

## V. REFLEXIONES COMPARATIVAS SOBRE EL OMBUDSMAN<sup>1</sup>

Por Héctor FIX-ZAMUDIO

SUMARIO: I. *Necesidad del estudio comparativo sobre el Ombudsman como defensor del ciudadano*. II. *Orígenes suecos de la institución y su difusión en otros países escandinavos*. III. *El Comisionado Parlamentario en Nueva Zelandia, el Reino Unido y Australia*. IV. *El Ombudsman en Israel*. V. *Su introducción en varios ordenamientos de Europa Continental*. VI. *La trascendencia del Ombudsman en Canadá y los Estados Unidos*. VII. *Proyectos de introducción en otros países y en el ámbito supranacional o comunitario*. VIII. *La figura del Executive Ombudsman*. IX. *El Promotor de la Justicia de Portugal y el Defensor del Pueblo en la Constitución española de 1978*. X. *La posibilidad de la introducción del Ombudsman en el ámbito latinoamericano y específicamente en México*. XI. *Conclusiones*.

### *I. Necesidad del estudio comparativo sobre el Ombudsman como defensor del ciudadano*

I. Hasta esta segunda posguerra, la institución del *Ombudsman* -palabra sueca que significa representante<sup>2</sup>- se mantuvo como una figura exótica y exclusivamente dentro del ámbito de los ordenamientos escandinavos, por lo que era prácticamente desconocida para los restantes países del mundo.

2. Pero al finalizar el holocausto de la Segunda Guerra Mundial e iniciarse una renovación importante de las instituciones jurídicas, especialmente aquellas que tienen por objeto esencial la tutela o protección de los derechos de la persona humana,<sup>3</sup> el *Ombudsman* se divulgó especialmente en varios países europeos, desarrollándose una evolución que po-

---

<sup>1</sup> Artículo publicado por primera vez: "Reflexiones comparativas sobre el ombudsman", en *Memoria de El Colegio Nacional*, Tomo IX, NUM. 2, El Colegio de Nacional, México, 1979, 99-149 pp.

<sup>2</sup> Cfr. Anderson, Stanley V., *Ombudsman Papers; American Experience and Próp.osals*, Berkeley, California, 1969, pp. 2-3.

<sup>3</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción al estudio procesal comparativo de la protección interna de los derechos humanos*, en el volumen colectivo "Veinte años de evolución de los derechos humanos", México, 1974, pp. 169-273; Cascajo Castro, José Luis, *El problema de la protección de los derechos humanos*, en el volumen colectivo "Los derechos humanos. Significación, estatuto jurídico y sistema", Sevilla, 1979, pp. 261-299.

demos calificar sin exageración de “meteórica”, la que condujo al tratadista francés André Legrand a denominarla “institución universal”,<sup>4</sup> afirmación que a primera vista nos puede parecer hiperbólica, pero que en el fondo no lo es, si se toma en consideración que con un ritmo creciente, en los últimos años la propia institución se ha introducido con algunos matices y diversas denominaciones en ordenamientos cada vez más numerosos, primero de carácter parlamentario y más recientemente, también en los presidencialistas, pero en todos los casos con características comunes, y tomando en consideración, además, que en los países socialistas, funciones similares son realizadas por la Procuratura.<sup>5</sup>

3. Pero con todo lo anterior, hasta hace muy poco tiempo no se había despertado el interés de los juristas latinoamericanos, y por supuesto, de los mexicanos, por esta institución, aparentemente alejada de nuestras tradiciones y de nuestra peculiar evolución jurídica, lo que se comprueba si observamos el escaso número de estudios en idioma castellano o portugués sobre esta figura jurídica, que contrasta con la exuberante bibliografía relativa a otros instrumentos jurídicos tutelares de los derechos de la persona humana, como el amparo, la revisión judicial de la constitucionalidad de los actos de autoridad, el mandamiento de seguridad brasileño, o el *habeas corpus*.<sup>6</sup>

4. Sin embargo, en época muy próxima, el *Ombudsman* empezó a divulgarse, así sea con bastante parsimonia, en el ámbito de nuestra Región, como lo demuestran algunos trabajos que comentaremos en el curso de este sencillo estudio comparativo, como el elaborado por el tratadista venezolano Humberto J. La Roche;<sup>7</sup> la traducción al español del

---

<sup>4</sup> Cfr. Legrand, André, *Une institution universelle: L'Ombudsman?*, “Revue internationale de droit comparé”, Paris, 1973, 851-861.

<sup>5</sup> El paralelismo en algunas de las funciones del Ombudsman y la Procuratura, han sido señaladas por varios autores, entre los cuales podemos destacar a Puget, Henry, *Le controle de la administration, les systèmes classiques, l'Ombudsman et la Prokuratura*, en “Revue internationale de droit comparé”, Paris, 1965, pp. 5 y ss; Hazard, John N., *Socialisme et humanisme*, Paris, 1965, pp. 23-24; y recientemente, Boim, Leon, “*Ombudsmanship*” in the Soviet Union, en “The American Journal of Comparative Law”, verano de 1974, pp. 510-540.

<sup>6</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *La protección procesal de las garantías individuales en América Latina*, en “Revista de la Comisión Internacional de Juristas”, Ginebra, Suiza, diciembre de 1968, pp. 69-111; y más recientemente, Id., *El juicio de amparo en Latinoamérica*, en “Memoria de El Colegio Nacional, 1977”, México, 1978, pp. 101-138.

<sup>7</sup> Cfr. La Roche, Humberto, *El Ombudsman en los países nórdicos y el caso de Venezuela*, en “Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad del Zulia”, Núm. 19, Maracaibo, 1967, pp. 9-60. También en Venezuela apareció el estudio del profesor chileno Soto-Kloss,

excelente libro editado por el estudioso canadiense Donald C. Rowat;<sup>8</sup> el breve análisis efectuado por el autor de este trabajo, en un estudio sobre instituciones protectoras de los derechos humanos;<sup>9</sup> en la inteligencia de que sólo dos muy recientes examinan la posibilidad de su introducción en Colombia, según el análisis del profesor Carlos Restrepo Piedrahita;<sup>10</sup> y en nuestro país, de acuerdo al estudio del tratadista mexicano Juventino V. Castro;<sup>11</sup> e inclusive en esta dirección puede mencionarse una tesis de licenciatura en Derecho presentada hace algunos años, que contiene la comparación entre la institución de origen escandinavo y el juicio de amparo mexicano.<sup>12</sup>

5. Si a lo anterior agregamos la circunstancia de que se han introducido en algunos países latinoamericanos como Venezuela, Costa Rica y México, oficinas o procuradurías de la defensa del consumidor, que analizaremos más adelante (véase *infra* párrafos 152-155), las que guardan similitud, aun cuando limitada, con el *Ombudsman*, y que en Colombia, se hubiesen presentado varios proyectos legislativos para introducir la institución según el modelo escandinavo, estamos convencidos de que la extraordinaria expansión de los defensores de los maltrechos derechos e intereses legítimos de los administrados, se aproxima, así sea en forma cautelosa, el ámbito latinoamericano.

6. Lo anterior nos convence de la necesidad de realizar un análisis comparativo, así sea incompleto y superficial, debido al gran número de ordenamientos legislativos que han consagrado el *Ombudsman*, y la bibliografía verdaderamente impresionante que existe sobre esta institución,<sup>13</sup> con el objeto de poseer una idea aproximada de la estructura y

---

Eduardo, *El Ombudsman NórdicoSajón: un control de confianza*, En "Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración, 1970-1971", Vol. II, Caracas, 1972, pp. 355-375.

<sup>8</sup> Cfr. Rowat, Donald C., *El Ombudsman. El Defensor del ciudadano*, trad. de Eduardo L. Suárez, prólogo de Daniel Escalante, México, 1973.

<sup>9</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción al estudio procesal comparativo*, cit., *supra* nota 2, pp. 263-273.

<sup>10</sup> Cfr. Restrepo Piedrahita, Carlos, *La idea del Ombudsman en Colombia*, en el volumen colectivo editado por Manuel Ramírez, "El control parlamentario del gobierno en las democracias pluralistas", Barcelona, 1978, pp. 434-458.

<sup>11</sup> Cfr. Castro, Juventino V., *El Ombudsman escandinavo y el sistema constitucional mexicano*, en su obra "Ensayos constitucionales", México, 1977, pp. 113-137.

<sup>12</sup> Cfr. Vidal y Ortiz, Nuria, *El Ombudsman y el amparo mexicano*, tesis profesional mimeografiada, México, 1969.

<sup>13</sup> La mayoría de los autores que abordan el tema del *Ombudsman* consignan una amplia bibliografía, pero puede mencionarse como la más exhaustiva la de Kenyon y Carleton, *The Ombudsman. A Bibliography*, Sacramento, California, 1976. Más recientes las comprendidas

funciones de los defensores de los ciudadanos, así como de los diversos matices que han venido asumiendo, con el propósito de reflexionar sobre las posibilidades, conveniencia o inconveniencia, de su introducción en los ordenamientos de Latinoamérica, y por supuesto en México.

7. Este propósito no obedece a la intención de adoptar por imitación, instituciones extranjeras, sino al convencimiento de que la excepcional y acelerada difusión del *Ombudsman* en ordenamientos pertenecientes a distintas familias o sistemas jurídicos, tales como el angloamericano o el continental europeo, así como diversos sistemas de gobierno, nos indica que obedece a una necesidad ineludible de nuestra época, que también poseemos en nuestra Región y tal vez en un grado mayor que en sistemas jurídicos más evolucionados, debido a un imponente y desorbitado crecimiento de las actividades administrativas y las mayores posibilidades de esa terrible enfermedad de nuestros tiempos -la arbitrariedad administrativa-.<sup>14</sup>

8. En una aproximación superficial respecto a los motivos del éxito sorprendente del Comisionado Parlamentario en los ordenamientos constitucionales de nuestra época, podemos señalar que los instrumentos tradicionales de tutela de los administrados frente a una organización administrativa cada vez más absorbente y dinámica en el moderno Estado de Derecho Social, Benefactor, Distribuidor, Manager, etcétera, y con mayor vigor en los países en vías de desarrollo, como el nuestro,<sup>15</sup> resultan ya insuficientes para proteger los derechos e intereses legítimos de los gobernados, pues ni aquellos instrumentos más sencillos como las reclamaciones ante los representantes populares,<sup>16</sup> o los más técnicos configurados por los recursos administrativos,<sup>17</sup> hasta llegar a los más sofisticados de la justicia administrativa, cuyo representante más conspicuo

---

por Gil Robles y Gil Delgado, Álvaro, *El control parlamentario de la administración (El Ombudsman)*, Madrid, 1977, a través de un repertorio bibliográfico en las pp. 307-328; y Stacey, Frank, *Ombudsmen Compared*, Oxford, 1978, obra que contiene una bibliografía selecta en las pp. 240-246.

<sup>14</sup> Cfr. González Pérez, Jesús, *La arbitra ad administrativa*, en "Anuario Jurídico". México. 1974, pp. 159-197.

<sup>15</sup> Cfr. entre otros, García Pelayo, Manuel, *El Estado Social, y sus implicaciones*, en su libro "Las transformaciones del Estado contemporáneo", Madrid, 1977, pp. 13-82.

<sup>16</sup> Entre otros, Gelhorn, Walter, *When Americans Complain. Governmental Grievance Procedures*, Cambridge, Massachusetts, 1966.

