de la Unión, en él podrá incluir sugerencias de carácter legislativo, reglamentario o sobre procedimientos administrativos.

Artículo 27 (Informes especiales)

El Procurador General del Gobernado estará facultado para emitir informes extraordinarios a las autoridades administrativas sobre alguna deficiencia general de las oficinas que éstos dirigen.

Artículo 28 (Relaciones con el Congreso)

La Procuraduría General del Gobernado y el Congreso se mantendrán en comunicación a través de una comisión especial que al efecto nombrará el Congreso.

Artículo 29 (Reglamento interno)

El reglamento interno de la Procuraduría General del Gobernado será elaborado por su titular y aprobado por el Congreso de la Unión.

## CONCLUSIONES

Nuestra reflexión final se dirige a expresar, en una síntesis que intenta ser clara y concisa, algunas de las ideas más representativas o sobresalientes de nuestro ensayo.

1<sup>a</sup>: Origen. La palabra Ombudsman se empleó por primera vez en Suecia, hacia 1809, para denominar así al funcionario investigador de las quejas del público en contra de la burocracia gubernamental. La institución surge y se consolida en dicho país; posteriormente, se traslada a otras naciones del Orbe.

2<sup>a</sup>: Denominación. En su devenir, la institución ha recibido distintos apelativos como Médiateur, Comisionado o Procurador Parlamentario, Protector o Defensor del Ciudadano, Difensore Civico, Defensor o Procurador de los Derechos Humanos, Procurador de Vecinos, Abogado Popular, etc.

3<sup>a</sup>: Noción y Concepto. La noción del Ombudsman es tan diversa como la multiplicidad de estudios que versan sobre la institución. Para efectos de recapitulación, nosotros la hemos reducido a cuatro grupos: a) las que se refieren a su actividad como es la de atender las quejas del público; b) las que se fijan en las cualidades que debe tener el titular del cargo; c) las que destacan los atributos con que debe contar la institución; y d) la que de una manera sucinta nos explica al instituto. Héla aquí: " El Ombudsman es un car

go previsto en la Constitución o por acción de la legislatura o por el parlamento, que encabeza un funcionario público de alto nivel, el cual debe ser independiente y responsable ante la legislatura o parlamento, cuya labor consiste en recibir las quejas provenientes de personas agraviadas en contra de oficinas administrativas, funcionarios y empleados de la Administración Pública o bien que actúen por moción propia, y quien tiene poder para investigar, así como para recomendar acciones correctivas y publicar informes ".

1ª: Justificación existencial. Resulta un hecho incontrastable que el marcado intervencionismo estatal en la vida normal del ciudadano ha pulverizado su esfera jurídica. Ante este alud intervencionista, surge el Ombudsman para convertirse en un dique escollera cuya fortaleza permite no sólo detener sino contrarrestar avasalladora intromisión, cual paladín de los derechos humanos y humanizador de la causa burocrática; en segura garantía para que la impartición de justicia se realice en forma sencilla, gratuita, expedita, justa, flexible e imparcial; en porfiado procurador del interés privado, público y social en toda actuación gubernamental; en responsable atalaya del exacto e inmediato cumplimiento de los objetivos gubernativos; y en previsor acucioso para evitar, lo más posible, que se lesionen los derechos de los gobernados a través de actos arbitrarios, alevosos e injustos de la Administración Pública.

5<sup>a</sup>: Adaptabilidad. Resulta asombroso comprobar la adaptabilidad de la institución, ya que ha sido acogida con éxito en países de gran extensión territorial como en los de pequeñas dimensiones; en pueblos de alto o bajo índice demográfico; en naciones recién constituidas como en las longevas; en países industrializados, en vías de desarrollo o intermedios; con economía capitalista o planificada; pertenecientes al Common Law o al Civil Law; con gobierno civil o militar; en Estados unitarios como federales.

6<sup>a</sup>: Naturaleza. El Ombudsman no sustituye a los tribunales ordinarios; es un instrumento extraordinario, auxiliar para resolver en forma expedita y menos formalista, los conflictos surgidos entre gobernantes y gobernados. Por eso, deviene defensor de los derechos humanos; órgano que resuelve las quejas presentadas en contra de la Administración Pública; instrumento pesquisidor de anomalías burocráticas; mecanismo democrático de control (o contralor); ente consultivo e indiscutible pedagogo.

7<sup>a</sup>: Versatilidad. El Ombudsman es una institución polifacética, pues los hay militares, universitarios, correccionales, para asuntos civiles, para la información, para la iniciativa privada, para la informática.

8<sup>a</sup>: Caracterización. Independencia, autonomía, imparcialidad, accesibilidad, versatilidad, honorabilidad (auctoritas), integridad y el carácter optativo de sus resoluciones, son perfiles que peculiarizan al instituto.

9ª: Escollos a su labor. Agotar recursos previos; limitación del ámbito competencial; acceso indirecto; son entre otros, algunos obstáculos que ensombrecen la celebridad de la institución.

10ª: Resoluciones del Ombudsman y su auctoritas. Las resoluciones emitidas por el Ombudsman adoptan la forma de sugerencias, advertencias, recordatorios, amonestaciones, críticas u opiniones; característicos de todas ellas es la carencia de potestad coercitiva directa. Se sustentan sin embargo, en la auctoritas de quien ostenta el cargo, es decir, en su probidad, prestigio intelectual y moral, en su imparcialidad política; en una palabra en la respetabilidad y honorabilidad que le profesa la comunidad con quien convive. A pesar de todo, las leyes le han provisto de medios jurídicos para imponer indirectamente sus resoluciones al contumaz. He aquí un rasgo distintivo del organismo.

11ª: Publicidad. La publicidad de la institución, hábilmente manejada y racionalmente entendida, juega también un destacado papel, ya que si no se conoce al Ombudsman no se recurre a él y no requerido éste, no justifica su existencia, pues no cumple satisfactoriamente la noble e insustituible misión que le ha sido encomendada. Tan delicado llega a ser este asunto, que siempre conviene que el Ombudsman maneje con gran astucia y jovial diplomacia a los medios de comunicación masiva -mass-media-, de modo que evite empañar la excelente imagen de la institución.

12ª: Implantación en los países en vías de desarrollo. Sin desconocer las peculiaridades de cada pueblo, la implantación del Ombudsman en los países económicamente menos desarrollados, se ha conducido



por tres cauces, según sea la adhesión de los Estados a un determinado sistema: 1) el Ombudsman de los países en vías de desarrollo miembros de la Commonwealth (de la Corona británica) (entre otros: India, Jamaica, Mauricio y Nigeria), conformado según el modelo de Ombudsman neozelandés o danés; 2) el Ombudsman de los países iberoamericanos (Argentina, Colombia, Guatemala y Uruguay), acorde al prototipo español -el Defensor del Pueblo- o al arquetipo portugués -el Promotor de Justicia; y 3) el Ombudsman puertorriqueño, a inspiración del paradigma estadounidense -the Executive Ombudsman- (Ombudsmen especializados y locales).

13<sup>a</sup>: Afinidad. No obstante la tréfa, dichos esquemas muestran tendencias comunes, a saber: a) la tutela de los derechos humanos y no la defensa de los gobernados frente a la Administración Pública; b) la preeminencia del Ejecutivo en la Administración Pública (esto crea relaciones muy singulares entre ésta y las demás autoridades, aun cuando ellas sean de control); c) el ineluctable papel pedagógico que juega el Ombudsman a favor de la población para que ésta enfrente a la Administración Pública; d) similitud en los problemas a resolver, los cuales resultan ser bastante diversos a los que surgen en los pueblos industrializados; e) la ineficacia e ineficiencia, aunadas al acendrado conservadurismo burocrático (conforman una densa barrera a la implantación y funcionamiento auténticos de la institución); f) los estudios de índole doctrinaria preceden a la vez que sustentan e impulsan la consagración legislativa y el establecimiento concreto del instituto. En ocasiones, los esfuerzos han quedado en meros intentos de concretizar la idea.

14<sup>a</sup>: Ombudsmen mexicanos. Las instituciones que consideramos quieren ser un intento de Ombudsmen clásico, vía Defensor del Pueblo o Promotor de Justicia, han sido: el Procurador de Vecinos del Municipio de Colima; la Defensoría de los Derechos Universitarios; y la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos en el Estado de Nuevo León.

15<sup>a</sup>: Aportaciones. Es digno de resaltar que la Defensoría de los Derechos Universitarios, en ocasiones, ha dictado la suspensión del acto reclamado por el quejoso, hito que la singulariza dentro del grupo familiar al que supuestamente pertenece. Además, se considera responsabilidad universitaria, desanteder las sugerencias de la Defensoría.

16<sup>a</sup>: Epiflogo. Inspirados en la información consultada, en las acertadas opiniones de maestros, en los análisis y reflexiones propias, nos hemos atrevido a presentar un proyecto de ordenamiento mexicano que regule al Ombudsman. ¿Sueños de juventud? ¿Pretensiones legislativas? ¿Profusión de ideas? ¿Anhelos, afanes o utopías de sustentante? Quizá. Ojalá no sean esfuerzos estériles, ni artificiosas quimeras, sino modestos pero prometedores denuedos, pues sin sementera no hay siega.