<sup>17</sup> Cfr. González Pérez, Jesús, *Los recursos administrativos*, 2a. Ed., Madrid, 1969, especialmente pp. 31-46. Un estudio panorámico del control sobre la administración, en la obra de Dromi, Roberro, *Prerrogativas y garantías administrativas*, Tomo II, Tucuman, 1979, pp. 9-41.

es el Consejo de Estado Francés<sup>18</sup> no han logrado someter eficazmente y en forma estricta a esa administración tan poderosa a los lineamientos jurídicos, a tal extremo que el distinguido tratadista español Jesús González Pérez, al comentar esta situación desalentadora, ha llegado a afirmar que Administración y Justicia son términos que se excluyen: “son palabras que se repelen, no cabe la más leve conexión entre ellas”.<sup>19</sup>

9. La experiencia del *Ombudsman*, especialmente en los países escandinavos, pero también en varios de los que lo acogieron posteriormente, ha sido muy positiva, como medio jurídico que puede prevenir conflictos entre las autoridades administrativas y los particulares afectados, así como para solucionarlos rápidamente sin necesidad de acudir a la vía judicial, y en tercer lugar, también ha demostrado su utilidad para señalar los defectos más frecuentes de la actividad administrativa y proponer los medios para corregirlos; todo lo cual no implica una sustitución de los instrumentos tradicionales, los que por el contrario se ven complementados y reforzados, en especial la justicia administrativa, como lo ha demostrado, contra todas las predicciones, el *Médiateur* francés en relación con el Consejo de Estado (ver *infra* párrafos 106-107).<sup>20</sup>

10. Sin hacer el intento de definir al *Ombudsman*, podemos señalar que, en términos muy generales, posee varios rasgos comunes dentro de una gran variedad de matices que han venido asumiendo numerosas legislaciones, incluyendo la diversidad de denominaciones que se le han conferido; y entre estos lineamientos genéricos, se encuentran su vinculación en principio con el órgano legislativo, y recientemente, también puede serlo del ejecutivo, respecto de los cuales sin embargo conserva cierta autonomía; descubrimos claramente que la función esencial de la institución se concentra en la tutela de los derechos e intereses legítimos de los gobernados, incluyendo los de carácter constitucional, a través de la fiscalización de la actividad de las autoridades administrativas, con el propósito fundamental de prevenir la violación de los citados derechos e intereses, o de obtener la restitución de los mismos, cuando dicha violación se ha rea-

---

<sup>18</sup> La bibliografía sobre el Consejo de Estado francés en su función tutelar de los derechos humanos es muy extensa, por lo que nos limitamos a mencionar el fundamental trabajo de Batailler, Francine, *Le Conseil d'Etat, juge constitutionnel*, Paris, 1966, pp. 63-155; y la accesible descripción panorámica de Letourner, Maxime, *El Consejo de Estado francés*, en “Revista de la Comisión Internacional de Juristas”, Ginebra, diciembre de 1967, pp. 96 y ss.

<sup>19</sup> Cfr. González Pérez, Jesús, *La justicia administrativa en España*, Madrid, 1974, p. 16.

<sup>20</sup> Cfr. entre muchos otros, Brown, Neville L. y Lavirotte, Pierre, *The Mediator: a French Ombudsman*, en “The Law Quarterly Review”, London, abril de 1974, pp. 211-233.

lizado; pero en todos los casos sin la facultad de imponer coactivamente sus determinaciones.

11. En su excelente prefacio a la segunda edición de la obra que sobre esta institución editó el profesor Donald C. Rowat, y que hemos mencionado anteriormente, dicho tratadista señala tres características que nos permiten configurar el *Ombudsman* desde un punto de vista genérico.<sup>21</sup>

12. a) El *Ombudsman* es un funcionario autónomo, sin vinculación con los partidos políticos, pero que depende de una manera flexible en la mayor parte de los casos del órgano legislativo -ya que recientemente en algunos ordenamientos se le puede situar también dentro del Ejecutivo-; que normalmente está regulado por los textos constitucionales, y que tiene como función la fiscalización de la administración.

13. b) Conoce de las quejas específicas del público, planteadas directa o indirectamente, contra la injusticia y la defectuosa actividad de las autoridades administrativas.

14. c) Posee la facultad de investigar, criticar y publicar, pero no la de revocar o anular los actos de las propias autoridades administrativas.<sup>22</sup>

## II. Orígenes suecos de la institución y su difusión en otros países escandinavos.

15. A) Como es bien sabido, los orígenes tanto de la institución como de su denominación genérica provienen del derecho constitucional sueco, ya que se considera que surgió en la ley constitucional de 6 de junio de 1809 sobre la forma de gobierno (*Regerisform*) aun cuando se señalan antecedentes que se remontan al Canciller de la Justicia, creado por la Corona en el siglo XVIII como representante del Rey para vigilar a los funcionarios administrativos.<sup>23</sup>

16. En los primeros tiempos, el *Ombudsman* fue designado por el Parlamento (*Riksdag*) con el objeto de fiscalizar las resoluciones de

---

<sup>21</sup> Cfr. Rowat, Donald C., *El Ombudsman*, cit., *supra*, nota 7, pp. 15-39.

<sup>22</sup> Óp. ult. cit., p. 39.

<sup>23</sup> Cfr. Legrand, André, *L'Ombudsman Scandinave; études comparées sur le contrôle de l'administration*, Paris, 1970, pp. 15-26; Bexelius, Alfred, *El Ombudsman de asuntos civiles*, en la obra de Rowat, cit., *supra* nota 7, pp. 55-56.

los tribunales, y de allí el nombre que todavía conserva de *Justitie ombudsman* (JO), y paulatinamente fue extendiendo su vigilancia a las autoridades administrativas, y así permaneció hasta el año de 1915, en el que se estableció paralelamente un *Ombudsman* para asuntos militares o *Militieombusman* (MO).<sup>24</sup>

17. Una nueva etapa se puede señalar a partir de 1968, ya que la creciente importancia y actividades del *Ombudsman* para asuntos civiles-administrativos en relación con el encargado de cuestiones militares, en esta segunda posguerra, determinó la reorganización de la institución por la Ley de 29 de diciembre de 1967,<sup>25</sup> según la cual, se suprimió el Comisionado militar, materia que se incorporó a las demás cuestiones encomendadas a tres *Ombudsmen*, auxiliados por dos asistentes, todos los cuales debían distribuirse internamente los asuntos que corresponden a la institución.<sup>26</sup>

18. De acuerdo con la citada Ley de diciembre de 1967 los tres *Ombudsmen* son designados por 48 electores, nombrados por mitad por cada una de las Cámaras del Parlamento, entre los cuales deben figurar los representantes de diversas tendencias políticas, y si bien los Comisionados dependen del mismo Parlamento que los puede destituir en casos extremos -lo que nunca ha ocurrido- conservan su independencia frente al mismo, ya que el organismo legislativo sólo puede darles directivas generales pero no instrucciones específicas sobre los diversos aspectos de su actividad fiscalizadora.

19. Los citados funcionarios duran en su cargo cuatro años, que es igual al periodo de los miembros del Parlamento, pero pueden ser reelectos, aun cuando en la práctica nunca lo han sido por más de dos ocasiones. Realizan una labor de vigilancia sobre todo tipo de autoridades administrativas y militares con excepción de los Ministros y del Consejo Real, pero incluyendo también a las judiciales; fiscalización que pueden efectuar de oficio o con motivo de las denuncias o quejas de los particulares afectados, de otras autoridades o de acuerdo con informaciones periódicas, pero carecen de facultades para revocar o modificar los actos o

---

<sup>24</sup> Cfr. Kenkow, Hugo, *El Ombudsman de asuntos militares*, en la misma obra de Rowat, citada nota anterior, pp. 89-97.

<sup>25</sup> El texto castellano de dicha ley puede consultarse en la obra de Gil Robles y Gil Delgado, Álvaro, *El control, parlamentario de la administración*, cit. *supra* nota 12, pp. 246-253.

<sup>26</sup> Cfr. Gil Robles y Gil Delgado, Álvaro, *El control parlamentario de la administración*, citado nota anterior, pp. 36-41.

resoluciones respectivas, pues en principio, si estiman que se ha cometido una falta o un delito por los funcionarios respectivos, pueden iniciar un procedimiento ante los tribunales ordinarios para la imposición de sanciones a los responsables.

20. En realidad, en muy raras ocasiones se han solicitado sanciones para los funcionarios que afecten indebidamente los derechos de los particulares, o invadan las atribuciones de otras autoridades, pues los citados comisionados parlamentarios han procurado canalizar su labor protectora de los derechos de los particulares dirigiendo recomendaciones y amonestaciones a los funcionarios o dependencias administrativas a fin de que se corrijan las deficiencias y se modifiquen o revoquen los actos y resoluciones indebidas, y si bien estas sugerencias de los *Ombudsmen* carecen de imperatividad, son aceptadas en la mayoría de los casos por los funcionarios que las reciben.<sup>27</sup>

21. Los distintos *Ombudsmen* deben presentar al Parlamento un informe anual, que puede ser discutido para examinar tanto la conducta de los Comisionados respectivos como la de los funcionarios y autoridades mencionados en los citados informes.

22. Una última etapa en la evolución de los Comisionados Parlamentarios suecos se inició en la primavera de 1976, en cuanto entraron en vigor las reformas a la citada Ley de diciembre de 1967, de acuerdo con las recomendaciones presentadas en 1975 por una Comisión especial del Parlamento; modificaciones que se contraen a la reorganización de la estructura de la institución y sólo en forma secundaria respecto a sus atribuciones; suprimiéndose los asistentes, pero estableciendo cuatro *Ombudsmen*, uno de los cuales actúa como Presidente con la función de coordinar las actividades de los otros tres y dirigir las labores administrativas de la institución.<sup>28</sup>

23. Finalmente, debemos señalar que en Suecia existen dos funcionarios y un representante de las organizaciones de la prensa que reci-

---

<sup>27</sup> Cfr. entre otros, The Swedish Institute, *The Swedish Ombudsman*, Stockholm, diciembre de 1971; Legrand, André, *L'Ombudsman*, cit., *supra* nota 22, pp. 35-119; Bexelius, Alfred, *El Ombudsman de asuntos civiles*, cit., *supra* nota 22, pp. 58-80; Lundvik, Ulf. *Comentarios sobre el Ombudsman de asuntos civiles*, en la obra de Rowat, cit., *supra* nota 7, pp. 81-88; Gellhorn, Walter, *Sweden*, en su libro "Ombudsmen and others, citizen's protector in nine countries", Cambridge, Massachusetts, 1966, pp. 202-225.

<sup>28</sup> Stacey, Frank, *Ombudsmen Compared*, cit., *supra* nota 12, pp. 2-17.



ben también el nombre de *Ombudsmen* por la similitud de sus facultades con las que poseen los auténticos Comisionados Parlamentarios, en la inteligencia de que los dos primeros quedan comprendidos dentro de la categoría de *Executive Ombudsmen* que examinaremos con mayor detalle en el inciso VIII de este trabajo, y el tercero carece de calidad de funcionario público.

24. Nos referimos en primer lugar al llamado *Ombudsman* para la libertad económica o de comercio, que inició sus actividades a partir de 1954 con el propósito de tutelar los lineamientos de la economía de empresa, vigilando las actividades monopolistas y las prácticas desleales; y en cuanto al *Ombudsman* de los consumidores, éste surgió en el año de 1971 con el objeto de tutelar a los débiles en el consumo. Ambos funcionarios son designados por el Rey en Consejo de Ministros.<sup>29</sup>

25. Finalmente el llamado *Ombudsman* de la prensa, es nombrado libremente por las organizaciones periodísticas a partir de 1959, pero en su actividad es libre e independiente de las mismas, por lo que carece de carácter oficial, y sus actividades están dirigidas a vigilar las reglas de moralidad profesional y la no intrusión en la vida privada de las personas por parte de las publicaciones periódicas.<sup>30</sup>

26. B) Al obtener su independencia de Rusia en el año de 1919, la Constitución de Finlandia de 17 de julio de ese año introdujo en su artículo 49 un *Ombudsman* conformado de acuerdo con el modelo sueco del *Justitieombudsman* (ver *supra* párrafos 16 a 18), cuyas actividades fueron reguladas por la ley reglamentaria de 10 de enero de 1920, con modificaciones posteriores.<sup>31</sup>

27. En el ordenamiento finlandés asume gran importancia otro funcionario que actúa paralelamente al *Ombudsman*, es decir, el Canciller de Justicia, que fue restablecido en la misma fecha que el anterior, después de haber sido transformado por los zares en una Procuratura de

---

<sup>29</sup> Cfr. Stenberg, Hans, *L'Ombudsman suédois pour les consommateurs*, en "Revue Internationale de Droit comparé", París, julio-septiembre de 1974, pp. 577-581.

<sup>30</sup> Cfr. Gil Robles y Gil Delgado, Álvaro, *El control parlamentario de la administración*, cit., *supra* nota 12, pp. 47-51.

<sup>31</sup> El texto castellano de la mencionada ley de 10 de enero de 1920 puede consultarse en el libro de Gil Robles y Gil Delgado, citado nota anterior, pp. 253-256. Entre los numerosos comentarios doctrinales pueden citarse los siguientes: del mismo tratadista español, pp. 53-59; Legrand, André, *L'Ombudsman*, cit., *supra* nota 22, pp. 155-200; Gellhorn, Walter, *Finland*, en su obra cit., *supra* nota 26, pp. 48-90.

acuerdo con el modelo ruso de la época, en virtud de la actitud valiente del Canciller.

28. El propio Canciller (JK) es nombrado en la actualidad por el Presidente de la República durante un plazo indeterminado y debe rendir al titular del ejecutivo un informe anual de sus actividades, en tanto que el *Ombudsman* (JO), es designado por votación mayoritaria de los miembros del Parlamento (*Riksdag*), en un principio sólo por un año con posibles reelecciones, y a partir de la reforma legislativa de 1933, por tres años, y finalmente en 1957 la duración del cargo se elevó a cuatro años, que coincide con el periodo actual del órgano legislativo.