## NOTAS

1. Cappelletti, Mauro, Appunti per una fenomenologia della giustizia nel XX secolo, Rivista trimestrale di diritto e procedura civile, Milán, No. 4, 1978, pp1381-1433.
2. García Pelayo, Manuel, El Estado Social y sus implicaciones, México, UNAM, 1975, p. 37.
3. Fix-Zamudio, Héctor, Introducción a la Justicia Administrativa en el ordenamiento mexicano, México, El Colegio Nacional, 1973, pp.15-27.
4. Frank, Bernard, The Ombudsman and humans rights revisited, Israel yearbook on humans rights, Tel Aviv, Tel Aviv, University, vol. 6, 1976, p.122.
5. Caiden et al., "The institution of Ombudsman", International handbook of the Ombudsman, (evolution and present function), Connecticut, Greenwood Press, 1983, T. I, p.5.
6. Ibidem.
7. Gellhorn, Walter, When americans complain: governmental grievance procedure, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1966, p.4.
8. Fix-Zamudio, Héctor, La Constitución y su defensa, México, UNAM, 1984, p.69.
9. "Las dos nociones de "derechos fundamentales" y de "libertades públicas" -expresión que aparece campeando al frente del capí tulo II, "Derechos o libertades", Sección 1- "de los derechos fun damentales y de las libertades públicas" [de la Constitución española], son diferentes pero concurrentes. Si por su origen son distintas; los "derechos del hombre" derivan del derecho natural -y del contrato social-; apareciendo como derecho positivo (aún se discute) en la Declaración francesa de 1789 consecuencia de una evolución jus-naturalístico-racio nalista de la burguesía, condicionan a la vez la libertad del hombre y el florecimiento de su personalidad, tendente a un ideal enriquecimiento; y las libertades públicas-de aparición histórica ulterior-son aspectos particulares de la libertad en general erigidas en derecho y sometidas a un régimen de protección reforzada (en beneficio de la propia libertad general); son pode res en virtud de los cuales, los hombres en los diversos campos de la vida social, eligen su comportamiento; poderes reconocidos y organizados por el derecho positivo. Las libertades públicas no pueden prescindir del derecho positivo (ya que consideradas como derechos naturales que el legislador debe proteger, no constituyen garantía actualmente; sí en los tiempos del absolutismo, en donde iusnaturalistas creaban un derecho "sobre la razón de Estado" ). Las libertades públicas son derechos de los que disfrutaban los particulares, caracterizados ,por el reconocimiento en su favor de un cierto campo de autonomía." Cfr. Fairén Guillén, Víctor, El Defensor del Pueblo -Ombudsman-, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1982, p. 274.

10. Chomba, F.M., An explanation of the functions of the Commission for investigations (Ombudsman), Lusaka, Government Lusaka, 1974, P.1
11. Lutchman, H., The office of Ombudsman in Guyana, Caribbean studies 13, No. 1, abril 1973, p.24.
12. Gil Robles y Gil Delgado, Alvaro, El control parlamentario de la administración, (Ombudsman), Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1978, p.338.
13. El 1 de julio de 1980, entró en vigor la ley sueca para la Igualdad de Sexo en las Relaciones Laborales. Del nombre de la ley se desprende que la ley tiene validez solamente en el área de la vida laboral.  
"El objetivo de la Ley para la Igualdad de Sexo, es fomentar la igualdad de derechos de hombres y mujeres en lo que respecta al trabajo, las condiciones de trabajo y las posibilidades de desarrollo personal en el campo laboral. La ley indica dos tipos de medidas para conseguir este objetivo: la prohibición a los empleadores de tratar desfavorablemente a un empleado o persona que solicite empleo, debido al sexo a que pertenece y la obligación de todos los empresarios de trabajar activamente para promover la igualdad entre los sexos en el terreno laboral. Un Ombudsman para la igualdad de sexo y una Comisión para la igualdad de sexo están encargadas del cumplimiento de la ley." Britt Tornell, Inga, El Ombudsman para la Igualdad de Sexo, Actualidades de Suecia, Svenka Institutet, Agosto 1982, No.290, p.3.
14. "De acuerdo al Protocolo adicional, el Comité de Derechos Humanos, comunica al Estado parte la reclamación que se ha hecho en su contra, a fin de que informe por escrito sobre el asunto y las medidas que hubiese tomado al respecto, y con este informe el propio Comité formula sus observaciones al propio Estado a quien se impute la violación, y a la persona física reclamante, e incluye dentro del informe general que debe presentar a la Asamblea general de las Naciones Unidas un resumen de sus actividades en relación con las reclamaciones recibidas". Fix-Zamudio, Héctor, La protección procesal de los derechos humanos ante las jurisdicciones nacionales, Madrid, Civitas, 1982, p.323  
" Conforme al articulado del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, el Comité de Derechos Humanos se integra con dieciocho miembros electos en votación secreta de una lista de personas de gran integridad moral y con reconocida competencia en materia de derechos humanos, a propuesta de los Estados signantes de dicho documento. Se dota al Comité de Derechos Humanos de atribuciones para solicitar, recibir y examinar informes de los mismos Estados, sobre las disposiciones que han tomado y que den efecto a los derechos reconocidos en el Pacto ". Anderson, Stanley, Ombudsman papers: american experience and proposals, Berkeley, Institute of Governmental Studies University California, 1969,

15. Fix-Zamudio, Héctor, supra nota 14, p. 324.
16. Gellhorn, Walter, supra nota 7, p. 16.
17. González Pérez, Jesús, Administración Pública y libertad, México, UNAM, 1971, p. 21.
18. En los países con sistema jurídico anglosajón se ha acuñado el término "maladministration", para significar cualquier deficiencia en la Administración Pública. V. Legrand, André, Le Commissaire Parlementaire pour l'administration, Ombudsman britannique Revue de droit public et la science politique en France et à l'étranger, abril-mai 1969.
19. Ramírez, Manuel, El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas, Barcelona, Labor, 1978, p. 426.
20. Ibid., nota 21.
21. Gressier, D., Appeals in Administration, Public Administration Revue, Sidney, marzo 1974, n° 1, p. 33.
22. Caiden et Al., supra nota 5, p. 9.
23. El cargo de Médiateur, fue establecido en la ley de 2 de junio de 1973. Gil Robles y Gil Delgado, Alvaro, supra nota 12, pp. 155-187.
24. Menier and Desfeuilles, H., France Ombudsman, International Handbook of the Ombudsman (country surveys), Connecticut, Greenwood Press, 1983, T. II, p.105.
25. Ibidem.
26. Bill Larry, Bureaucracy the bureaucratic auditor and the Ombudsman: ideal type analysis, seventeenth bicentennial conference of the international bar association (Sidney, septiembre de 1977) International..., supra nota 5, p. 44.
27. Ibidem.
28. Napione, L' Ombudsman, il controllore della Publica Amministrazione, Milán, Giuffrè ed., 1969.
29. Weeks, Kent, Public Servants in the New Zealand Ombudsman system Public Administration Review, Sidney, nov.-dic. 1969, pp. 633-638.
30. Wells, Thomas et Al., Chesapeake, International..., supra nota 24, p. 284.
31. Ibidem

32. Ibidem.
33. Rowat, Donald, The Ombudsman plan essays on the worldwide spread of an idea, Toronto, Mc. Clelland and Stewart, 1973, p. VIII.
34. Ibidem.
35. Caiden, Gerald, Israel Ombudsman, supra nota 24, p. 123.
36. Caiden et Al., The institution of Ombudsman, supra nota 5, p. 5
37. Supra nota 5, p. 6.
38. Período que ha sido acremente criticado por la violencia de sus luchas de partidos y por su inestabilidad política, pero se ha visto cada vez más clara la gran importancia que ha tenido para la formación de la tradición democrática de Suecia.
39. Gustavo III fue sobrino de Federico el Grande de Prusia e hijo de Federico I; reinó de 1771 a 1792.
40. Este período se extiende hasta 1809, es decir, cuando finaliza el reinado de su hijo Gustavo Adolfo IV.
41. Gustavo Adolfo IV gobernó Suecia de 1792 a 1809.
42. Constitución de Suecia, información sobre suecia, Svenka Institutet, Suecia, 1983.
43. Lunvik, Ulf, Sweden Ombudsman, supra nota 24, p. 179.
44. Gellhorn, Walter, Ombudsman and others, Harvard University Press, 1967, p. 48.
45. Prince Edward tiene menos de 130,000 habitantes y una superficie de 2184 millas<sup>2</sup>, lo que significa .01% del área total de Canadá.
46. Stacey, Frank, The british Ombudsman, Oxford, Clarendon Press, 1971, p. 333 y ss.
47. La India está formada por 22 estados y 9 territorios unidos.
48. Estos cuatro estados son : Maharashtra (1971), Bihar (1973), Rajastan (1983) y, Uthar Pradesh (1976), supra nota 24, p. 317.
49. Rowat, Donald, Developments in Western Europe, supra nota 24, p. 352.
50. Rowat, Donald and Geoffrey Wallace, The campus Ombudsman in North America, supra nota 5, p. 151 y ss.
51. " El Ombudsman... es un funcionario, con jurisdicción nacional o

regional, general o especializada, que tiene el encargo de cuidar a solicitud de los particulares o motu proprio, que la acción de las autoridades, particularmente de las gubernativas, sea no solamente legal, sino razonablemente oportuna, justa, humana. Carrillo Flores, Antonio, La Constitución, la Suprema Corte y los Derechos Humanos, México, Porrúa, 1981, p. 251.

52. "Un Ombudsman es un experto en Administración Pública, el cual debe ser independiente, imparcial y de rápido acceso, con la función de recibir e investigar quejas individuales de abusos burocráticos, él informa sobre sí mismo y puede publicar sus resultados, sin embargo, no tiene poder para modificar o revocar decisiones administrativas". Moore, John, "Ombudsmen and Ghetto", Connecticut Law Review, dic. 1º, 1968, p. 246.

Anderson sostiene que las características del Ombudsman son: 1) Independencia; 2) Imparcialidad; 3) Experiencia en la Administración Pública; y 4) Accesibilidad Universal. Anderson, Stanley, supra nota 14, p. 3.

Rowat señala como características esenciales: 1) el Ombudsman es un funcionario independiente e imparcial de la legislatura, usualmente regulado en la Constitución, quien supervisa a la Administración; 2) él se ocupa de quejas específicas del público contra injusticias administrativas e inadecuada administración; 3) él tiene poder para investigar, criticar y publicar, pero no para revocar acciones administrativas. Rowat, D., The Ombudsman; citizen's defender, rev. ed., Toronto, Toronto University Press, 1968, p. XXIV.