29. De acuerdo con la citada reforma de 1933 se dividieron algunas de las actividades de ambos funcionarios, ya que el *Ombudsman* había incrementado su prestigio, que en sus comienzos era inferior al del Canciller.

30. En la actualidad el *Ombudsman* realiza funciones de fiscalización de las autoridades administrativas y judiciales, incluyendo a las pertenecientes a las fuerzas armadas, ya sea de oficio o a instancia de los gobernados, en forma similar al modelo sueco, pues también puede consignar ante los tribunales penales a los infractores, o bien, que es la solución más frecuente, formula advertencias y recomendaciones a las autoridades respectivas, enviando un informe anual al Parlamento.

31. Por su parte, el Canciller de Justicia, sin abandonar su función de vigilancia de las autoridades administrativas, actúa esencialmente como consejero jurídico del Gobierno.<sup>32</sup>

32. C) Con motivo de la reforma de 1953 a la *Constitución de Dinamarca*, se introdujo en su artículo 55 la figura del Comisionado Parlamentario, reglamentado en la ley de 11 de septiembre de 1954, reformada en 1959 y 1961, en la cual se estableció al *Ombudsman des Folketing*, siguiendo en grandes líneas al modelo sueco y al precedente finlandés.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> Cfr. Kastari, Paavo, *El Canciller de Justicia y el Ombudsman*, en libro de Rowat, cit., *supra* nota 7, pp. 98-117.

<sup>33</sup> Cfr. Pedersen, M. I., *El Ombudsman de Dinamarca*, en la obra de Rowat, cit. nota anterior, pp. 118-141; Hurwitz, Stephan, *Denmark's Ombudsman. The Parliamentary Commissioner for Civil and Military Government Administration*, en "Wisconsin Law Review", marzo de 1961, pp. 169-199; Gellhorn, Walter, *Denmark*, en su libro mencionado *supra* nota 26, pp. 5-47; Stacey, Frank, *Ombudsmen Compared*, cit., *supra* nota 12, pp. 18-31; Gil Robles y Gil

33. De acuerdo con la citada ley de 1954 y las directivas expedidas por el mismo Parlamento (*Folketing*) el 9 de febrero de 1962, que sustituyeron a las formuladas el 22 de marzo de 1956,<sup>34</sup> el *Ombudsman* danés posee una competencia amplia de fiscalización de la legalidad de las actividades de las autoridades administrativas, incluyendo también a las militares, apartándose del modelo sueco, en cuanto a su facultad de conocer de los actos de los ministros de Estado, con independencia de la responsabilidad política de los citados funcionarios ante el Parlamento, y además, su competencia se extiende a la fiscalización de ciertas instituciones que no son propiamente estatales, pero que guardan estrechas relaciones con la administración, como ocurre con algunos de los actos de los miembros del clero, de los organismos descentralizados, e inclusive, a partir de 1962, también de las autoridades de carácter local.

34. Por otra parte, advertimos como aspecto peculiar, que el citado *Ombudsman* no puede conocer de las resoluciones de los organismos jurisdiccionales, contrariamente a lo que ocurre en Suecia y Finlandia.

35. El Comisionado Parlamentario danés es designado cada cuatro años por el Parlamento, es decir por la duración del período legislativo, y puede ser reelecto. Es independiente tanto del Gobierno como del órgano legislativo, ya que éste no puede darle instrucciones de carácter particular, sino directivas generales, pero en cambio el citado funcionario debe enviar al Parlamento un informe anual de sus actividades.

36. En la misma forma que su arquetipo sueco, el Comisionado Parlamentario danés puede efectuar investigaciones, y en su caso, formular acusaciones ante los tribunales o ante el Parlamento en contra de los funcionarios que hubiesen cometido faltas o delitos, pero en la práctica su actividad esencial consiste en realizar inspecciones y recibir las quejas o denuncias de los gobernados, con el objeto de examinar la actuación de las autoridades administrativas y militares, inclusive en el supuesto de facultades discrecionales, formulando recomendaciones o amonestaciones, que en términos generales son aceptadas por los funcionarios respectivos.<sup>35</sup>

---

Delgado, Álvaro, *El control parlamentario de la administración*, cit., *supra* nota 12, pp. 71-79, quien además consigna el texto español de la legislación respectiva, pp. 260-264.

<sup>34</sup> Cfr. Pedersen, M. I., *op. ult. cit.*, p. 123. La razón que se expone para excluir a los funcionarios judiciales de la fiscalización del *Ombudsman* danés, radica en que su intervención atentaría contra la independencia del poder judicial.

<sup>35</sup> Cfr. Stacey, Frank, *Ombudsmen Compared*, cit., *supra* nota 12, pp. 27.

37. D) En *Noruega* se establecieron dos Comisarios Parlamentarios con diversa competencia, primero para asuntos militares de acuerdo con la ley de 21 de abril de 1952 con modificaciones posteriores (*Ombudsman for Forsvaret*); diez años más tarde uno para asuntos administrativos civiles (*Sivil Ombudsman for Forvaltningen*), de acuerdo con la Ley de 22 de junio de 1962, reformada el 22 de marzo de 1968, y su reglamento de 8 de junio del mismo año de 1968.<sup>36</sup>

38. Aun cuando ambos funcionarios se configuraron tomando como ejemplo las respectivas instituciones de Suecia y Dinamarca, podemos señalar algunos aspectos peculiares:

39. a) Además del informe anual que cada uno de ellos debe enviar al órgano legislativo para su discusión -el de asuntos militares también debe remitirse al ministro de la Defensa- los casos especiales que les confiere el mismo Parlamento deben figurar en una comunicación específica.

40. b) El *Ombudsman* en materia civil conoce de la actividad de las autoridades administrativas, con exclusión de los órganos jurisdiccionales, en lo cual se aproxima al funcionario danés, pero se separa de este último en cuanto su competencia para apreciar los actos discrecionales, está limitada a las infracciones evidentes de la razonabilidad administrativa.

41. c) El *Ombudsman* que vigila la actividad de las fuerzas armadas, es el presidente de un Comité Central de siete miembros, que constituyen el órgano superior de los diversos comités representativos que se introdujeron desde 1912, pero que fueron perfeccionados en 1948 y 1950, en cada una de las unidades militares, de manera que tanto el citado *Ombudsman* como sus auxiliares pueden actuar de oficio, a instancia de los miembros individual es de las fuerzas armadas, pero también a solicitud de los referidos comités representativos.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> Cf. r. Os, Audvar, *El Ombudsman de asuntos civiles*, en Rowat, cit., *supra* nota 7, pp. 142-169; Gellhorn, Walter, *Norway*, en el libro cit., *supra* nota 26, pp. 154-193; Legrand, André, *L'Ombudsman*, cit., *supra* nota 22, pp. 247-262; Wold, Terje, *El Comisionado Parlamentario Noruego para la administración civil*, en "Revista de la Comisión Internacional de Juristas", Ginebra, invierno de 1959, primavera-verano, de 1960, pp. 27-34.; Gil Robles y Gil Delgado, Álvaro, *El control parlamentario de la administración*, cit., *supra* nota 12, pp. 61-69; quien además incluye, como apéndice, el texto castellano de la legislación respectiva, pp. 256-260, Stacey, Frank, *Ombudsmen Compared*, *óp. ult. cit.*, pp. 32-39.

<sup>37</sup> Cfr. Ruud, Arthur, *El Ombudsman Militar y su Junta*, en el libro de Rowat, cit. nota anterior, pp. 160-169; Stacey, Frank, *óp. ult. cit.*, pp. 40-50. Las instrucciones para el funcionamiento del *Ombudsman* para la Defensa fueron publicadas en italiano en la obra editada por la

42. d) Existe, según el ejemplo del derecho sueco y a partir de 1973, un *Executive Ombudsman* para la protección del débil en el consumo, que recibe la denominación de *Torbrukombudsman* designado por el Gobierno, y con funciones similares al modelo sueco (ver *supra* párrafo 24).<sup>38</sup>

### III. El Comisionado Parlamentario en Nueva Zelanda, el Reino Unido y Australia.

43. A) El primero de los países de la *Commonwealth*, y por tanto, perteneciente a la gran familia jurídica angloamericana o del *common law* que estableció un Comisionado Parlamentario, fue Nueva Zelanda, cuya institución ha tenido una influencia considerable en otros países de la Comunidad Británica.

44. En efecto, se introdujo la institución en el ordenamiento legislativo intitulado *The Parliamentary Commissioner Ombudsman Act*, expedido en 1962 y modificado por las leyes de 1968, 1969 y 1970<sup>39</sup> para ser sustituida por la vigente denominada *Ombudsman Act* de 26 de junio de 1975, y que entró en vigor el primero de abril de 1976.

45. En aplicación de la nueva ley de 1975, se ha establecido un sistema colegiado de *tres Ombudsmen*, con determinado ámbito territorial (Wellington, Christ Church y Auckland), los cuales son designados por el Gobernador General a propuesta del Parlamento por un periodo de cinco años, que excede al de la duración del órgano legislativo, y pueden ser reelectos.

---

Cámara de Diputados del parlamento italiano con el título de *Ricerca sul Commissario Parlamentare. Ordinamenti stranieri e progetti italiani*, Roma, s.f., pero al parecer 1971, pp. 78- 79.

<sup>38</sup> Cfr. Gil Robles y Gil Delgado, *El control parlamentario de la administración*, cit., *supra* nota 12, p. 65.

<sup>39</sup> Cfr. Gellhorn, *The Ombudsmen in New Zealand*, en "California Law Review", Berkeley, California, diciembre de 1965, pp. 155-211; *Id.*, *New Zealand*, en la obra cit., *supra* nota 26, pp. 91-153; Northey, J. F. *El Comisionado Parlamentario de Nueva Zelanda*, en el libro de Rowat, cit., *supra* nota 7, pp. 180-199; Sawyer, George, *The Ombudsman in New Zealand*, en su libro "Ombudsmen", Melbourne, 1968, pp. 25-34. Una traducción al italiano de la ley de 1962 y su reforma de 1968, aparece en el volumen *Ricerca sul Commissario Parlamentare*, cit., *supra* nota 36, pp. 83-98, pero el vigente ordenamiento de 1975 sólo puede consultarse en inglés, en la publicación oficial correspondiente.

46. Los Comisionados pueden designar a sus auxiliares, pero la autorización para nombrarlos y su remuneración corresponden al gobierno, en la inteligencia de que los primeros sólo pueden ser destituidos a través del procedimiento que se sigue para la remoción de los funcionarios judiciales, es decir previo un juicio seguido ante el órgano legislativo.

47. Los referidos Comisionados poseen la facultad de vigilar la conducta de todas las autoridades administrativas, con exclusión de los ministros de Estado, ya que los miembros del Gabinete sólo son responsables políticamente ante el Parlamento; pero en realidad los *Ombudsmen* también pueden examinar la actividad de los propios ministros de manera indirecta, es decir, a través de las recomendaciones que los funcionarios inferiores hacen al titular para que adopte una decisión. Por otra parte, en la ley de 1975 se amplió la competencia de los Comisionados para conocer también de las actividades de las autoridades administrativas de carácter local.

48. Queda fuera de la competencia de los *Ombudsmen* el examen de algunos actos de la Corona y los relativos a las fuerzas armadas, contrariamente a lo que ocurre, respecto a este último aspecto, en el modelo escandinavo.

49. Sin embargo, se aproxima al arquetipo en cuanto a la forma en que puede ejercer la fiscalización de las autoridades administrativas, es decir, a través de inspecciones, que practica de oficio o a petición escrita de los gobernados, con el objeto esencial de tutelar los derechos de los afectados, y si bien sus dictámenes no poseen efectos vinculatorios para las autoridades respectivas, pueden asumir la forma de recomendaciones que normalmente son aceptadas por las propias autoridades sujetas a fiscalización.<sup>40</sup>

50. Los *Ombudsmen* de Nueva Zelanda tienen la obligación de rendir un informe anual al Parlamento, pero también pueden elaborar informes parciales, que están facultados para publicar y divulgar por medio de los diversos medios de información.<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> Cfr. Northey, J. F., óp. ult. cit., pp. 190-191.

<sup>41</sup> Cfr. Gil Robles y Gil Delgado, Álvaro, *El control parlamentario de la administración*, cit., *supra* nota 12, pp. 83-93.