53. "Todos los Ombudsmen son instrumentos de la legislatura pero funcionan independientemente de ella, sin ningún vínculo con el ejecutivo y solo con la responsabilidad más general ante el parlamento. Los Ombudsmen tienen prácticamente acceso ilimitado a los documentos oficiales sobre materias sujetas a su competencia. Ellos tienen un gran cuidado de que sus resoluciones sean aceptadas tanto por autoridades como gobernados", Geellhorn, Walter, supra nota 7, pp. 9-10.

La American Bar Association (ABA), señala como atributos de los Ombudsmen:

1. Estar legalmente establecidos.
2. Funcionalmente autónomos.
3. Ser externos a la Administración Pública.
4. Operacionalmente independientes de los Poderes Estatales.
5. Especialistas.
6. Accesibles.
7. Imparciales.
8. Protectores públicos, pero no por eso deberá estar, necesariamente en contra de la Administración Pública. "Institutionalization, the Ombudsman and bureaucracy", American political science review, 68, 1947, p. 1077.

54. " Ombudsman es uno o varios funcionarios designados por el órga no 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 sólo 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 ". Fix-Zamudio, Héctor. "Ombudsman (voz)", Diccionario jurídico mexicano, México, UNAM, 1984, T. VI, p. 307.
55. Bernard, Frank, "The Ombudsman Revisited", International Bar Journal, mayo de 1975, p. 50.
56. Napione, supra nota, 28, p. 47 y ss.
57. Constitución de Fidji, sección 117 (1).
58. Friedmann, Karl, Canadian Ombudsmen, cit. por Llambias, J. H., Canada Ombudsman, supra nota 24, p. 33.
59. "...la característica más importante del Ombudsman es que sea independiente tanto del poder ejecutivo como de toda influencia política...". Rowat, Donald, supra nota 49, p. 340.
60. Nebenzhal, Isaac, The Commissioner from complaints from the public, Annual report 6, Jerusalén, State of Israel, enero 1978, p. 102, cit. por Fairén Guillén, supra nota 9.
61. Los ordenamientos de Hawaii, New Bruswick, Montreal, Quebec, entre otros.
62. Stacey, Frank, Ombudsman Compared, Oxford, Clarendon Press, 1978.
63. Hill Larry, supra nota 26, p. 45.
64. La eficacia de una inspección que toma lugar después de que una autoridad fue prevista, es frecuentemente cuestionada. Bayne, Peter et Al., "Australia Ombudsman" (The states), supra nota 24, p. 15.
65. Vgr. el Comisario para las Lenguas Oficiales del Canadá, recién que entró en funciones celebró cerca de 150 acuerdos con organismos federales y algunos otros provinciales. First Annual Report, 1971, p. 7.



66. Os, Anduvar, "Los Ombudsmen de Noruega", El Ombudsman, México, F.C.E., 1973, p. 150.
67. Treves, Giusseppino, "La diffusione dell'Ombudsman nel mondo", Ombudsman (Il Difensore Civico), Turín, UTET, 1974, p. 128.
68. Art. 45 de la Constitución de Alemania Occidental y su ley reglamentaria.
69. Lohse, Egon, "El Ombudsman militar de Alemania Occidental", El Ombudsman, supra nota 66.
70. Fairén Guillén, Víctor, supra nota 9, p. 46.
71. Treves, Giusseppino, supra nota 67, p. 131.
72. Opinión (del lat. opinio, is), concepto o parecer que se forma de una cosa cuestionable. Opinar (del lat. opinare), discurrir sobre las razones, probabilidades o conjeturas referentes a la verdad o certeza de una cosa.

Crítica (del gr. κριτική)

1. Arte de juzgar la bondad, verdad y belleza de las cosas. 2. Cualquier juicio formado sobre una obra de literatura o arte. 3. Censura de las acciones o la conducta de alguno. 4. Conjunto de opiniones expuestas sobre cualquier asunto.

Criticar (de crítica). 1. juzgar de las cosas fundándose en los principios de la ciencia con las reglas del arte. 2. Censurar, notar, vituperar las acciones o conducta de alguno. Diccionario de la Lengua, 19a. ed.

73. Recomendación. Encargo o súplica que se hace a otro, poniendo a su cuidado o diligencia una cosa. Recomendar, encargar, pedir o dar a uno para que tome a su cuidado una persona o negocio. Diccionario de la Lengua, 19a. ed.
74. Auctoritas: autoridad, prestigio; éste es más bien un poder moral y no legal. El término es usado con vista a personas quienes (dominan), imponen, dirigen a grupos o personas que les profesan obediencia y respeto. En este sentido textos legales y literarios hablan de auctoritas del pueblo (populi); del emperador (emperor); de los magistrados, jueces y jurisconsultos; de padre (s); así como de un estatuto, de la ley en general o de juzgadores. La auctoritas tiene hondas raíces en el derecho romano. La auctoritas praefecti (praesidis) era la autoridad personal e influencia de los prefectos, particularmente de los praefectos praetorios o del gobernador provincial. La auctoritas principis (principalis) no tiene un específico con tenido legal, aunque después de Augusto entra en la terminología oficial, esta locución denotaba, el prestigio personal, la autoridad, la alta estima de la cual el emperador goza como primer ciudadano en el Estado (príncipe). Esto da a todos sus actos y órdenes una importancia particular, en los campos legislativos, judicial y administrativo. Los senatus consultus fueron investidos de la auctoritate principis y la autorización de los juristas para dar respuesta a las

preguntas legales a ellos dirigidas (ius respondendi), fue también canalizada a la auctoritas principia. Berger, Adolf, Encyclopedic Dictionary of Roman Law, Philadelphia, The American Society Philosophical, 1953, vol 43, part. 2, p. 368 y ss.

75. " Aquí vemos la clave del éxito del Ombudsman: no resuelve sobre el fondo de los asuntos que se le confían; se limita a hacer sugerencias, recomendaciones y sin embargo, éstas disfrutan de un prestigio enorme incluso por parte de los mismos tribunales. Se trata de la auctoritas que los Ombudsmen han sabido adquirir y difundir con la ayuda del principio de la publicidad general ". Fairén Guillén, Víctor, supra nota 9, p. 49.
76. Rowat, Donald, supra nota 49, p. 33S.
77. Northey, J. F., "El Comisionado Parlamentario de Nueva Zelanda", El Ombudsman, supra nota 66, p. 196.
78. Aalto, Jorma, "Finland, Ombudsman", supra nota 24, p.102.
79. Adamolekun, Lapido, Nigeria, Ombudsman, supra nota 24, p.147.
80. Serota, Baroness, B., "The evolution of the role of the Ombudsman, comparisons and perspectives", supra nota 5, p.37.
81. Nebenzahl, Issac, "The direct and indirect impact of the Ombudsman", supra nota 5, p.62.
82. Os, Anduvar, supra nota 66, p.153.
83. Rowat, Donald, supra nota 49, p.339-340.
84. Varios Ombudsmen han ejercitado el derecho de usar la palabra en el seno del parlamento, tenemos conocimiento de 20 casos, entre los cuales, 6 han sido, para referirse a algún aspecto del informe anual. Durante el período que lleva de establecido el Ombudsman ha sido criticado por sus informes sólo en 4 ocasiones, todas ellas acontecieron en la década de los treinta. Aalto, Jorma, supra nota 78, p.102 y ss.
85. Lundvik, Ulf, "Sweden Ombudsman", supra nota 24 p. 184.
86. Haller, Walter, "Switzerland, Ombudsman", supra nota 24, p.353.
87. Para ser candidatos al cargo de Ombudsman se solicita, generalmente, dos requisitos: que se tengan conocimientos jurídicos y se trate de una persona de absoluta integridad moral. V. Aalto, Jorma, The Parliamentary Ombudsman in Finland, position and functions, Helsinki, Government printing center, 1976, p.5. Lundvik et al., The Swedish parliamentary Ombudsmen, Estocolmo, Libertryck, 1976, p.3. Northey, New Zealand's Parliamentary Commissioner, The Ombudsman, citizen's defender, Londres, 1968, p.135. Stacey, supra nota 46, p.69.

88. Este rasgo tiene como fin hacer más participativa la elección del Ombudsman. La Conferencia de Representantes la integran: el presidente del parlamento, el diputado presidente, un representante de cada partido de aquellos que hayan obtenido no menos del 4% de los votos de la facción en las precedentes elecciones parlamentarias, los presidentes de las comisiones parlamentarias y el vicepresidente de la oficina de administración del parlamento. (Cap. I, art. 7, de la ley del Riksdag),
89. En 1949, se promulga la Ley del Contralor del Estado y en 1971, se le adiciona un capítulo para constituir al Comisionado para las quejas del público (Ombudsman). En realidad fue legalizar funciones que el mismo Contralor ya venía desempeñando. Napione, supra nota 28, p.192.
90. Gil Robles hace la observación de que si bien es cierto que el Médiateur durante su ejercicio, no puede ser candidato a consejero general ni municipal, sin embargo, "nada se opone a que siga como tal consejero si ya lo era antes de ser designado Médiateur". Y se pregunta, ¿de que manera se resolvería una queja presentada en contra del ayuntamiento o el alcalde, en caso de que ambos cargos, Médiateur y consejero se reunieran en la misma persona?, Cfr. Gil Robles y Gil Delgado, Alvaro, supra nota 12, p.164.
91. Ley del Contralor del Estado de Israel, Capítulo 1ª, sección 5, pfo. 5-b).
92. La Ley número 75-6 del 3 de enero, expedida en 1973 por la que se instituye el Médiateur expresa en su artículo 2ª: "El Médiateur es designado para un período de seis años por decreto tomado en Consejo de Ministros. No se puede poner fin a sus funciones antes de la expiración de este plazo, más que en caso de imposibilidad establecida en las condiciones señaladas por decreto del Consejo de Estado..." Y el decreto número 73-293 del 9 de marzo de 1973 dictado para la aplicación del artículo 2ª, de la ley antes citada, a la letra dice: "Art. 1ª "No se puede poner fin a las funciones del Médiateur antes de que expire su duración normal, salvo en caso de incapacidad establecida por un Colegio, compuesto por el vicepresidente del Consejo de Estado, presidente, primer presidente de la Corte de Casación y del primer presidente del Tribunal de Cuentas".  
Art. 2 : "El colegio previsto en el art. 1ª, actúa a petición del presidente de la República. Procede a todas sus consultas y verificaciones útiles para el cumplimiento de su misión. La decisión por la que se compruebe la incapacidad del Médiateur debe ser aprobada por unanimidad de los miembros del colegio".
93. La libertad de que goza el Ombudsman para nombrar a los integrantes de su oficina, enfatiza su independencia.