51. Existen algunos lineamientos importantes en la ley de 1962, reiterados en la de 1975, que han influido decisivamente en otros países de la *Commonwealth*, en particular en varios ordenamientos de Canadá y de Australia,<sup>42</sup> y entre ellos deben destacarse, en primer término la enumeración de los motivos en los cuales pueden apoyarse los *Ombudsmen* para fundar una recomendación o elaborar un informe respecto a la acción u omisión de las autoridades administrativas que están bajo su jurisdicción, y que consideran que debe corregirse: a) cuando los Comisionados consideran que la autoridad realizó una conducta contraria a la ley; b) cuando estiman que dicha conducta es poco razonable, injusta, opresiva, indebidamente discriminatoria, o que tiene su fundamento en disposiciones legislativas que poseen los mismos vicios; c) cuando la autoridad se apoya en todo o en parte en un error legal o de hecho; d) cuando la actitud de la propia autoridad es equivocada; y finalmente, e) cuando implica el ejercicio de una facultad discrecional dirigida a un fin indebido, está apoyada en motivos inaceptables o consideraciones irrelevantes, o bien, omite las razones de la decisión respectiva (artículo 22 de la ley de 1975).<sup>43</sup>

52. Otro sector importante que se consagra en la legislación de Nueva Zelandia y que ha trascendido a otros ordenamientos posteriores sobre la materia, es el que se introdujo desde 1962 y que se consigna también, en el ordenamiento vigente, en el sentido de que las cartas dirigidas a los Comisionados por las personas detenidas preventivamente o en establecimientos penitenciarios, o bien, reclusas en instituciones mentales, deben ser transmitidas a los propios Comisionados sin ser abiertas por los encargados de la custodia de los remitentes.<sup>44</sup>

53. B) Debido a que el sistema constitucional británico, implica la preeminencia del Parlamento sobre las otras dos ramas del poder, y la ausencia de un documento constitucional unitario que señale con precisión las relaciones entre los mismos órganos y limite las facultades del cuerpo legislativo; la introducción del *Ombudsman* asumió aspectos específicos en relación con el modelo escandinavo, y además es preciso tomar en

---

<sup>42</sup> Sobre la influencia de la legislación de Nueva Zelandia en los ordenamientos canadienses, cfr. Stacey, Frank, *Ombudsmen Compared*, cit., *supra* nota 12, pp. 51-52; y por lo que se refiere a la trascendencia de esta institución en Australia, cfr. Whitmore, H. y Aronson, M., *Review of Administrative Action*, Sydney, 1978, pp. 8-9.

<sup>43</sup> Cfr. Gil Robles y Gil Delgado, Álvaro, *El control parlamentario de la administración*, cit., *supra* nota 12, pp. 88-90

<sup>44</sup> Cfr. Northey, J. F., *El Comisionado Parlamentario en Nueva Zelandia*, cit., *supra* nota 38, p. 193.

cuenta la autonomía legislativa de Irlanda del Norte, que determinó el establecimiento de otro organismo para esa región.

54. a) La introducción del *Ombudsman* en la Gran Bretaña, se debió a la ley denominada *Parliamentary Commissioner for Administration Act*, que entró en vigor el primero de abril de 1967 para Inglaterra, Gales y Escocia.<sup>45</sup>

55. Dicho Comisionado Parlamentario posee rasgos peculiares, en virtud de que es designado por la Corona a petición de las dos Cámaras del Parlamento, por un plazo indeterminado, es decir, hasta que cumpla 65 años, que es la edad de retiro, por lo que no está sujeto a la duración del mandato parlamentario, ya que su situación jurídica y económica es similar a la de un magistrado de la Corte Superior (*High Court*), de manera que sólo puede ser destituido previo juicio ante las dos Cámaras del Parlamento.

56. También se distingue de los Comisionados escandinavos, en cuanto, como ocurre con el *Médiateur* francés, que se inspiró a su vez en la institución británica (ver *infra* párrafo 100), no puede actuar de oficio, ni tampoco recibir directamente las reclamaciones de los gobernados afectados por las actividades de las autoridades administrativas, ya que los afectados en sus intereses jurídicos, deben presentar la queja ante uno de los miembros de la Cámara de los Comunes, quien trasmite dicha queja al Comisionado, con lo cual se respeta la tradición británica según la cual la tutela de los derechos humanos por parte del organismo legislativo, se efectúa siempre a través de las reclamaciones interpuestas ante los miembros de la propia Cámara de los Comunes, por parte de los interesados.

57. Cuando un miembro de la Cámara de los Comunes estime que una queja que le ha sido presentada por una persona física o colectiva, merece ser estudiada, la envía al Comisionado para que éste realice la correspondiente investigación ante la autoridad a la que se imputa la conducta indebida, y como resultado de la misma, formule un dictamen

---

<sup>45</sup> Sobre los antecedentes, orígenes y debates parlamentarios del citado ordenamiento puede consultarse el documentado estudio de Stacey, Frank, *The British Ombudsman*, pp. 4-306. El texto castellano de este ordenamiento puede consultarse tanto en el libro de Rowat, cit., *supra* nota 7, pp. 418-433, como en el de Gil Robles y Gil Delgado, *El control parlamentario de la administración*, cit., *supra* nota 12, pp. 264-281, y también en "Documentación Adminis. trativa", Núm. 179, Madrid, julio-septiembre de 1978, pp. 424-441.



que se envía al mismo diputado que la solicitó; y en el cual el Comisionado debe concluir, si en su concepto existe un defecto en la prestación del servicio público (*malaadministration*), que se traduzca en una injusticia en perjuicio del afectado, aun cuando no existe una delimitación precisa de estos dos conceptos.<sup>46</sup>

58. El Comisionado Parlamentario británico posee facultades discrecionales para determinar si la reclamación fue interpuesta oportunamente, si el reclamante posee interés jurídico para dirigirse al miembro de los Comunes que la ha transmitido, y si existe recurso paralelo de carácter judicial o administrativo, a través del cual se puede remediar la situación.

59. Por otra parte, la ley que estableció el mencionado Comisionado contiene varios apéndices, con la lista de las materias en las cuales puede intervenir el citado funcionario y aquéllas en las que queda excluida su competencia, esto último especialmente en asuntos políticos o tratándose de facultades discrecionales de las autoridades administrativas.

60. Además del informe específico que el Comisionado dirige al diputado que ha solicitado su intervención, y que éste puede someter a la Cámara de los Comunes cuando estime que existe un motivo de responsabilidad del funcionario o autoridad respectivos, el propio Comisionado debe remitir a dicha Cámara un informe anual en el cual describa en forma sucinta el resultado de su gestión.

61. Tanto los informes particulares como el de carácter anual, pueden dar lugar a que la Cámara de los Comunes inicie un juicio de responsabilidad contra los funcionarios que hubiesen incurrido en faltas o delitos, o bien, exija la de carácter político de los miembros del gobierno, en su caso, con lo cual las funciones del Comisionado Parlamentario se insertan en el sistema tradicional de la responsabilidad de las autoridades administrativas por violación de los derechos de los gobernados, y por tanto, según se ha visto, se distingue claramente del modelo escandinavo, en cuanto este último puede dirigir recomendaciones, e inclusive, en ciertos

---

<sup>46</sup> Sobre la dificultad para establecer un concepto preciso de "*maladministration*", cfr. Gil Robles y Gil Delgado, *op. cit.*, pp. 102-103. Y respecto de las funciones limitadas del Comisionado británico en relación con los de otros ordenamientos como los escandinavos y de Nueva Zelandia, el estudio de Gwyn, William B., *The British PCA "Ombudsman or Ombudsmouse?"*, en "The Journal of Politics", febrero de 1973, pp. 45-69.

casos, realiza una consignación judicial, respecto de las autoridades es sometidas a su fiscalización.<sup>47</sup>

62. Debido a que los problemas de la salud fueron excluidos de la competencia del Comisionado británico en la ley de 1967, no obstante la creciente complejidad de la seguridad social en un país con servicios médicos de seguridad social muy desarrollados y de gran amplitud, se hizo patente la necesidad de crear una institución similar para la investigación de los errores o faltas en dichos servicios (*mala administración*), todo ello a través de las leyes *National Health Services, Scotland, Act*, expedida en 1972, y *National Health Services Act* de 1973, con el propósito de establecer tres Comisionados para Inglaterra, Gales y Escocia; pero como el gobierno británico consideró que no era preciso multiplicar autoridades, encomendó las funciones respectivas al Comisionado Parlamentario para la Administración establecido en 1967, con el argumento de que el número reducido de reclamaciones que le transmitían los miembros de la Cámara de los Comunes, le permitían realizar también las otras actividades, de modo que en la actualidad la oficina del referido Comisionado efectúa las dos atribuciones, con el auxilio de dos funcionarios adjuntos (*Deputies*), destinados a cada uno de los grupos de facultades esenciales.<sup>48</sup>

63. Las funciones del Comisionado respecto a los servicios de la salud, son similares a las que efectúa en relación con las autoridades administrativas, pero con varios matices peculiares, entre ellos, que tratándose de servicios médicos, los afectados tienen acceso directo a la oficina del Comisionado, sin la intermediación de los parlamentarios, con el único requisito de que hubiesen efectuado sin éxito gestiones ante los organismos respectivos; y además que las investigaciones que puede efectuar el

---

<sup>47</sup> Cfr. entre la copiosa bibliografía de la primera etapa del Comisionado Parlamentario británico, pueden mencionarse los siguientes estudios: Marshall, Geoffrey, *El Reino Unido*; en el libro de Rowat cit., *supra* nota 7, pp. 233-248; Garner, J. F. *L'Ombudsman britannique*, en "Revue internationale de droit comparé", París, julio-septiembre de 1970, pp. 457-4.66; Legrand, Andrés, *Le Commissaire parlementaire pour l'Administration: Ombudsman britannique*, en "Revue de droit public et de la Science politique e en France et à l'étranger", París, mayo-abril de 1969, pp. 225-258; Marx, F., *Le Commissaire parlementaire britannique pour l'Administration: un bilan de quatre années d'existence*, en la misma revista, enero-febrero de 1972, pp. 109-134.; Foulkes, David, *The discretionary provisions of the Parliamentary Commissioner Act, 1967*, en "Modem Law Review", London, julio de 1971, pp. 377-393; Schwartz, Bernard, *The Parliamentary Commissioner and his office: The British Ombudsman in operation*, en "New York University Law Review", noviembre de 1970, pp. 963-994.

<sup>48</sup> Cfr. Gil Robles y Gil Delgado, Álvaro, *El control parlamentario de la administración*, cit., *supra* nota 12, pp. 113-114; Stacey, Frank, *Ombudsmen Compared*, *supra* nota 12, pp. 176-180.

Comisionado abarcan también a las autoridades locales, y comprenden toda forma de *maladministration*, con exclusión de las cuestiones de carácter clínico.<sup>49</sup>

64. La evolución del *Ombudsman* británico culminó con el establecimiento de Comisionados Locales para la Administración, de acuerdo con el ordenamiento denominado *Local Government Act*, de 1974, con vigencia en la Gran Bretaña, sin fijar el número de funcionarios que debían designarse, si bien el proyecto presentado por el Gobierno preveía la posibilidad de nueve; pero hasta la fecha se han designado cinco, tres para Inglaterra y los dos restantes para Gales y Escocia.<sup>50</sup>

65. Las atribuciones de los Comisionados locales son similares a las del Comisionado británico para la Administración, con algunas modalidades, entre las cuales se cuentan, la de que los afectados deben acudir previamente ante los consejeros municipales, pero si éstos no transmiten la reclamación al Comisionado respectivo, queda abierto el acceso directo del reclamante ante el mismo Comisionado; que los informes de los propios Comisionados deben remitirse a los organismos representativos de las autoridades locales, al menos en Inglaterra y Gales; y por último, que la publicidad de las actividades de dichos Comisionados son más amplias que las del *Ombudsman* británico.<sup>51</sup>

66. b) Por lo que se refiere a Irlanda del Norte, que posee autonomía legislativa respecto de la Gran Bretaña,<sup>52</sup> se establecieron dos Comisionados Parlamentarios, denominados *Northern Ireland Parliamentary Commissioner for Administration*, y el *Northern Ireland Commissioner for Complaints*, creados ambos en 1969, pero que se concentran en una sola oficina encabezada por el mismo titular, como ha ocurrido respecto de los dos Comisionados Parlamentarios británicos (ver supra párrafo 62).

67. Los Comisionados irlandeses tienen atribuciones similares a los británicos, con las modalidades particulares, de que el Comisionado

---

<sup>49</sup> Cfr. Stacey, Frank, óp. ult. cit., pp. 181-194.

<sup>50</sup> Cfr. Gil Robles y Gil Delgado, Álvaro. *El control parlamentario de la administración*, cit., supra nota 12, pp. 114-115.

<sup>51</sup> Cfr. Stacey, Frank, *Ombudsmen Compared*, supra nota 12, pp. 195-226.

<sup>52</sup>Esta autonomía legislativa se ha acentuado a partir del primero en enero de 1974, en que entraron en vigor las disposiciones de *Northern Ireland Assembly Act*, *Northern Ireland Constitution* y *Northern Ireland Constitution (Amendment Act)*, las tres expedidas en 1973, cfr. Mitchell, Valerie. A., *Irlande du Nord*, en el volumen "Annuaire de Législation Française et Etrangère 1976". París, 1977, pp. 523-525.

para la Administración sólo puede conocer de las reclamaciones de las autoridades administrativas de su territorio, a través de un miembro de la Asamblea de Irlanda del Norte: en tanto que el Comisionado para las reclamaciones conoce en forma directa de las quejas de los gobernados, respecto de las autoridades administrativas locales.<sup>53</sup>

67. c) El ordenamiento australiano, que como sabemos tiene carácter federal, ha sido influenciado por el modelo del Comisionado establecido en Nueva Zelanda y ha seguido muy de cerca sus lineamientos, con algunos matices.<sup>54</sup>

68. La institución se estableció paulatinamente en cinco de las seis Entidades Federativas, primero en Australia Occidental (*West Australia*) a través de la *Parliamentary Commissioner Act*, 1971; Australia del Sur, por conducto de la *Ombudsman Act*, de 1972, reformada en 1974; Victoria, con su *Ombudsman Act*, 1973; Queensland, en la *Parliamentary Commissioner Act*, 1974, y Nueva Gales del Sur, *Ombudsman Act*, 1974, modificada en 1976. En tal virtud, Tasmania es la única Entidad Federativa que todavía no ha establecido un *Ombudsman*.<sup>55</sup>

69. Finalmente, una ley Federal, *Ombudsman Act*, 1976, introdujo la institución en el ámbito nacional, la que inició sus actividades en marzo de 1977, al ser designado el primer *Ombudsman* por el gobierno federal.

70. Como sería complicado hacer referencia a las leyes locales, que por otra parte coinciden salvo matices secundarios de la institución federal, trazaremos brevemente los lineamientos de esta última.<sup>56</sup>

71. La citada ley federal establece además del *Ombudsman* titular (*Commonwealth Ombudsman*), dos funcionarios auxiliares (*Deputies Ombudsmen*), estos últimos con competencia en la Capital Federal (*Australian Capital Territory*) y en el Territorio del Norte (*Northern Territory*) (artículo 4 de la Ley); y todos ellos son designados por el Gobernador General

---

<sup>53</sup> Cfr. Gil Robles y Gil Delgado, Álvaro, *El control parlamentado de la administración*, cit., *supra* nota 12, pp. 117-122.

<sup>54</sup> Cfr. Whitmon, H. y Aronson, M., *Review of Administrative Actions*, cit., *supra* nota 41, pp. 8-9.

<sup>55</sup> Cfr. Whitmore, H. y Aronson, M., óp. ult. cit. p. 5; 8; Sawyer, George, *Ombudsmen in Australia*, en su libro "Ombudsmen", cit., *supra* nota 38. pp. 35 y ss.; Stacey, Frank, *Ombudsmen Compared*, cit., *supra* nota 12, p. 228.

<sup>56</sup> Cfr. Frod, H. A. J., *Australie*, en "Annuaire de Législation Française et Etrangère, 1976", cit., *supra* nota 51, pp. 110-111.

(artículo 21), por un periodo que no puede exceder de siete años, con posibilidad de reelección (artículo 22), pero sólo pueden ser destituidos por el propio Gobernador, por mala conducta o incapacidad mental, cuando la remoción es solicitada por las dos Cámaras del Parlamento en sesión conjunta (artículo 28).

72. De acuerdo con el arquetipo escandinavo, la legislación local y los precedentes establecidos por Nueva Zelandia, los *Ombudsmen* federales, pueden recibir directamente y por escrito,<sup>57</sup> las solicitudes de los afectados por actos de cualquier autoridad administrativa (*a mauer of administration*) (artículo 5), que se entiende en forma amplia, pues la enunciación de las autoridades u organismos públicos que pueden ser investigados es muy extensa, excluyendo sólo a las autoridades judiciales, administrativas y las fuerzas armadas (artículo 3).

73. Los referidos comisionados pueden realizar investigaciones sobre el dilatado campo de la actividad administrativa, con facultades muy amplias para recabar información, citar testigos, desahogar medios de convicción, y como resultado de las citadas investigaciones, pueden redactar informes y proponer recomendaciones, las que pueden apoyarse en motivos muy similares a los consignados en el ordenamiento de Nueva Zelandia que señalamos anteriormente (ver *supra* párrafo 51) (artículo 15).

74. Un procedimiento que merece destacarse es el contenido en el artículo 11 de la Ley Federal, en el sentido de que cuando alguno de los *Ombudsmen* investigue una reclamación relativa al ejercicio de facultades discrecional es establecidas por un reglamento (*Enactment*), puede dicho Comisionado recomendar al titular del Departamento u organismo respectivo, que se dirija al Tribunal Administrativo de Apelación (*Administrative Appeals Tribunal*) en solicitud de una opinión consultiva (*advisory opinion*) sobre el alcance de tales facultades y de su aplicación.

75. Los Comisionados Federal es australianos están facultados para rendir informes a los titulares de los departamentos u organismos investigados, al Primer Ministro, e inclusive al órgano legislativo respectivo (federal o de los territorios), sobre las reclamaciones que ha tramitado (artículo 15), y por supuesto, están obligados a elaborar un informe anual, con posterioridad al 30 de junio, sobre el resultado de sus investigacio-

---

<sup>57</sup> Cfr. Whitmore, H. y Aronson, M., *Review of Administrative Actions*, cit., *supra* nota 41, pp. 6-8.

nes, que entregan al Gobierno Federal y a los de los Territorios, para su presentación ante los órganos legislativos correspondientes (artículo 19).

#### IV. El Ombudsman en Israel.

76. Citamos a continuación el establecimiento de la institución en el Estado de *Israel*, en virtud de que su ordenamiento se encuentra estrechamente vinculado con la familia o sistema del *common law* o angloamericano, y por lo tanto tiene puntos de contacto con los Comisionados mencionados con anterioridad.

77. El aspecto peculiar que descubrimos en la legislación israelí, consiste en la acumulación progresiva de las funciones fiscalizadoras del *Ombudsman* a una institución diversa, es decir la del Contralor General (*State Comptroller*) introducido en 1948 y perfeccionado en 1958 año en el cual se unificaron las disposiciones anteriores sobre esta institución,<sup>58</sup> cuyo titular es designado por el Jefe del Estado, a petición de una comisión permanente del Parlamento (*Knesset*), por un plazo de cinco años, con el objeto de fiscalizar la conducta de las autoridades financieras y económicas; en la inteligencia de que no puede ser destituido sino por decisión del propio Parlamento, tomada por mayoría de dos tercios.<sup>59</sup>

78. Como dicha vigilancia se amplió en forma paulatina a la conducta de otras autoridades administrativas, y se incluyó la posibilidad de recibir reclamaciones directas de los particulares afectados, las cuales aumentaron considerablemente en los años posteriores al establecimiento de esta facultad, la evolución culminó con la reforma legislativa de 31 de marzo de 1961, que estableció una oficina especial dependiente del citado Contralor General, con el objeto específico de recibir y tramitar las quejas de los gobernados en contra de las autoridades administrativas, cuyo titular recibió el nombre de “Comisionado para las reclamaciones del público”, pero recayendo esa titularidad en la misma persona del Contralor General.<sup>60</sup>

---

<sup>58</sup> Cfr. Klinghoffer, Hans, *Der Ombudsman in Israel*, en el volumen colectivo, Festschrift für Karl Loewenstein, Tübingen, 1971, pp. 261-262.

<sup>59</sup> Cfr. Klinghoffer, Hans, óp. ult., cit., pp. 263-264.

<sup>60</sup> Cfr. Klinghoffer, Hans, óp. ult. cit., pp. 264-266; Kerber, Nathalie Marguerite. *L'Ombudsman Israélien*, Paris, 1975, pp. 11-14.

79. Esta oficina de quejas del Contralor General posee a partir de entonces funciones similares a las del *Ombudsman* escandinavo y sus posteriores adaptaciones a las instituciones angloamericanas, ya que puede realizar investigaciones sobre la conducta de las autoridades administrativas, con el objeto de formular recomendaciones, que en su caso, se dirigen a las propias autoridades, a fin de que se subsanen las afectaciones indebidas de los derechos o intereses legítimos de los administrados.

80. El Contralor General, en sus atribuciones de Comisionado antes mencionadas, es auxiliado por una oficina que recibe el nombre de “Comisariado para las reclamaciones del público”, cuyo director es nombrado por la comisión parlamentaria del *Knesset*, a proposición del mismo Contralor.<sup>61</sup>

81. Sobre esta actividad fiscalizadora, el Contralor General debe rendir doble informe anual al Parlamento, uno relativo a su función de vigilancia financiera y el otro respecto a la citada oficina de protección de los derechos de los administrados.<sup>62</sup>

82. El campo de actuación del *Ombudsman* en Israel es más limitado que aquel que corresponde al modelo escandinavo, ya que no puede investigar la conducta de los altos funcionarios del Estado, tales como el Jefe del Estado, los Ministros del Gabinete o miembros del Parlamento, y tampoco respecto de los tribunales, los miembros de la policía y los directores de los lugares de detención, o todo aquello que corresponda a las fuerzas armadas, ya que para estas últimas se introdujo una institución especial (ver *infra* párrafos 85 y 86) y tampoco son admisibles las reclamaciones en las materias en las cuales exista un remedio administrativo o judicial a través del cual pueda lograrse una reparación .

83. También debe mencionarse que las reclamaciones de los particulares afectados pueden presentarse directamente ante el Comisario o bien por conducto de los miembros del Parlamento.<sup>63</sup>

84. Debido al incremento constante de las quejas contra las autoridades administrativas, se han establecido nuevas oficinas para recibir las, que actúan en las ciudades de Jerusalén, Jaifa y Tel Aviv.<sup>64</sup>

---

<sup>61</sup> Cfr. Kerber, Nathalie, Marguerite, *óp. ult. cit.*, pp. 14-15.

<sup>62</sup> Cfr. Klinghoffer, Hans, *Der Ombudsman in Israel*, *cit.*, *supra* nota 57, pp. 277-278.

<sup>63</sup> Cfr. Kleber, Nathalie Marguerite, *L'Onibudsman Israélien*, *cit.*, *supra* nota 59, pp. 21-29.

<sup>64</sup> Cfr. Kleber, Nathalie Marguerite, *óp. ult. cit.*, p. 15.

85. Finalmente, debe destacarse que con anterioridad a la institución que hemos mencionado, se introdujo un *Ombudsman* para las fuerzas armadas, en cierto modo inspirado en el modelo creado anteriormente en la República Federal de Alemania y que examinaremos más adelante (ver *infra* párrafo 89).

86. Dicho funcionario es denominado “Comisario para las reclamaciones de los militares”, introducido en una reforma de 24 de julio de 1972 a la Ley de Justicia Militar, y es designado por un periodo de cinco años por el Ministro de la Defensa, previa consulta con el Ministro de Justicia y con la aprobación de la Comisión Parlamentaria de Asuntos Extranjeros y de la Defensa del *Knesset*.<sup>65</sup>

### V. Su introducción en varios ordenamientos de Europa Continental.

87. El *Ombudsman* escandinavo ha influido decisivamente para la creación de instituciones similares, si bien con aspectos peculiares, en el derecho europeo continental, y entre los más significativos podemos mencionar el Comisionado Parlamentario para las fuerzas armadas en la República Federal de Alemania, en la cual también se ha establecido un Comisionado para la protección de los derechos de los ciudadanos en el Estado de Renania Palatinado; el *Médiateur* del ordenamiento francés; los defensores cívicos en las regiones italianas de Toscana y Liguria, y el Comisionado de la ciudad Suiza de Zúrich: así como los Comisionados Parlamentarios recientemente establecidos en los ordenamientos constitucional es de Portugal ( 1976) y España (1978), pero estos dos últimos los abordaremos en inciso IX de este trabajo.

88. A) En la *República Federal de Alemania*, hasta la fecha se han introducido dos Comisionados Parlamentarios, el primero desde 1956, pero exclusivamente para la fiscalización de las fuerzas armadas federales, y en fecha más reciente, es decir, hasta 1974, se estableció un *Comisionado Parlamentario dependiente* de la legislatura de la Entidad Federativa de Renania-Palatinado, con la función de la tutela de los derechos de los ciudadanos habitantes de la propia Entidad.

---

<sup>65</sup> Cfr. Kleber, Nathalie Marguerite, óp. ult., cit., pp. 16-18.