94. Legrand hace una división tripartita del ámbito competencial del Ombudsman fines;
- 1ª "Actividad de los funcionarios y agentes públicos pertenecientes a los tribunales militares, a la administración de defensa, al ministerio de la defensa y la organización de los cuerpos de protección".
- 2ª "Las quejas presentadas por los reclusos o las personas detenidas o internadas en un establecimiento de trabajo bajo orden de autoridad, así como las demandas presentadas con motivo de tales medidas".
- 3ª "La organización interna de los establecimientos penitenciarios los establecimientos de detención preventiva y de los establecimientos de trabajo, así como de la actividad de los funcionarios, y agentes públicos empleados de las mismas". Legrand, André, L'Ombudsman Scandinave, études comparées sur le contrôle de l'Administration, Paris, 1970, p. 191.
95. En principio, el silencio de la ley puso al Médiateur en aprietos, para determinar si podría conocer de igual forma tanto asuntos surgidos en el campo del derecho privado, así como aquellos provenientes de las actividades de las personas públicas. El Ombudsman carecía de un delimitador, para determinar si un organismo privado ejecuta actividades de servicio público y, si él podría conocer este tipo de asuntos; o bien, si podría dar curso a aquellas quejas emanadas de actividades de sujetos públicos aunque éstas no llegaran a constituir un servicio público. Sin embargo, las dificultades han sido superadas (como se aprecia a partir del informe de 1974) y, ha sido el mismo Ombudsman quien delimita su ámbito competencial. Gil Robles y Gil Delgado, supra nota 12, p. 167.
96. Mc. Millan, John, "Australia Ombudsman", supra nota 24, p. 4y 5.
97. Existe en Nueva Zelanda otra posibilidad de acceso al Comisario Parlamentario, aunque sólo es empleada eventualmente, ella radica en la facultad de las comisiones del parlamento para recibir quejas del público y ponerlas en conocimiento del Comisario Parlamentario. En estos casos, el Comisario, dentro de su ámbito de competencia, realiza una investigación que debe concluir en un informe directamente dirigido a la comisión interesada. Gil Robles y Gil Delgado, supra nota 12, p. 95.
98. En Inglaterra la oficina del Comisionado Parlamentario ha entendido por persona interesada, tanto a las personas físicas como colectivas, J. caso C654/6, second report for the select committee on the parliamentary commissioner for administration, session 1970-71.
99. La queja interpuesta a través de un representante acreditado o un familiar únicamente es admitida en el caso de que el afectado se encuentre materialmente imposibilitado o bien que haya muerto. Art. C (2), de la ley sobre el Comisionado Parlamentario de 1967.
100. Art. 1º de la ley nº 76-1211, del 24 de diciembre de 1976, que completa la ley nº 73-6, del 3 de enero de 1973, por la que se

instituye un Médiateur. Además, otro rasgo importante de esta reforma fue la habilitación a los miembros parlamentarios para que por decisión propia planteen al Médiateur una cuestión de su competencia que a su entendimiento, justifica su intervención.

101. El acceso indirecto influye desfavorablemente a este aspecto, puesto que en realidad se observa un sistema de doble calificación, primeramente será el intermediario quien decide si en vía o no la queja al Ombudsman y después la calificación de este último para aceptar o rechazar la reclamación.
102. La diferencia entre ambas facetas es que cuando se trata de inspecciones generales, no se conoce ningún tipo de hechos que pudieran motivar una investigación más profunda en algún aspecto. En sentido inverso, cuando se trata de la inspección como diligencia probatoria, se tiene indicios o sospechas de anomalías en alguno de los aspectos de la oficina en cuestión.
103. No obstante, uno de los Ombudsman ha expresado: " excepto en el caso de las prisiones, las inspecciones no producen mucha información sobre abusos concretos ". Sin embargo, él mismo enfatiza la utilidad de la visión panorámica de labores de las oficinas inspeccionadas. Hayden, The Ombudsman in Finland: The first fifty years, Berkeley, University Berkeley Press, 1973, p. 85.
104. Ha sido ampliamente discutida la posibilidad de otorgar al Ombudsman la facultad de imponer la obligación de comparecer. Nosotros consideramos que no debe tener tal poder, puesto que su fuerza no es la coerción sino la persuasión.
105. Art. 8 (1) de la ley sobre el Comisionado Parlamentario de 1967.
106. Northey, J.F., "New Zeland's Parliamentary Commissioner", The Ombudsman citizen's defender, Londres, 1968, p. 139.
107. V. Auctoritas del Ombudsman, en el capítulo anterior.
108. Aunque si el Ombudsman lo cree oportuno puede reconsiderar y modificar la resolución. Además, el funcionario inconforme puede solicitar al Ombudsman que le acuse judicialmente para defenderse. En algunos países, como en Suecia, existe la posibilidad de quejarse contra el Ombudsman ante el órgano que califica su trabajo (una comisión constitucional). Fairén Guillén, Víctor, supra nota 9, p. 461 y ss.
109. En Suecia y en Finlandia, el acceso al Ombudsman es gratuito, y en algunos países, vgr. Nueva Zelanda, se pide sólo una libra para su acceso, con el fin de desanimar a los frívolos. Northey, supra nota 106, p. 138.

110. V. Fix-Zamudio, Héctor, Responsabilidad judicial (voz), Diccionario jurídico mexicano, México, UNAM, 1986, T. VII.
111. Jain, S.N., "India Ombudsman", supra nota 24, p. 317
112. La propuesta de la Comisión de Reformas Administrativas de la India (1966) en su inciso 29): " Sin embargo, los siguientes asuntos quedarán excluidos de la vigilancia del Lokpal: i) La acción ejecutada en un asunto que un ministro certifique que afecta las relaciones o negociaciones entre el gobierno de la India y cualquier gobierno extranjero o cualquier organización internacional de Estados o Gobiernos. ii) La acción ejecutada en los términos de la ley de extradición de 1962 o la ley de extranjeros de 1946. iii) La acción ejecutada para fines de investigación de crímenes o protección de la seguridad del Estado, incluyendo la acción ejecutada en relación con los pasaportes. iv) La acción ejecutada en el ejercicio de una facultad relacionada con la determinación de si un asunto debe ser conocido por un tribunal. v) La acción ejecutada en asuntos que surjan de los términos de contratos que gobiernen las relaciones puramente comerciales de la Administración con los clientes o proveedores, excepto las quejas de amenazas o demoras en la ejecución de las obligaciones contractuales. vi) La acción tomada con relación a los nombramientos, promociones, paga, disciplina, jubilaciones u otros asuntos del personal. vii) Las concesiones de honores y premios. viii) Una decisión tomada en ejercicio de su discreción por una autoridad administrativa, a menos que los elementos implicados en el ejercicio de la discreción estén ausentes en tal medida que no se haya ejercitado realmente ninguna discreción. ix) Cualquier acción a cuyo respecto la persona agraviada tenga o haya tenido un derecho de apelación, referencia o revisión ante un tribunal. x) Los asuntos a cuyo respecto una persona agraviada tenga o haya tenido un recurso mediante actuaciones ante cualquier tribunal (sin embargo, el Lokpal podrá examinar uno de estos asuntos cuando considere que en las circunstancias particulares no es razonable esperar que el quejoso inicie o haya iniciado actuaciones ante un tribunal). xi) Una decisión administrativa que haya sido tomada más de doce meses antes de la fecha de la queja". Rowat, D.C., supra nota 66, p. 453.
113. V. Cap. III, 6.7 en donde se describe detalladamente este procedimiento.

114. Jamaica. Isla de las Antillas Mayores al sur de Cuba, 1425 kms<sup>2</sup>, 2200000 hab. Capital Kingston, Descubierta por Colón en 1494 y bautizada Santiago, la isla fue ocupada por los ingleses en 1655. España la cedió a Inglaterra por el tratado de Madrid (1670). República independiente desde 1962, miembro de la Commonwealth británica.
115. Green, George, E., "Jamaica Ombudsman", supra nota 24, p.321.
116. Así por ejemplo, ha evitado la imposición de altos impuestos, ha logrado la reanudación de servicios, ha decregado el abuso de autoridad, Ibid., p. 322.
117. Mauricio. Isla del Océano Indico, al Este de Madagascar, anteriormente isla de Francia; 1865 kms<sup>2</sup>; 960000 hab., capital Port Louis. También fue británica de 1810 a 1968; hoy Estado independiente y miembro de la Commonwealth británica.
118. Este estudio estuvo inspirado de manera predominante en los modelos de Ombudsmen danés y neozelandés.
119. Ramawad Sewgobind, también es un abogado, aunque la legislación respectiva no exige el título de licenciado en derecho, todos los sustentantes del cargo de Ombudsman lo han sido.
120. Vgr. en 1976 sólo recibió 69 quejas y en 1979 recibió 169 reclamaciones. Cfr. Sewgobind, R., "Mauritius Ombudsman", supra nota 24, 326.
121. Nigeria. Estado de la Commonwealth británica, en Africa occidental, independiente desde 1960; 924000 kms<sup>2</sup> y 80000000 hab. La república fue proclamada en 1963.
122. Adamolekun Lapidó O., "Nigeria Ombudsman", supra nota 24. p. 150.
123. Sección 4 de la ley del Ombudsman (Public Complaints Commission Act 1975).
124. Fix-Zamudio, H., "Posibilidad del Ombudsman en Latinoamérica", La Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM y la institución del Ombudsman en Suecia, UNAM, México, 1986, p. 40
125. Ibidem.
126. Maiorano, Jorge Luis, "Un medio de afirmación republicana: el Defensor del Pueblo", Rev. Uruguaya de derecho constitucional y político. Montevideo, Uruguay, t. II, n.º 9, octubre-noviembre, 1975, p. 160.