89. a) Por lo que se refiere a la esfera federal, es evidente que tomando en consideración los modelos de los *Ombudsmen* militares establecidos en Suecia y en Noruega, se reformó el 19 de marzo de 1956 el artículo 45 bis de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, para introducir al Comisionado Parlamentario de la Defensa (*Wehrbeauftragte des Bundestages*), precepto que fue reglamentado por la ley federal de 26 de junio de 1957.<sup>66</sup>

90. Aun cuando en principio coincide con la figura de los *Ombudsmen* militares de Suecia y Noruega, se aparta de ellos en algunos aspectos que podemos destacar de la siguiente manera:

91. a') El Comisionado alemán federal, además de su función de vigilancia de las autoridades militares para la protección de los derechos fundamentales de los miembros de las fuerzas armadas, está facultado por el citado precepto constitucional, para colaborar con la Cámara Federal (*Bundestag*) en el ejercicio del control parlamentario.

92. En cuanto a la fiscalización de las fuerzas armadas, el Comisionado Federal alemán tiene bastante semejanza con los funcionarios similares de Suecia, Noruega e Israel, ya que puede realizar inspección, recibir quejas del personal militar y formular recomendaciones a los funcionarios respectivos. Posee autonomía respecto de la citada Cámara Federal, que lo elige por un plazo de cinco años -el periodo legislativo es de cuatro-, por mayoría absoluta de sus miembros, y la que lo puede destituir o reelegir por la misma mayoría, pero en cambio no está facultada para darle instrucciones específicas. El Comisionado está obligado a rendir un informe anual que se somete al dictamen del Comité de la Defensa de la propia Cámara.

93. b') Por lo que respecta a la segunda actividad esencial, es decir como órgano de control parlamentario, el *Ombudsman* recibe instrucciones precisas del órgano legislativo para realizar investigaciones y

---

<sup>66</sup> El citado artículo 4.5 b, de la Ley Fundamental, dispone: "Para defender los derechos fundamentales y con carácter de órgano auxiliar del Parlamento Federal en el ejercicio del control parlamentario, se nombrará un Comisionado del Parlamento Federal para Asuntos de Defensa. La reglamentación se hará por ley federal". Cfr. Maunz, Theodor, *Deutsches Staatsrecht* (Derecho político alemán), 18a. Ed., Munchen, 1971, nn. 189-190: Hesse. Konrad, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, (Fundamentos del derecho constitucional de la República Federal de Alemania), 9a. Ed., Heidelberg Karlsruhe, 1976, pp. 220-221.

presentar informes en relación con la actividad de las fuerzas armadas, y en esta materia está sometido a las directivas del citado Comité de la Defensa de la Cámara Federal, por lo que en este sentido, posee una autonomía menor en relación con la primera actividad.

94. c') La doctrina ha puesto de relieve que el Comisionado alemán ha tropezado con una doble resistencia, tanto por parte de las mismas fuerzas armadas como por un sector de los miembros del Parlamento, ya que existe una tradición autoritaria en el ejército Alemán, diversa de la escandinava, y por ello no resulta sencillo transformar un sistema rígido en otro más flexible. Esta situación se ha traducido en una actitud crítica frente a este funcionario, no obstante que los primeros que ocuparon el cargo eran militares retirados, y por tanto compenetrados con el propio sistema.<sup>67</sup>

95. b) El Comisionado Parlamentario de la Legislatura de la provincia de Renania Palatinado (*Bürgerbeauftragte des Landestages Rheinland-Pfalz*) fue establecido por la Ley de 3 de mayo de 1974 de esa Entidad Federativa, tomando como modelo al *Ombudsman* escandinavo y también en cierta medida al Comisionado Federal para las Fuerzas Armadas mencionado anteriormente.<sup>68</sup>

96. El citado Comisionado local tiene como función esencial proteger los derechos de los gobernados frente a las autoridades administrativas sujetas al Control Parlamentario, y para realizar esa atribución, recibe las quejas y reclamaciones que los propios gobernados envían al Parlamento local, en especial a su Comisión de peticiones (*Paütionsausschuss des Landestages*), introducido en la reforma constitucional de 1971,<sup>69</sup> que sirvió de antecedente a la institución federal,

---

<sup>67</sup> Cfr. Lohse, Egon, *El Ombudsman militar de Alemania Occidental*, en la obra de Rowar, cit., *supra* nota 7, pp. 170-179; André Legrand, *L'Ombudsman*, cit., *supra* nota 22, pp. 263-274; Kraehe, Rainer. *Le Délégué Parlementaire a la Déjense du Bundestag*, en "Revue du droit public et de la science politique en France et a l'étranger", Paris, mayo-junio de 1966, pp. 545-553.

<sup>68</sup> Kempf, Udo, *Bürgerbeauftragte. Eine Vergleichende Studie unter besonderer Berücksichtigung des Bürgerbeauftragten des Landes Rheinland-Pfalz*, (Comisario para los ciudadanos. Un estudio comparativo con especial referencia al Comisario de los ciudadanos en el Estado de Renania-Palatinado), Mainz, 1976, pp. 55-68.

<sup>69</sup> Cfr. Kempf, Udo, *op. cit.*, pp. 21-26. El artículo 45 c, de la Ley Fundamental Federal, introducido por reforma de 15 de julio de 1975, establece: "1) El *Bundestag* nombrará una Comisión de Peticiones encargada del tratamiento de las peticiones y reclamaciones dirigidas a él según el artículo 17. 2) Las facultades de Comisión para el examen de reclamaciones

así como las que recibe directamente de los afectados en representación de la legislatura local.

97. El referido Comisionado puede actuar de oficio, o bien recibir de la legislatura, a través de su Comisión de peticiones, o directamente, las reclamaciones de los administrados afectados. Además está facultado para realizar una investigación, y como sus modelos escandinavos y alemán federal, puede dirigir recomendaciones a las autoridades respectivas para corregir las afectaciones indebidas a los derechos e intereses legítimos de los administrados, y también debe presentar un informe anual a la Legislatura sobre sus actividades protectoras.<sup>70</sup>

98. B) Uno de los *Ombudsmen* de mayor trascendencia en el desarrollo de la institución en los ordenamientos continentales europeos es el introducido en *Francia* con el nombre de *Médiateur*, por la Ley número 73-6, de 3 de junio de 1973,<sup>71</sup> reformada por ley de 24 de diciembre de 1976; institución que en un principio fue recibida con escepticismo e inclusive con hostilidad por la doctrina nacional y extranjera, por considerarse como superflua en virtud de la existencia de la justicia administrativa desahogada en forma brillante por el Consejo de Estado.<sup>72</sup>

99. La trascendencia del *Médiateur* del derecho francés radica en sus aspectos peculiares, que se amoldan al sistema constitucional establecido por la Carta de 1958, la cual modificó la estructura tradicional de carácter parlamentario, para conformar un sistema intermedio que combinó el anterior con el presidencialista;<sup>73</sup> de tal manera que el citado funcionario, pertenece formalmente al ámbito del Ejecutivo, ya que es designado

---

serán reglamentadas por ley federal". La ley reglamentaria fue promulgada el 19 del própio mes de julio de 1975.

<sup>70</sup> Cfr. Kempf, Udo, óp. ult., cit., pp. 62-90.

<sup>71</sup> El texto castellano de este ordenamiento puede consultarse en el libro de Gil Robles y Gil Delgado, Álvaro, *El control parlamentario de la administración*, cit., *supra* nota 12, pp. 286-289, y también en el estudio de Vallina Velarde, Vicente de la, *La figura del "Mediador" en el derecho positivo francés*, en "Documentación Administrativa", Núm. 156, Madrid, noviembre-diciembre de 1973, pp. 152-155.

<sup>72</sup> Cfr. Questiaux, Nicole, *Como satisfacen la necesidad los tribunales administrativos*, en el libro de Rowat, cit., *supra* nota 7, pp. 285-294; Verrier, Patrice, *Le Médiateur*, en "Revue du Droit public er de la science politique en France et a l'étranger", Paris, julio-agosto de 1973, pp. 943-977; Raschauer, Bernhard, *Ein Ombudsman für Frankreich* (Un Ombudsman para Francia), en "Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Volkerrecht", (Revisa de Derecho público extranjero e internacional público), septiembre de 1973, pp. 503-523.

<sup>73</sup> Entre muchos otros, Hauriou, André, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, trad. de González Casanova, José Antonio, Barcelona, 1971, pp. 516-636.

por un periodo de seis años, sin posibilidad de reelección, según Decreto expedido en Consejo de Ministros; pero al mismo tiempo, guarda cierta autonomía frente al Gobierno, en cuanto no puede ser destituido libremente por este último, sino sólo en el supuesto de impedimento comprobado y resuelto por el Consejo de Estado (artículo 2º de la citada Ley de 1973).

100. Otro de los aspectos peculiares del *Ombudsman* francés, consiste en su carácter de intermediario entre los gobernados y el Parlamento, ya que siguiendo el ejemplo el Comisionado británico (ver *supra* párrafo 56), no recibe directamente las reclamaciones de los afectados, sino que las mismas deben ser presentadas a un diputado o a un senador, con la petición de que las trasmitan al *Médiateur*, y dichos representantes sólo lo hacen si consideran que es de la competencia y se requiere de la intervención de dicho funcionario (artículo del citado ordenamiento).

101. Según el texto original de la Ley de 1973, sólo las personas individuales (personas físicas), podían presentar las reclamaciones ante los miembros del Parlamento, para ser trasmitidas al *Médiateur*, pero en la reforma de diciembre de 1976 al artículo 6º del citado ordenamiento, se amplió la legitimación en beneficio de las personas jurídicas colectivas (personas morales), siempre que la petición fuese presentada por una persona individual afectada por la actividad administrativa correspondiente.<sup>74</sup>

102. La reclamación correspondiente debe fundar se en la deficiente prestación de los servicios públicos por parte de autoridades administrativas del Estado, de las colectividades públicas territoriales, de los establecimientos públicos o de cualquier otro organismo investido de la función de servicio público (artículo 1º del citado ordenamiento); además la propia reclamación sólo puede formularse una vez que se han hecho las gestiones necesarias ante las propias autoridades u organismos administrativos, y en la inteligencia de que la misma petición no interrumpe los plazos para interposición de impugnaciones, especialmente ante la justicia administrativa (artículo 7º de la propia Ley).

---

<sup>74</sup> Cfr. Gil Robles y Gil Delgado, Álvaro, *El control parlamentario para la administración*, cit., *supra* nota 12, pp. 165-168. El precepto del primer párrafo del artículo 60 de la Ley de 1973, reformado por la de 24 de diciembre de 1976, dispone lo siguiente: "Se considera como individual la reclamación presentada a nombre de una persona moral si la persona física que la presenta tiene también interés de obrar".

103. Las facultades del *Médiateur* son muy similares a las de sus modelos sueco y británico, si bien con algunas limitaciones derivadas de la existencia de la justicia administrativa francesa, ya que dicho funcionario no puede intervenir en un proceso administrativo ni examinar los fundamentos de una decisión jurisdiccional (artículo 11 de la Ley); por lo que sus actividades se dirigen a la formulación de las recomendaciones apropiadas para solucionar los problemas que se le hubiesen planteado, en el caso de que estime justificada una petición remitida por un miembro del Parlamento, y en su caso, también está facultado para formular las proposiciones tendientes a mejorar el funcionamiento del organismo correspondiente, y el supuesto de que dicho organismo no diese contestación satisfactoria dentro del plazo que se fije, a las proposiciones o recomendación del *Médiateur*, este último puede hacerlas públicas mediante un informe especial, presentado al Presidente de la República o al Parlamento, pero con el derecho otorgado al organismo denunciado, de también hacer pública su contestación al citado funcionario (artículo 9º de la Ley).

104. Las facultades del *Médiateur* fueron precisadas en las reformas introducidas en diciembre de 1976, ya que de acuerdo con las mismas, el citado funcionario puede proponer modificaciones a la legislación y a los reglamentos, cuando considere que los vigentes pueden producir injusticias en su aplicación.

105. También el *Médiateur*, como los arquetipos escandinavo y británico, está obligado a presentar un informe anual tanto al Presidente de la República como al Parlamento, en el cual cabe señalar los resultados de su actividad, y después debe ser publicado para que sea conocido por los gobernados (artículo 14 de la Ley).