127. " Se ha expresado con razón que la protección del medio ambiente (sic) y la defensa de los intereses difusos, intimamente ligada a la primera, son problemáticas que ocupan hoy un lugar privilegiado en las investigaciones jurídicas, ... ". Peyrano, Guillermo, E., " Daño ecológico. Protección del medio ambiente (sic) e intereses difusos ", Jurisprudencia argentina, cit. por Maiorano, supra nota 126, p. 161. " No es esta la oportunidad para profundizar este tema pero sí para destacar que frente a la insuficiencia de los remedios tradicionales para dar protección a los individuos o grupos afectados por las crisis ambientales, la doctrina se pronunció en favor de la corporización de la defensa de los intereses difusos en un funcionario con similares facultades al Ombudsman escandinavo ". Maiorano. ibid.
128. " Fix-Zamudio, H., supra nota 124, pp. 40 y 41.
129. Para ser electo concejal, el artículo 5° de la ley orgánica municipal n° 19987 requiere que ... " se reúnan las condiciones exigidas para ser diputado nacional... " A su vez, el artículo 40 constitucional exige para ser diputado haber cumplido 25 años, tener cuatro años de ciudadanía en ejercicio y ser natural de la provincia que lo elija o con dos años de residencia inmediata en ella. Attoresi, E. M., " Creación de la Controladuría General Comunal de la ciudad de Buenos Aires ", Revista Uruguaya de derecho constitucional y político, Montevideo, Uruguay, T. II, nos. 10-11, dic. 1985-marzo 1986, p. 280.
130. Un concejal representante por cada bloque. Esta comisión actuará como nexo entre el titular del instituto, denominado controlador general comunal y el órgano deliberativo del que depende.
131. Restrepo Piedrahita, Carlos, " La idea del Ombudsman en Colombia ", El control parlamentario del gobierno en las democracias pluralistas. Ed. Labor, Madrid, 1978, pp. 434-458.
132. Attoresi, supra nota 129, p. 280.
133. Diario el Día, Montevideo, Uruguay, sábado 15 de junio de 1985.
134. El Proyecto requiere para ser Defensor del Pueblo tener la categoría de ciudadano uruguayo, natural o legal. En este último caso deberá tener un mínimo de 10 años de ciudadanía (art. 4).
135. Es la primera vez que en un proyecto de esta naturaleza se requiere este grado académico. A nuestra consideración muy acertado puesto que contribuye a la garantía de solidez en sus conocimientos jurídicos.
136. Esta calidad de servidor público debe tener una temporalidad mínima de 10 años sin importar la variedad de cargos ejercidos (art. 4, inc. d).
137. Tal plazo será ampliado cuando concurren circunstancias que así lo aconsejen a juicio del Defensor del Pueblo (art. 23).
138. García Laguardia y Edmundo Vázquez, Constitución y orden democrático, Guatemala, Universidad de Sn. Carlos. 1984, pp. 191-196.



139. La Constitución guatemalteca de 1985 en su artículo 273 a la letra dice: " El Congreso de la República designará una comisión de derechos humanos formada por un diputado por cada partido político representado en el correspondiente periodo. Esta comisión propondrá al Congreso tres candidatos para la elección de un procurador, que deberá reunir las calidades de los magistrados de la Corte de Justicia y gozará de las mismas inmunidades y prerrogativas que los diputados al Congreso. La ley regulará las atribuciones de la comisión y del procurador de los derechos humanos a que se refiere este artículo ".
140. Pesquera, Carlos, A., " Puerto Rico Ombudsman ", supra nota 24, pp. 263-267.
141. La defensa de los consumidores en los ordenamientos escandinavos está a cargo del Ombudsman. En México, la Procuraduría Federal del Consumidor (organismo descentralizado, de servicio social con funciones de autoridad, personalidad jurídica y patrimonio propio establecido para proteger los derechos de los consumidores ), aun cuando ha desempeñado un papel decoroso en el ámbito de la defensa de los consumidores no puede considerarse un Ombudsman puesto que su titular al poder ser designado y removido libremente por el Presidente de la República, le resta autonomía funcional a la institución; además este organismo no rinde los informes periódicos con los cuales los Ombudsman ejercen presión sobre las autoridades; finalmente, las esferas competencial de la Procuraduría Federal del Consumidor la abarcan en gran parte proveedores de bienes y servicios, y sólo en algunos asuntos se ocupa de las autoridades administrativas. V. Fix-Zamudio, H. supra nota 124, p. 43
142. La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República Mexicana (17 de noviembre de 1983), asignó al ministro público atribuciones para vigilar la observancia de los principios de constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia, sin perjuicio de las facultades que legalmente correspondan a otras autoridades (artículo 2º, fr. I). Cuando los particulares presenten al ministerio público quejas por actos de otras autoridades, que no constituyan delitos del orden federal, aquel las pondrá en conocimiento de la autoridad a la que corresponda resolver; y podrá orientar jurídicamente al interesado (art. 3º, fr. III). Si bien estas funciones del ministerio público son un germen para la implantación del Ombudsman en México, no podemos decir que con dichas facultades se desempeñe el papel de Ombudsman, puesto que el organismo carece de autonomía funcional, además no cuenta con atribuciones para dictaminar y proponer soluciones. V. Fix-Zamudio, Ibidem.
143. Fix-Zamudio, Héctor, "La justicia municipal en México", La reforma municipal en la Constitución, México, Porrúa, 1986, p. 143

144. Fix-Zamudio, Héctor, supra nota 124, p. 48
145. Primer informe anual de la Defensoría de los Derechos Universitarios, publicado en la Gaceta UNAM (Órgano informativo de la UNAM) de 21 de agosto 1986, p. 10.
146. Ibidem, p. 11
147. Los estudiantes o los miembros del personal académico que se consideren afectados en algún derecho universitario deberán acudir personalmente a la Defensoría; salvo en los casos de imposibilidad física debidamente comprobada ante la defensoría, pudiendo actuar a través de un representante que se designe mediante carta poder, firmada por el otorgante y dos testigos (art. 16 del Reglamento de la Defensoría Universitaria).  
Las reclamaciones, quejas o denuncias deberán presentarse por escrito, en tres tantos bien sea en las formas que para el efecto proporcione la Defensoría o mediante escritos que presente el interesado, que deberán contener los siguientes datos:  
I) nombre completo del quejoso  
II) número de cuenta como estudiante, o número de expediente personal como miembro del personal académico  
III) facultad, escuela, colegio, instituto, centro o dependencia donde estudia o presta sus servicios.  
IV) domicilio para recibir notificaciones y número telefónico  
V) descripción sucinta de los actos que consideran los derechos del quejoso  
VI) derechos que estime afectados y petición concreta al defensor  
VII) Copias de los documentos que se relacionan con. o que prueben los actos violatorios  
VIII) Los demás datos que se consideran importantes de aportar a la Defensoría  
IX) Firma. (artículo 17 del Reglamento de la Defensoría Universitaria).
148. Esta medida se dicta únicamente en casos excepcionales, a juicio del defensor, a fin de evitar el acto lesivo irremediable. V. Primer informe..., supra nota 145, p. 12.
149. Ibidem.
150. Fix-Zamudio, Héctor, supra nota 124, p. 43.
151. González Pérez, Jesús "El administrado", Revista crítica de derecho administrativo, Madrid. n.º 452, enero-febrero 1966, p.
152. Fix-Zamudio, Héctor, Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano, México, El Colegio Nacional, 1983.

## BIBLIOGRAFIA

1. AALTO, Jorma S., Finland Ombudsman, International handbook of the Ombudsman (country surveys), Connecticut, Greenwood Press, 1983, T. II.
2. ADAMOLEKUN, Lapido O., Nigeria Ombudsman, International handbook of the Ombudsman (country surveys), Connecticut, Greenwood Press, 1983, T. II.
3. AMARAL, Branca, Portugal Ombudsman, International handbook of the Ombudsman (country surveys), Connecticut, Greenwood Press, 1983, T. II.
4. ANDERSON, Stanley, Ombudsman Papers: American Experience and Proposals, Institute of Governmental Studies University of California, Berkeley, 1969.
5. ARADILLAS, Antonio, Todo sobre el Defensor del Pueblo, Barcelona, Plaza&Janés, 1985.
6. ANDERSON, Stanley, The Ombudsman in correctional institutions, International handbook of the Ombudsman (evlution and present function), Connecticut, Greenwood Press, 1983, T. II.
7. ARRIETA C., Raúl, El Ombudsman en el derecho comparado, Revista de derecho público, Caracas, nº 20, octubre-diciembre, 1984.
8. ATTORESI, E.M., Creación de la Controladuría General Comunal de la Ciudad de Buenos Aires, Revista uruguaya de derecho constitucional y político, Montevideo, Uruguay, T. II, Nos. 10-11, diciembre 1985-marzo 1986.