106. Contra todas las predicciones, la labor del *Médiateur* ha sido muy provechosa, y de ninguna manera ha resultado inútil, sino que por el contrario, se ha desarrollado fructíferamente en estrecha colaboración del Consejo de Estado, al cual auxilia al resolver numerosas cuestiones que de otra forma deben plantearse en la vía judicial, por lo que ambas instituciones en lugar de oponerse se complementan, experiencia que puede servir de ejemplo para la introducción del *Ombudsman* en los ordenamientos que cuentan con una justicia administrativa desarrollada como la francesa.<sup>75</sup>

---

<sup>75</sup> Cfr. Stacey, Frank, *Ombudsmen Compared*, cit., *supra* nota 12, pp. 101-121, Debbasch, Charles, coordinador, *Le Médiateur. Cinq années de pratique en la reseña colectiva intitu-*

107. Por otra parte, también el *Médiateur* ha realizado sus actividades en colaboración con los llamados *Comités de Usagers* (comités de usuarios de los servicios públicos), que fueron establecidos en 1974, en los Ministerios y Secretarías de Estado, todos ellos presididos por un miembro del parlamento, con el objeto de hacer llegar a las autoridades administrativas correspondientes los puntos de vista de los administrados y proponerles todas las medidas necesarias para humanizar las relaciones, siempre difíciles, entre los gobernados y la propia Administración.<sup>76</sup>

108. c) En *Italia* se han presentado numerosos proyectos, de los cuales nos ocuparemos brevemente en el inciso VII de este capítulo, para introducir una institución similar a la escandinava, pero con el nombre de *Difensore Civico*, tanto en el ámbito nación al como en el regional, pero de acuerdo con los datos con los cuales contamos, sólo se han aprobado para las regiones de Toscana y de Liguria, por leyes de 21 de enero y 6 de junio de 1974, con disposiciones muy similares<sup>77</sup>

109. Estos Defensores Cívicos regionales son designados por Decreto de la Junta Regional, previo el voto de los dos tercios de los consejeros regionales, por un plazo de cinco años, con posibilidad de una reelección, en la inteligencia de que conocen de las reclamaciones formuladas por los ciudadanos cuando transcurrido veinte días no hubiesen recibido respuesta, o la misma no sea satisfactoria, a las gestiones efectuadas en las oficinas de la Administración Regional, comprendidas las entidades y empresas dependientes de la misma. El Defensor Cívico respectivo, al recibir la reclamación requiere del funcionario responsable que proceda conjuntamente al examen del asunto en el plazo de cinco días, y de acuerdo con las exigencias del departamento u oficina administrativa, señala el plazo máximo para la normal resolución del asunto, dando cuenta al interesado y a los órganos regionales, así como también de los retrasos que se produzcan.

---

lada "Revue de vic administrative en France et a l'étranger", en "Revue de Droit public et de la sciencce politique en france et a l'étran ger", París, julio-agosto de 1978, pp. 1104-1107, Vallina Velarde, Vicente de la, *La figura del "Mediador" en el derecho positivo francés*, cit., *supra* nota 70, pp. 141-151.

<sup>76</sup> Cfr. Stacey, Frank, *op. ult. cit.*, pp. 106-107; Gil Robles y Gil Delgado, Álvaro, *El control parlamentario para la administración*, cit., *supra* nota 12, pp. 172-174.

<sup>77</sup> El texto castellano de la ley regional de Toscana de 21 de enero de 1974, así como un resumen de la de 6 de junio del mismo año, para la Región de Liguria, pueden consultarse en el libro de Gil Robles y Gil Delgado, Álvaro, *op. ult. cit.*, pp. 302-305.

110. Los Defensores Cívicos regionales a los que nos estamos refiriendo tienen la obligación de enviar al examen del Consejo Regional un informe semestral detallado sobre la actividad desarrollada y los casos en los cuales se hubiesen comprobado retardos e irregularidades.<sup>78</sup>

111. D) Finalmente, en nuestro breve recorrido, haremos una referencia muy sucinta del Comisionado de la ciudad de Zürich, que recibe el nombre de *Beauftragte in Beschwerdensachen der Staát Zürich* (que libremente traducido podría denominarse de Comisionado para recibir reclamaciones), introducido por ley orgánica municipal de primero de enero de 1971, electo por el Consejo Municipal de carácter representativo, por un periodo de cuatro años, con posibilidad de reelección, pero independiente tanto del citado Consejo como de la Municipalidad, que es el órgano ejecutivo.<sup>79</sup>

112. El acceso al Comisionado es directo y sumamente flexible, pues puede ser interpuesto no sólo por escrito sino también en forma oral, por cualquier persona, individual o colectiva, inclusive los extranjeros que residan en otro país, pero que tengan contacto con las autoridades administrativas municipales; y sin necesidad de demostrar estrictamente el interés jurídico. El Comisionado tiene la facultad de dirigirse a la autoridades respectivas para solicitar informes y colaboración, comunicando a la misma la propuesta o recomendación sobre la solución que considere más pertinente, pero sin que sus sugerencias tengan carácter imperativo, las que además se envían al reclamante, al funcionario respectivo y a su superior jerárquico, con independencia del informe general que debe enviar ante el Consejo Municipal, que posteriormente es publicado.<sup>80</sup>

## VI. La trascendencia del Ombudsman en Canadá y los Estados Unidos.

113. A) *Canadá* es un país que pertenece todavía a la Comunidad Británica, y por lo mismo, está muy influido por las instituciones jurídicas inglesas, de manera que no resulta extraño que se establecieran institución es similares al Comisionado Parlamentario británico, pero como país

---

<sup>78</sup> Cfr. Gil Robles y Gil Delgado, Álvaro, óp. ult. cit., pp. 191-192.

<sup>79</sup> Cfr. Kempf, Udo, *Bürgerbeauftragte*, cit., *supra* nota 67, pp. 42-44.

<sup>80</sup> Cfr. Gil Robles y Gil Delgado, Álvaro, *El control parlamentario. de la administración*, cit., *supra* nota 12, pp. 195-196.

de carácter federal, en el cual las provincias poseen facultades legislativas autónomas de gran importancia, la cuestión se ha presentado tanto en el ámbito nacional como en el de las Entidades Federativas, y en esta dirección observamos un fenómeno similar al de su vecino del Sur, es decir, los Estados Unidos, ya que el *Ombudsman* no ha podido introducirse en la esfera nacional, pero en cambio sí en varias Entidades locales.

114. En efecto, no obstante que ante el Parlamento Federal canadiense se han presentados varios proyectos, uno en 1960,<sup>81</sup> y otros dos, diez años después,<sup>82</sup> no han logrado prosperar, aun cuando debe mencionarse que se han establecido dos funcionarios para ejercer fiscalización sobre aspectos específicos, como el *Commissioner of Official Languages*, que tiene por objeto investigar las quejas sobre el incumplimiento de las disposiciones sobre idiomas oficiales (inglés y francés), en las oficinas de servicios públicos; y el *Correctional Investigator*, que recibe las reclamaciones de los detenidos contra las autoridades penitenciarias federales.<sup>83</sup>

115. Hasta la fecha, ocho de las diez provincias canadienses han establecido Comisionados Parlamentarios, en la mayoría de ellas, inclusive con el nombre de *Ombudsman*, en la inteligencia de que los ordenamientos de New Brunswick y Alberta fueron los primeros en introducir la institución en el año de 1967;<sup>84</sup> les siguió Quebec al crear el *Protecteur du Citoyen* en el año de 1968;<sup>85</sup> en 1969 Nova Scotia y Manitoba; Ontario en 1975, y finalmente, en julio de 1975, en la Provincia de New Foundland se designó a un *Ombudsman* de acuerdo con la ley que se aprobó desde 1970; en tal virtud sólo carecen de Comisionados las Entidades de British Columbia y Prince Edward Island.<sup>86</sup>

---

<sup>81</sup> El texto castellano del proyecto C-7, presentado ante la Cámara de los Comunes del Parlamento Federal de Canadá en 1964, se consigna como apéndice en el libro de Rowat, cit., *supra* nota 7, pp. 386-390.

<sup>82</sup> Cfr. Gil Robles y Gil Delgado, Álvaro, *El control parlamentario de la administración*, cit., *supra* nota 12, p. 124, quien se refiere a los proyectos C-106 y C-151.

<sup>83</sup> Cfr. Gil Robles y Gil Delgado, Álvaro, *op. ult. cit.*, p. 124; Stacey, Frank, *Ombudsmen Compared*, cit., *supra* nota 12, p. 51.

<sup>84</sup> El texto castellano de la ley de Alberta puede consultarse en el libro de Rowat, tantas veces citado, *supra* nota 7, pp. 435-445; y la traducción italiana de la ley de New Brunswick de 19 de mayo de 1967, en la obra *Ricerwa sul Commissario Parlamentare*, cit., *supra* nota 36, pp. 137-147.

<sup>85</sup> Cfr. Stacey, Frank, *Ombudsmen Compared*, cit., *supra* nota 12, pp. 52-53. El texto de la ley de 14 de noviembre de 1968 sobre el Defensor Cívico de Québec, está consignada en italiano en la obra *Ricerca sul Commissario Parlamentare*, *op. ult. cit.*, pp. 151-159.

<sup>86</sup> Cfr. Gil Robles y Gil Delgado, Álvaro, *El control parlamentario de la administración*, cit., *supra* nota 12, pp. 131-137.



116. Resultaría complicado describir los matices de los diversos, Comisionados Parlamentarios establecidos en las provincias canadienses, pero podemos señalar que los mismos fueron influidos por los ordenamientos de Gran Bretaña y Nueva Zelandia, y en forma indirecta por la institución escandinava, si bien la doctrina ha resaltado la importancia del Protector del Ciudadano en la provincia de Quebec, por ser la más poblada y además en virtud de que dicho funcionario ha tenido mayor experiencia en la tutela de los derechos de los administrados.<sup>87</sup>

117. En sus aspectos más genéricos, los *Ombudsmen* de las Entidades Federativas del Canadá, son designados por el Gobernador a propuesta de la legislatura local, de la cual dependen pero conservando cierta autonomía; el acceso a los mismos es directo, ya que poseen la facultad de recibir sin la intervención de los parlamentarios, las reclamaciones de los gobernados, las cuales deben investigar, y en su caso formular propuestas o recomendaciones que carecen de imperatividad, con la atribución de enviar informes específicos cuando lo consideren necesario, y anualmente un informe al organismo legislativo correspondiente que después se da a la publicidad; de todo *lo cual* puede concluirse que se apartan muy poco de los modelos que influyeron su establecimiento.<sup>88</sup>

118. B) Por lo que se refiere a los *Estados Unidos*, la situación es todavía más compleja, ya que además de su estructura federal, los norteamericanos fueron los creadores del gobierno presidencialista,<sup>89</sup> en forma diversa a Canadá, que conserva el régimen parlamentario, de modo que la institución que estamos analizando ha introducido matices muy variados en las diversas Entidades en las cuales se ha implantado, con la circunstancia de que además han proliferado organismos similares o que se alejan del arquetipo escandinavo, en numerosas ciudades, e inclusive con funciones muy específicas en algunas hipótesis.<sup>90</sup>

---

<sup>87</sup> Cfr. Stacey, Frank, *Ombudsmen Compared*, cit., *supra* nota 12, pp. 54-69.

<sup>88</sup> Cfr. Gil Robles y Gil Delgado, Álvaro, *El control parlamentario de la administración*, cit., *supra* nota 12, pp. 123-145; Stacey, óp. ult., cit., pp. 51-91.

<sup>89</sup> Cfr. las diversas opiniones sobre la conveniencia o los obstáculos para el establecimiento de la figura del Ombudsman en los Estados Unidos, en los estudios de Reuss, Henry S., y Munsey, Everard, *Estados Unidos*; Abraham, Henry J., *La necesidad de un Ombudsman en los Estados Unidos*; Krislov, Samuel, *Una opinión moderna*; y Morstein Marx, Fritz, *La importación de instituciones extranjeras*, todos ellos en la obra de Rowat, cit. *supra* nota 7, pp. 259-267; 306-313; 321-332, y 332-341, respectivamente

<sup>90</sup> Las modalidades principales están contenidas en los estudios de Anderson, Stanley V., *Ombudsman Papers*; cit., *supra* nota 1, y el editado por Wyner, Alan J., *Executive Ombudsmen in the United States*, Berkeley, California, 1973.

119. En primer término, debe señalarse que no obstante haberse presentado varios proyectos legislativos proponiendo el establecimiento de un *Ombudsman* en el ámbito nacional, ante el Congreso de los Estados Unidos, dichos proyectos no han logrado éxito,<sup>91</sup> pero en cambio, en forma similar a lo ocurrido en Canadá, se han introducido institucionales semejantes, en las Entidades Federativas inclusive expresamente con el nombre de *Ombudsman*.

120. Las Entidades locales que introdujeron la institución de acuerdo con el modelo escandinavo, fueron Hawai en 1967;<sup>92</sup> Nebraska en 1969;<sup>93</sup> Iowa en 1972; New Jersey en 1974, y Alaska en 1975, ya que en todas ellas el funcionario es designado por la legislatura local, de la cual dependen, con facultades de recibir directamente reclamaciones de los gobernados contra los actos de las autoridades administrativas; con la facultad de investigar y formular propuestas o recomendaciones sin fuerza imperativa, con la obligación de enviar un informe anual al órgano legislativo de la Entidad respectiva.<sup>94</sup>

121. Pero además de los anteriores, han proliferado funcionarios con el nombre de *Ombudsman*, o bien de Oficinas de quejas o de protección de los ciudadanos, pero que carecen del carácter de Comisionados parlamentarios, ya que son designados por el Gobernador respectivo y están vinculados a la administración, e inclusive en algunos Estados, es el Vicegobernador quien asume esta función de vigilancia sobre las autoridades administrativas, de manera que en todos estos casos se puede hablar del *Executive Ombudsman*, cuyas características describiremos en el inciso VIII de este trabajo.<sup>95</sup>

---

<sup>91</sup> Dos de estos proyectos, el presentado por el diputado Henry S. Reuss ante la Cámara Federal de Representantes el 16 de julio de 1963, y el del senador Edward V. Long, ante la Cámara Alta el 7 de marzo de 1967, pueden consultarse en traducción española en el libro de Rowat, cit., *supra* nota 7, pp. 391-399. Sobre las discusiones en el Congreso de los Estados Unidos sobre estas iniciativas, cfr. Anderson, Stanley V., óp. ult. cit., pp. 14-23.