9. BAR, Antonio, La regulación jurídica de los defensores del pueblo regionales: ¿cooperación o conflicto?, Revista de derecho político, Madrid, España, Nos. 18-19, verano-otoño 1983.
10. BARRERA GRAF, Jorge, La Defensoría de los Derechos Universitarios: análisis legal, La Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM y la institución del Ombudsman en Suecia, México, UNAM, 1986.
11. BARRIOS DE ANGELIS, Dante, Estudio genético-funcional del Ombudsman, Revista uruguaya de derecho procesal, Montevideo, Uruguay, n° 3, 1980.
12. BARTON, Preston, Ombudsmanship in corrections: the power of presence on the prison premises, International handbook of the Ombudsman, (evolution and present), Connecticut, Greenwood Press, 1983, T. I.
13. BEXELIUS, Alfred, El Ombudsman de asuntos civiles en Suecia, El Ombudsman, México, FCE, 1973.
14. BING, John, The Ombudsman and computerized Administration, Informatica e diritto, Firenze, Italia, Anno X, n° 3, settembre-dicembre 1984.
15. BLOM-COOPER, Louis, En defensa de un Ombudsman, El sistema parlamentario de la mancomunidad, El Ombudsman, México, FCE, 1973.
16. BOWIE, Helen, The Ombudsmen and immigration, Victoria University of Wellington law review, Wellington, New Zealand, ol. 12, n° 3, septembre 1982.
17. BRADLEY, A.W., The Ombudsman and the protection of citizens' rights: a british perspective, International handbook of the Ombudsman, (evolution and present function), Connecticut, Greenwood Press, 1983, T. I .
18. BRADLEY, A.W., The role of the Ombudsman in relation to the protection of citizens' rights, Cambridge law journal, Londres, Inglaterra, vol. 39, Part. 2, novembre 1980.

19. BRITT, Tornell-Ing, El Ombudsman para la igualdad de sexos, Actualidades de Suecia, Suecia, Svenska Institutet, n° 290, agosto, 1982.
20. BROEWN, I. Nevielle, The Mediator: A french Ombudsman ?, The law quaterly review, Londres, vol. 90, abril, 1974.
21. CAIDEN et Al., The institution of Ombudsman, International Handbook of the Ombudsman, (evolution and present function), Connecticut, Greenwood Press, 1983, T. I.
22. CAIDEN, Gerald, Israel Ombudsman, International Handbook of the Ombudsman, (country surveys), Connecticut, Greenwood Press, 1983, T. II.
23. CAPELLETTI, Mauro, Appunti per una fenomenologia della giustizia nel XX secolo, Rivista trimestrale di diritto e proce dura civile, Milán, n° 4, 1978.
24. \_\_\_\_\_ Governmental and private advocates for the public interest in civil litigation: a comparative study, Michigan law review, An arbor, Michigan, vol. 73, n° 5, abril, 1975.
25. CARPIZO, Jorge, Lineamientos constitucionales de la Commonwealth, México, UNAM, 1971.
26. CASTRO, Juventino V., La defensa de la constitucionalidad, Revista mexicana de justicia, México, D.F., vol. III, n° 1, enero-marzo, 1985.
27. CUADRA, Héctor, La proyección internacional de los derechos humanos, México, UNAM, 1970.
28. CHOMBA, F.M., An explanation of the functions of the Commission for investigation (Ombudsman), Lusaka Government, 1974.
29. CHOVANEC, Jaroslav, Prosecutors in the Czecharlovak Socialist

- Republic, Bulletin of Czechoslovak law, Praga, vol. 29, n° 3-4, 1980.
30. DESFEVILLES, Henri et MENIER, Jacques, France Ombudsman, International Handbook of the Ombudsman, (country surveys), Connecticut, Greenwood Press, 1983, T. II.
31. DIXON, Marion, L., The new administrative law, Australia novel approach, The comparative an international law journal of southern Africa, Pretoria, vol. XIII, n° 3, novembre, 1980.
32. EGUIGUREN, Imáz, El Ararteko o defensor del pueblo Vasco, Revista de estudios políticos, nueva época, Madrid, nos. 46-47, julio-octubre, 1985.
33. ELMAN, Peter, The Israel Obudsman: An appraisal, Israel law review, Jerusalén, vol. 10, n° 3, july, 1975.
34. FAIREN GUILLEN, Víctor, El Defensor del Pueblo (Ombudsman), Madrid, Centro de estudios constitucionales, 1982.
35. ————— El Ombudsman y sus posibilidades en España y países iberoamericanos, Revista uruguaya de derecho procesal, Montevideo, n° 3, 1973.
36. FIX-ZAMUDIO, Héctor, Contencioso administrativo (voz), Diccionario jurídico mexicano, México, UNAM, 1984.
37. ————— Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano, México, El Colegio Nacional, 1983.
38. ————— La Constitución y su defensa, México, UNAM, 1984.
39. ————— Introducción al estudio procesal comparativo de la protección interna de los derechos humanos, Veinte años de evolución de los derechos humanos, México, UNAM, 1974.

40. ———— La justicia municipal en México, La Reforma municipal en la Constitución, México, Porrúa, 1986.
41. ———— Ombudsman (voz), Diccionario jurídico mexicano, México, UNAM, 1984.
42. ———— Ombudsman (voz), Enciclopedia italiana, en prensa.
43. ———— Responsabilidad judicial (voz), Diccionario jurídico mexicano, México, UNAM, 1984.
44. ———— La protección procesal de los derechos humanos ante las jurisdicciones nacionales, Madrid, UNAM-Civitas, 1982.
45. ———— Posibilidad del Ombudsman en el derecho latinoamericano, La Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM y La institución del Ombudsman en Suecia, México, UNAM, 1986.
46. ———— Reflexiones comparativas sobre el Ombudsman, Memoria del Colegio Nacional, México, D.F., T. IX, n° 2, 1979.
47. FRANK, Bernard, The Ombudsman and humans rights revisited, Israel yearbook on humans rights, Tel Aviv University, vol. 6, 1976.
48. ———— State Ombudsman legislation in the United States, University of Miami law review, Coral Gables, Florida, vol. 29, n° 3, spring, 1975.
49. FRUGONE SCHIAVONE, H., El Defensor del hombre, Revista uruguayana de derecho constitucional y político, Montevideo, T. II, n° 9, octubre-noviembre 1985.
50. GALLEGO HUESCAR, Carlos, El Defensor del Pueblo (competencias, procedimiento y derecho comparado), Revista de la facultad de derecho de la Universidad Complutense, nueva época, Madrid, n° 67, invierno 1978.

51. GALLICHIO ESTEVA, E. G., Compatibilidad del establecimiento del Ombudsman o Defensor del Pueblo con el sistema constitucional uruguayo, Revista uruguaya de derecho constitucional y político, Montevideo, Uruguay, T. II, n° 9, octubre-noviembre 1985.
52. GARCIA LAGUARDIA, Jorge Mario Y Edmundo Vásquez Martínez, Constitución y orden democrático, Guatemala, Universidad de San Carlos, 1984.
53. GARCIA PELAYO, Manuel, El Estado Social y sus implicaciones, México, UNAM, 1975.
54. GARCIA SOLE, Fernando, El Defensor del Pueblo (competencias, procedimiento y derecho comparado), Revista de la facultad de derecho de la Universidad Complutense, nueva época, Madrid, n° 67, Invierno 1982.
55. GARNER, J.F., L'Ombudsman britanique, Revue internationale de droit comparé, París, n° 3, juillet-septembre 1970.
56. GELLHORN, Walter, Ombudsman and others: citizen's protectors in nine countries, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1966.
57. ———— When americans complaint: governmental grievance procedure, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1966.
58. GIL-ROBLES, Alvaro, El control parlamentario de la Administración (Ombudsman), Madrid, Instituto Nacional de la Administración Publica,
59. ———— El Defensor del Pueblo e instituciones similares de ámbito territorial reducido, Revista de la facultad de derecho de la Universidad Complutense, nueva época, Madrid, n° 4, 1981.



60. GIOVINE, A. di, L'Ombudsman in Italia: competenze e poteri, L'Ombudsman (il difensore civico), Italia, UTET, 1974.
61. ——— L'Ombudsman in Scandinavia, L'Ombudsman (il Difensore Civico), Italia, UTET, 1974.
62. GONZALEZ PEREZ, Jesús, Administración Pública y Libertad, México, UNAM, 1971.
63. ——— El administrado, Revista crítica de derecho administrativo, Madrid, nº 452, enero-febrero 1966.
64. ——— La arbitrariedad administrativa, Anuario jurídico, México, nº 1, 1974.
65. GREEN, George E., Jamaica Ombudsman, International Handbook of the Ombudsman (country surveys), Connecticut, Greenwood Press, 1983, T. II.
66. GREGORY, Roy, The select committee on parliamentary Commissioner for administration (1967-1980), Public law review, Londres, Spring 1982.
67. GRESSIER, D., Appeals in administration, Public administration review, Sydney, 33, Nº 1, marzo 1974.
68. GWYN, William B., The british P.C.A.: Ombudsman or Ombudsmouse?, The journal of politics, Gainesville, Florida, vol. 35, nº 1, february 1973.
69. ——— The investigations of Ombudsmen, International Handbook of the Ombudsman (evolution and present function), Connecticut, Greenwood Press, 1983, T. I.
70. HABRAHAM, Henry J., La necesidad de un Ombudman en los Estados Unidos, El Ombudsman, México, F.C.E., 1973.

71. HALLER, Walter, Switzerland Ombudsman, International Handbook of the Ombudsman (country surveys), Connecticut, Greenwood Press, 1983, T. II.
72. HANSEN, Inger, The Ombudsman and freedom of information in Canada, International Handbook of the Ombudsman (evolution and present function), Connecticut, Greenwood Press, 1983, T. I.
73. HARDLW, Carol, Ombudsmen in search of a role, The modern and law review, Londres, vol 41, n° 4, july 1978.
74. HILL, Larry B., Institutionalization the Ombudsman and Bureau cracy, The american political science review, Wisconsin, vol. LXVIII, n° 3, september 1974.
75. HURWITZ, Stephan, The danish parliamentary Commission for civil and military government administration, Public Law, Londres, 1958.
76. IVANY, Randall, Alberta Ombudsman, International Handbook of the Ombudsman (country surveys), Connecticut, Greenwood Press, 1983, T. II.
77. JACKSON, Paul, The work of the parliamentary commissioner for administration, Public law, Londres, Spring 1971.
78. JAIN, S. N., India Ombudsman, International Handbook of the Ombudsman (country surveys), Connecticut, Greenwood Press, 1983, T. II.
79. JESSURUN, D'OLIVEIRA, H.V., Protection of diffuse fragmented and collective interest in civil litigation, Netherlands international law review, La Haya, vol. XXX, issue 2, 1983.

80. JUDE, Raumar, Proyecto de ley sobre la Defensoría del Pueblo, Revista urugaya de derecho constitucional y político, Montevideo, TII, n° 9 , octubre-noviembre 1985.
81. KASTARI, Paavo, El Canciller de Justicia y el Ombudsman, El Ombudsman, México, F.C.E. 1973.
82. KEITH, K.J., Judicial control of the Ombudsman?, Victoria University law review, Wellington, vol.4, n° 3, september 1982.
83. ————; The Ombudsman and "wrong" decisions, New Zealand Universities law review, Wellington, vol.4 ,n°4, october 1971.
84. KENKOW, Hugo, El Ombudsman en asuntos militares, El Ombudsman, México, F.C.E., 1973.
85. KIRCHHEINER, H.H., The Netherlands Ombudsman, International Handbook of the Ombudsman (country surveys), Connecticut, Greenwood Press, 1983, T.II.
86. ————, The ideological foundation of the Ombudsman institution, International Handbook of the Ombudsman (evolution and present function) , Connecticut, Greenwood Press, 1983, T.I.
87. LAKING, G.R., The Ombudsman and the legal profession, Victoria University of Wellignton law review, Wellington, vol.12, n°3, september 1982.
88. LAMAS, Daniel, Proyecto de ley sobre la Defensoría del Pueblo, Revista uruguaya de derecho constitucional y político, Montevideo, T. II, n°9, octubre-noviembre 1985.
89. LANDONI SOSA, Angel, Legitimación para la defensa de los intereses difusos, Revista uruguaya de derecho procesal, Montevideo, n°4, 1981.
90. LANGUN CUÑARRO, M., Aspectos penales de la Defensoría del Pueblo, Revista uruguaya de derecho constitucional y político, Montevideo, n° 4, 1981.

91. LASKOV, Haim, The military Ombudsman in Israel, International Handbook of the Ombudsman (evolution and present function), Connecticut, Greenwood Press, 1983, T. I.
92. LEGRAND, André, Une institution universelle, L'Ombudsman?, Revue internationale de droit comparé, Paris, vingt-cinquième année, n°4, octobre-décembre 1973.
93. ———, Le Commissaire Parlementaire pour l'administration, Ombudsman britannique, Revue de droit public et la science politique en France et a l'étranger, Paris, avril-mai 1969.
94. LOHSE, Egon, El Ombudsman militar de Alemania Occidental, El Ombudsman, México, F.C.E., 1973.
95. LUNDAVIK, Ulf, Comentarios sobre el Ombudsman de asuntos civiles (Suecia), El Ombudsman, México, F.C.E., 1973.
96. ———, Sweden Ombudsman, International Handbook of the Ombudsman (country surveys), Connecticut, Greenwood Press, 1983, T. II.
97. ———, New Zealand Ombudsman, International Handbook of the Ombudsman (country surveys), Connecticut, Greenwood Press, 1983, T. II.
98. LUTCHMAN, H., The office of Ombudsman in Guyana, Caribbean studies 13, n°1, april 1973.
99. LLAMBIAS, Henry J., Canada Ombudsman, International Handbook of the Ombudsman (country surveys), Connecticut, Greenwood Press, 1983, T. II.
100. ———, New Brunswick Ombudsman, International Handbook of the Ombudsman (country surveys), Connecticut, Greenwood Press, 1983, T. II.

101. MALDRINO, J.L., Un medio de afirmación republicana: el Defensor del Pueblo, Revista uruguaya de derecho constitucional y político, Montevideo, T. II, n°9, octubre-noviembre 1985.
102. MAILICK, M. Idred, The Ombudsman in health care institutions in the United States, International Handbook of the Ombudsman (evolution and present function), Connecticut, Greenwood Press, 1983, T. I.
103. MALONEY, Arthur, The Ombudsman as mediator, reformer or fighter?, International Handbook of the Ombudsman (evolution and present function), Connecticut, Greenwood Press, 1983, T. I.
104. —————, Blueprint for the office of the Ombudsman in Ontario, Ontario, 1979.
105. MARSH, Norman S., The Ombudsman in the United Kingdom, New Zealand Universities law review, Wellington, vol. 1, n°1, september 1983.
106. MASKELL, Julia, The Ombudsman and health, Victoria University of Wellington law review, Wellington, vol. 12, n°3, september 1982.
107. MATA ALVAREZ, Gerardo, ¿Es la Contraloría General de la Federación un Ombudsman administrativo?, Revista de investigaciones jurídicas, México, año 8, n°8, T. 2, 1984.
108. MATHENSON, I.D., The Ombudsman and prisons complaints, Victoria University of Wellington law review, Wellington, vol. 12, n°3, september 1982.
109. Mc.CLELLAN, George B., The role of the Ombudsman, University of Miami law review, Coral Gable, Florida, vol. XXIII, nos. 2-3, invierno-primavera 1969.
110. Mc.DERMONT, Niall, La institución del Ombudsman, La revista de la Comisión Internacional de Juristas, Ginebra, nos. 20-21, junio-diciembre 1978.

121. NEBENZAHL, Izhak E., The direct and indirect impact of the Ombudsman, International Handbook of the Ombudsman (evolution and present function), Connecticut, Greenwood Press, 1983, T. I.
122. NILSSON Per-Eric, El Ombudsman Defensor del Pueblo ¿o qué?, La Defensoría de los Derechos universitarios de la UNAM y la institución del Ombudsman en Suecia, México, UNAM, 1986.
123. —————, The Ombudsman as mediator, reformer or fighter?, International Handbook of the Ombudsman (evolution and present function), Connecticut, Greenwood Press, 1983, T. I.
124. NORDSKOV NIELSEN, Lars, Denmark Ombudsman, International Handbook of the Ombudsman (country surveys), Connecticut, Greenwood Press, 1983, T. II.
125. NORTHY, J. F., El Comisionado Parlamentario de Nueva Zelanda, El Ombudsman, México, F. C. E., 1973.
126. —————, A New Zealand Ombudsman?, Public law, Londres, spring 1962.
127. NORTON, Patrick M., The Tanzanian Ombudsman, The international and comparative law quarterly, Londres, 4th serie, vol. 22, part. 4, october 1973.
128. OLUYEDE, Peter, Redress of grievances in Tanzania, Public law, spring 1975.
129. OS, Audvar, El Ombudsman de asuntos civiles (Noruega), El Ombudsman, México, F. C. E., 1973.
130. PADILLA, M., La Constitución argentina y el Ombudsman, Revista uruguaya de derecho constitucional y político, Montevideo, T. II, n° 9, octubre-noviembre 1985.

111. Mc.MILLAN, John, Australia Ombudsman, International Handbook of the Ombudsman (country surveys), Connecticut, Greenwood Press, 1983, T. II.
112. MENEM, Eduardo y Sánchez Libardo, Proyecto de ley sobre la Defensoría del Pueblo, Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, n°2, julio-diciembre 1985.
113. MIEWALD, Robert, Ombudsman and citizen: a critique, International Handbook of the Ombudsman (evolution and present function), Connecticut, Greenwood Press, 1983, T. I.
114. MILLS, John, The Ombudsman in the American constitutional, legal and political structure, International Handbook of the Ombudsman (country surveys), Connecticut, Greenwood Press, 1983, T. I.
115. MOLDES RODRIGUEZ, Juan A., El Ombudsman como mecanismo de fiscalización gubernamental de Puerto Rico, Revista del Colegio de Abogados de Puerto Rico, San Juan, vol. 44, n°1, febrero 1983.
116. MORAND, Donald, Ontario Ombudsman, International Handbook of the Ombudsman (country surveys), Connecticut, Greenwood Press, 1983.
117. MORTATI, Constantino, L' Ombudsman (Il Difensore Civico), Introduzione, Italia, UTET, 1974.
118. NAPIER, M.G.F., Ombudsman revived: the local complaints, Victoria University of Wellington law review, Wellington, vol. 10, n°5, september 1980 .
119. —————, The Ombudsman social welfare, Victoria University of Wellington law review, Wellington, vol. 12, n°3, september 1982.
120. NAPIER, L' Ombudsman, il controllore della pubblica amministrazione, Milán, Giuffrè ed, 1969.

131. PEDERSEN, I. M., El Ombudsman de Dinamarca, El Ombudsman, México, F.C.E., 1973.
132. ———, El Ombudsman y los tribunales administrativos, El Ombudsman, México, F.C.E., 1973.
133. PELLON RIVERA, Ricardo, La metamorfosis del Ombudsman, Documentación administrativa, Madrid, n°161, septiembre-octubre 1974.
134. ———, ¿Un Ombudsman para España?, Documentación administrativa, Madrid, n°170, abril-junio 1976.
135. PEREZ CALVO, Alberto, Defensor del Pueblo y Comisionado Parlamentario vasco, Revista vasca de administración pública, Oñati, Guipuzcoa, n°3, mayo-agosto 1982.
136. ———, Razgos esenciales del Defensor del Pueblo según la Constitución y la ley orgánica 3/1981, de 6 de abril, Revista de derecho político, Madrid, n° 11, otoño 1981.
137. PESQUERA, Carlos A., Puerto Rico Ombudsman, International Handbook of the Ombudsman (country surveys), Connecticut, Greenwood Press, 1983, T. II.
138. PICHARDO PAGAZA, Ignacio, Introducción a la Administración Pública de México, México, INAP-CONACYT, 1984, vol. 2.
139. PICKL, Víctor J., Investigations complaints: a comment, International Handbook of the Ombudsman (evolution and present function), Connecticut, Greenwood Press, 1983, T. I.
140. PITARCH, Ismael, El Ombudsman en el Estado intervencionista, El control parlamentario en las democracias pluralistas, Barcelona, Labor, 1978.



141. \_\_\_\_\_, Spain Ombudsman, International Handbook of the Ombudsman (country surveys), Connecticut, Greenwood Press, 1983, T. II.
142. PIZZETTI, Franco, L'Ombudsman nelle regioni e negli altri enti territoriali, L'Ombudsman (il Difensore Civico), Italia, U.T.E.T., 1974.
143. POLLE, Kenneth P., United Kingdom Ombudsman, International Handbook of the Ombudsman (country surveys), Connecticut, Greenwood Press, 1983, T. II.
144. POWLES, Guy, The New Zealand Ombudsman the early days, Victoria University of Wellington law review, Wellington, vol. 12, n° 3 september 1982.
145. \_\_\_\_\_, Ombudsman y comisiones de derechos humanos, La Revista de la Comisión Internacional de Juristas, Ginebra, nos. 20-21, junio-diciembre 1978.
146. 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, Montevideo, T. II, n° 9, octubre-noviembre 1985.
147. PRIEGO DURAN, El delegado parlamentario en los países escandinavos, Documentación Administrativa, Madrid, n° 96, diciembre 1965.
148. PUGET, Henry, Le controle de l'administration: les systemes classiques, l'Ombudsman y la Prokuratura, Revue internationale de droit comparé, Paris, n° 2, enero-marzo 1965.
149. QUESTIAUX, Nicole, Como satisfacen la necesidad los tribunales administrativos, El Ombudsman, México, F.C.E., 1973.
150. RAZAFINDRALAMBO, Edilbert, L'Ombudsman et la protection des droits de l'homme, Revue senegalaise de droit, Dakar, n° zero-1, aout 1967.

151. RESTREPO PIEDRAHITA, Carlos, La idea del Ombudsman en Colombia, El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas, Barcelona, Labor, 1978.
152. RODRIGUEZ ELIZONDO, José A., Protección jurisdiccional de los Administrados, Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile, 1961.
153. RODRIGUEZ, Yves, Le Defenseur du Peuple ou L'Ombudsman espagnol, Revue internationale de droit comparé, Paris, 34 année, n° 4, octobre-décembre 1982.
154. ROWAT, Donald, The Ombudsman, plan essays on the worldwide spread of an idea, Turin, Mc. Clelland an Stewart, 1973.
155. ————— El Ombudsman (prólogo), México, F.C.E., 1973.
156. ————— Recent developments in western Europe, International Handbook of the Ombudsman (country surveys), Connecticut, Greenwood Press, 1983, T. II.
157. ROWAT, D. et Al., The campus Ombudman in North America, International Handbook of the Ombudsman (evolution and present function), Connecticut, Greenwood Press, 1983, T. I.
158. SANTA-PINTER, J.J., El Ombudsman de Puerto Rico, Comparative law review, Tokio, vol. XIV, n° 3, (special), 1981.
159. SARAVIA ANTUNEZ, J.R., La Defensoría del Pueblo en Uruguay, Revista uruguaya de derecho constitucional y político, Montevideo, Uruguay, T. II, n° 9, octubre-noviembre 1985.
160. SAVOIE, Reginald, Le controle parlementaire de l'administration (y compris l'Ombudsman), Revue de l'association quebécoise par l'étude comparative du droit, Montreal, 1966.

161. SCHWARTZ, Bernard, The Parliamentary Commissioner and his office: The british Ombudsman in operation, New York University law review, New York, vol 45, n° 5, november 1970.
162. SERGI, M.C., L'Ombudsman in Nuova Zelanda, L'Ombudsman (Il Difensore Civico), Italia, UTET, 1974.
163. SEROTA BARONESS, B., The evolution of the role of the Ombudsman comparison and perspectives, International Handbook of the Ombudsman (evolution and present function), Connecticut, Greenwood Press, 1983, T. I.
164. SEWGOBIND Ramawad, Mauritus Ombudsman, International Handbook of the Ombudsman (country sourveys), Connecticut, Greenwood Press, 1983, T. II.
165. SHARMA. Gidhar, B., Nova Scotia Ombudsman, International Handbook of the Ombudsman (country sourveys), Connecticut, Greenwood Press, 1983, T. II.
166. SHELTON, D.J., The Ombudsman and information, Victoria University of Wellington law review, Wellington, New Zeland, vol 12, n° 0, september 1982.
167. SIMPOSIO Latinoamericano del Ombudsman, Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José Costa Rica, n° 2, julio-diciembre 1985.
168. SKUCE, Robin, The Commissioner of official languages, International Handbook of the Ombudsman (country sourveys), Connecticut, Greenwood Press, 1983, T. II.
169. SMYTH, John, F., La Comisión europea de Derechos Humanos, El Ombudsman, México, F.C.E., 1973.
170. SOTO-KLOSS, Eduardo, El Ombudsman nórdico-sajón, Archivo de derecho público y ciencias de la administración, Caracas, vol. II, 1970-1971.

171. STACEY, Frank, The british Ombudsman, Oxford, Clarendon Press, 1971.
172. ——— Ombudsman compared, Oxford, University Press, 1978.
173. SURLIEN, Rakel, Norway Ombudsman, International Handbook of the Ombudsman (country surveys) Connecticut, Greenwood Press, 1983, T. II.
174. TREVES, G., Il Commissario parlamentare per l'amministrazione nel Regno Unito, L'Ombudsman (il Difensore Civico), Italia, UTET, 1974.
175. ——— La diffusione dell'Ombudsman nel mondo, L'Ombudsman (il Difensore Civico), Italia, UTET, 1974.
176. VALLINA VELARDE, Vicente de la, La figura del mediador en el derecho positivo francés, Documentación administrativa, Madrid, n° 156, noviembre-diciembre 1973.
177. VERGOTTINI, Giuseppe de, Sulla istituzione di un commissario parlamentare alle forze armate, Rivista trimestrale di diritto pubblico, Milán, anno XX, n° 2, aprile-giugno 1970.
178. VERRIER, Patrice, Le mediateur (loi du 3 janvier 1973), Revue du droit public et de la science politique en France et a l'Etranger, Paris, n° 4, juillet-août 1973.
179. WEEKS, Kent, Public servants in the New Zeland Ombudsman system, Public administration review, Sydney, Australia, novembre-diciembre 1969.
180. WEINEINGER, James, An American school Ombudsman, International Handbook of the Ombudsman (evolution and present function), Connecticut, Greenwood Press, 1983.
181. ZAGREBELSKY, D.G., Problemi costituzionali sulla nomina di un commissario parlamentare in Italia, L'Ombudsman (il Difensore Civico), Italia, UTET, 1974.

## LEGISLACION CONSULTADA

1. Acuerdo del Cabildo Municipal de Colima que establece el Procurador de Vecinos (México, noviembre de 1983)
2. Constitución de Dinamarca (1953)
3. Constitución de España (1978)
4. Constitución de Fidji
5. Constitución de Guatemala (1985)
6. Constitución de Mauricio (1968)
7. Constitución de México (1917)
8. Constitución de Portugal (1982)
9. Constituciones de Suecia (1720, 1809 y 1984)
10. Decreto-Ley n° 212/75 que faculta al Presidente de la República de Portugal para que designe al Promotor de Justicia (abril de 1975)
11. Decreto n° 73-254, de 9 de marzo de 1973, dictado en aplicación del artículo 15 de la Ley n° 73-6, del 3 de enero de 1973, y relativo a determinados colaboradores del Médiateur (Francia)
12. Decreto n° 73-293, de 9 de marzo de 1973, dictado para la aplicación del artículo 2° de la Ley n° 73-6, del 3 de enero de 1973, por la que se instituye al Médiateur (Francia)
13. Estatuto de la Defensoría de los Derechos Universitarios (México, 1985)

14. Estatuto que crea el gobierno regional para la región autónoma de Liguria (Italia, 1970)
15. Instrucciones para el Ombudsman danés
16. El instrumento de gobierno de Suecia
17. The international Covenant and optional Protocol on Civil and Political Rights
18. The International Convention on the eliminatio of all form of racial discrimination
19. Ley de instrucción para los Ombudsmen parlamentarios de Suecia
20. Ley del Controlador del Estado y del Comisionado Parlamentario (Israel) (expedida el 18 de mayo de 1947 y adicionada en 1971)
21. Ley del Comisario Parlamentario para las fuerzas armadas, (Alemania Federal, 1957)
22. Ley del Ombudsman parlamentario finés (Finlandia, 1920)
23. Ley del Ombudsman parlamentario de Noruega
24. Ley del Riksdag (Suecia)
25. Ley n<sup>o</sup> 73-6, de 3 de junio de 1973, por la que se instituye el Médiateur (Francia)
26. Ley n<sup>o</sup> 76-1211, de 24 de diciembre de 1976, que completa la Ley n<sup>o</sup> 73-6, por la que se instituye el Médiateur (Francia)
27. Ley n<sup>o</sup> 81/77, del 22 de noviembre de 1976, sobre el Promotor de Justicia (Portugal)
28. Ley orgánica 3/1981, del Defensor del Pueblo (España)

29. Ley orgánica de la Administración Pública Federal (México, 1986)
30. Ley orgánica municipal del Estado de Colima (México, 1984)
31. Ley para la reorganización del Servicio Nacional de la Salud (Inglaterra, 1973)
32. Ley que crea la dirección para la defensa de los derechos humanos del Estado de Nuevo León (México, 1979)
33. Ley regional toscana n° 8, por la que se crea el Defensor Cívico (Italia, 1974)
34. Ombudsman Act (Australia-Federal)
35. Ombudsman Act (Dinamarca, 1954)
36. Ordenanza n° 40.831 sancionada por el Consejo deliberante de la ciudad de Buenos Aires de 17 de octubre de 1985, por la que se instituye la Controladuría General Comunal de Buenos Aires
37. Parliamentary Commissioner Act (Nueva Zelanda, 1976)
38. Parliamentary Commissioner Act (Inglaterra, 1967)
39. Reglamento de la Defensoría de los Derechos Universitarios (México, 1986)