<sup>92</sup> El texto español de la Ley de Hawai de 1967, está contenida como Apéndice, tanto en la obra de Rowat, cit., *supra* nota 7, pp. 446-449; como en la de Gil Robles y Gil Delgado, Álvaro, *El control, parlamentario de la administración*, cit., *supra* nota 12, pp. 281-285.

<sup>93</sup> El texto de la iniciativa que dio lugar a la citada Ley de Nebraska, puede consultarse en italiano en la obra *Ricerca sul Commissario Parlamentare*, cit., *supra* nota 36, pp. 171-175.

<sup>94</sup> Cfr. Gil Robles y Gil Delgado, Álvaro, *El control parlamentario de la administración*, cit., *supra* nota 12, pp. 139-145.

<sup>95</sup> Cfr. Wyner, Alan J., *Executive Ombudsmen, and Criticism of Contemporary American Public Bureau*, en el libro editado por el mismo autor, cit., *supra* nota 89, pp. 3-15.

## VII. Proyectos de introducción en otros países y en el ámbito supranacional o comunitario.

122. A) En forma muy esquemática podemos señalar que la metéorica trascendencia de la institución escandinava, además de los ordenamientos en los cuales se ha introducido y que hemos señalado brevemente con anterioridad, se encuentra en estudio en otros varios órganos legislativos, y de acuerdo con la experiencia comparativa anterior, no es aventurado sostener, que en un futuro más o menos próximo podremos constatar su creación en esos ordenamientos.

123. Además de los proyectos legislativos presentados en los Parlamentos Federales de Canadá y los Estados Unidos (ver *supra* párrafos 114 y 119), se han elaborado varias iniciativas, entre las cuales destacan, en primer lugar, la propuesta formulada por la Comisión de Reformas Administrativas Federales de la India, presentada en 1966, en la que se recomienda la creación de una autoridad que se ocupe de las quejas contra Ministros y Secretarios del Gobierno, con el nombre de *Lokpal* y además, el establecimiento de otros funcionarios con el nombre de *Lokayuta*, para investigar la conducta de las autoridades administrativas tanto nacionales como de las Entidades federativas, y las características de todos ellos serían similares por su designación, autonomía, facultades de investigar y formular propuestas, así como informes anuales, con el *Ombudsman* escandinavo y sus modalidades en Gran Bretaña y Nueva Zelandia.<sup>96</sup>

124. En Italia los proyectos de introducción de instituciones similares al *Ombudsman*, con el nombre de *Difensore cívico*, se encuentran en un estado de avanzada elaboración, e inclusive como lo mencionamos anteriormente, algunos de esos proyectos han sido aprobados, a través de las leyes que establecieron los Defensores Cívicos de las Regiones de Toscana y Liguria (ver *supra* párrafos 108 y 109).

125. Actualmente se encuentran en estudio en el Parlamento italiano tres proyectos de Defensores Cívicos nacionales, el primero presentado en la Cámara de Diputados por el representante Bozzi con fecha 10 de julio de 1968; y los otros dos el Senado de la República, para el esta-

---

<sup>96</sup> El texto de esta propuesta puede consultarse en su traducción castellana en la obra de Rowat, cit., *supra* nota 7, pp. 450-456. Por su parte, Stacey, Frank, *Ombudsmen Compared*, p. 231, afirma que se han establecido tres Ombudsmen a nivel local en la India, es decir, en el Estado de Maharashtra en 1971, y en los de Bihar y Rajasthan en 1973.

blecimiento de un Comisionado Parlamentario para las fuerzas armadas, presentados el 21 de octubre de 1968 por los senadores Anderlini y otros, y el 3 de febrero de 1971 por los senadores Serna y otros.<sup>97</sup>

126. También se han presentado iniciativas para establecer Defensores Cívicos regionales y aún para algunas ciudades italianas, y al respecto podemos mencionar los proyectos para las regiones de Lazio, Liguria y del Trentino-Alto Adige, así como para la ciudad de Milán.<sup>98</sup>

127. Con ciertas modalidades, todos estos proyectos se inspiran claramente en el modelo sueco y en las experiencias de otros ordenamientos que lo han introducido posteriormente, y por lo tanto, se ha propuesto el establecimiento de funcionarios dependientes del organismo legislativo nacional, regional o inclusive los cuerpos representativos municipales, en su caso, otorgando a los propios funcionarios la facultad de fiscalizar las actividades de las autoridades administrativas, recibir las reclamaciones de los gobernados, formular recomendaciones no imperativas y presentar un informe anual ante el propio organismo legislativo.<sup>99</sup>

128. B) En el ámbito supranacional y comunitario, también se observa la tendencia hacia la creación de funcionarios u organismos con actividades similares a las del *Ombudsman* o Comisionado Parlamentario, y en este sentido es posible sostener que son parecidas con las de los *Ombudsmen* que hemos examinado, las atribuciones que se otorgan al Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas,<sup>100</sup> por el Protocolo

---

<sup>97</sup> Cfr. entre otros, Cannata, Francesco, *L'Ombudsman in Italia. In margine alle proposte di legge per l'istituzione del Difensore Civico*. En "Revista amministrativa della Repubblica Italiana", Roma, febrero, marzo, abril y mayo de 1969, pp. 100-114; 192-201; 260-269, y 347-361, respectivamente; La Pégola, Antonio, *Introduzione*, en la obra "Ricerca sul Commissario Parlamentare", cit., *supra* nota 36, especialmente pp. 17-27; en la inteligencia de que los textos de los proyectos mencionados figuran en el citado libro, pp. 209-230; del mismo tratado La Pégola, Antonio, *In margine alle proposte per l'istituzione di un "Difensore Civico"*, en el libro colectivo "Studi in memoria di Orazio Condorelli", Vol. 11, Milano, 1974, pp. 731-759; Napione Giovanni, *Ombudsman. Il controllore della pubblica amministrazione*, Milano, 1969, pp. 203-280.

<sup>98</sup> Dichos proyectos pueden consultarse en la obra mencionada en la nota anterior, *Ricerche sul Commissario Parlamentare*, pp. 231-243.

<sup>99</sup> Cfr. La Pégola, Antonio, *In margine alle proposte per l'istituzione di un "Difensore Civico"*, cit., *supra* nota 96, pp. 748-759.

<sup>100</sup> Cfr. entre otros, Humphrey, John, *Los derechos humanos. Las Naciones Unidas y el año de 1968*, en "Revista de la Comisión Internacional de Juristas", Ginebra, Suiza, junio de 1968, pp. 16-26; *La petición individual*, en "La Revista" de la propia "Comisión Internacional de Juristas", marzo de 1970, pp. 27-32; Hoare, Samuel, *Recent Developments in the United Nations concerning the protection of human rights*, en la obra colectiva "René Cassin Ami-

Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas de 16 de diciembre de 1966, para recibir las reclamaciones de las personas físicas que se encuentren bajo la jurisdicción de los Estados signatarios del citado Protocolo, por la violación de los derechos fundamentales enunciados en el Pacto Internacional respectivo, siempre que hubiesen agotado los recursos internos disponibles.<sup>101</sup>

129. En efecto, según los artículos 4o. a 60. del mencionado Protocolo adicional, el Comité de Derechos Humanos, comunica al Estado parte de 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 en los términos del artículo 45 del Pacto respectivo, un resumen de sus actividades en relación con las reclamaciones recibidas.

130. Tomando como base las atribuciones encomendadas al citado Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas para investigar las quejas de las personas físicas por violación de los derechos humanos consignados en el Pacto Internacional respectivo, y que guardan cierta semejanza con las encomendadas al *Ombudsman*, sería bastante sencillo, al menos en sus aspectos formales, establecer un Comisionado de la Asamblea General que pueda equipararse con mayor propiedad al modelo escandinavo, lo que en nuestro concepto sería sumamente provechoso para la protección eficaz de los propios derechos fundamentales.

131. Por otra parte, existe la posibilidad de la creación de un *Ombudsman Europeo*, como Comisionado del Parlamento Comunitario, que fue vigorizado considerablemente a través de la reciente elección popular de sus miembros, ya que por una parte, un buen número de los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros de la Comunidad Europea ya han establecido la institución a nivel nacional, y por la otra, se advierte la tendencia regional para llevar estos instrumentos nacionales al nivel

---

corum Discipulorumque Líber tomo I, "Problemes de protection internationale des droits de l'homme", Paris, 1969, pp. 101-107.

<sup>101</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción al estudio procesal comparativo*, cit., *supra* nota 2, p. 173. *Id.* *Los derechos humanos y su protección ante las jurisdicciones nacionales*, en la obra colectiva "Miscellanea W. J. Ganshof van der Meersh", Bruxelles-Paris, 1972, p. 111.

comunitario, si se toman en cuenta las recomendaciones aprobadas el 29 de noviembre de 1974 por la Comisión Jurídica del Consejo de Europa, con motivo de la reunión efectuada en París del 18 al 24 de abril del citado año de 1974, de todos los *Ombudsmen* y Comisionados Parlamentarios de los Estados miembros del citado Consejo, conjuntamente con expertos y observadores.<sup>102</sup>

### VIII. La figura del Executive Ombudsman.

132. Ya hemos mencionado con anterioridad que aún los ordenamientos escandinavos que han servido de modelo a la institución clásica del *Ombudsman* concebido como un Comisionado Parlamentario, han introducido, al lado del sistema original, algunos funcionarios con atribuciones similares, pero designados por el organismo ejecutivo, como ocurre en Suecia con los llamados *Ombudsmen* para los consumidores y para la libertad económica (ver *supra* párrafo 24) , así como el *Ombudsman* noruego para la protección de los consumidores (ver *supra* párrafo 42), sin olvidar al importante *Médiateur* francés, que también es designado por el ejecutivo, si bien este último no puede destituirlo libremente (ver *supra* párrafo 99).

133. Pero en estricto sentido, esta figura del *Executive Ombudsman* ha florecido vigorosamente en los Estados Unidos, como instrumento jurídico paralelo al arquetipo clásico del Comisionado Parlamentario, debido a un conjunto de factores, entre ellos la circunstancia de que el ordenamiento constitucional norteamericano federal tiene carácter presidencialista -lo que influye en los Gobiernos de las Entidades Federativas- pero también en virtud de que resulta más sencillo establecer este tipo de funcionarios, debido a que requieren de menores formalidades jurídicas, es decir, no es necesario apoyarse forzosamente en una ley específica, y, además, no plantean complicados problemas políticos.<sup>103</sup>

134. Pero no debe olvidarse que en los propios Estados Unidos también se han implantado Comisionados parlamentarios en varias de

---

<sup>102</sup> Cfr. Gil Robles y Gil Delgado, Álvaro, *El control parlamentario de la administración*, cit., *supra* nota 12, pp. 209-213, autor que transcribe en la última página citada, el texto castellano de la recomendación mencionada.

<sup>103</sup> Cfr. Anderson, Stanley V., *Comparing Classkal and. Executive Ombudsman* en la obra colectiva "Executive Ombudsmen in the United States", cit., *supra* nota 1, pp. 307-315.

las Entidades Federativas (ver *supra* párrafo 118), lo que significa que simultáneamente se están ensayando ambos instrumentos jurídicos para la defensa de los derechos e intereses legítimos de los gobernados, sin que pueda señalarse en la situación actual, cuál de ellos tendrá predominio en el futuro.

135. Por tanto, es posible mencionar varios ejemplos de *Ombudsman* designados por el organismo ejecutivo, y que han funcionado razonablemente en varias esferas, particularmente en algunas ciudades o Entidades Federativas norteamericanas, y entre ellas es posible destacar la oficina de quejas del Ayuntamiento de Chicago;<sup>104</sup> la Oficina de información y quejas de Honolulu;<sup>105</sup> las delegaciones municipales de la ciudad de Boston;<sup>106</sup> el *Ombudsman* del condado de Nassau, en la ciudad de Nueva York;<sup>107</sup> Los Vicegobernadores de algunas Entidades Federativas;<sup>108</sup> la oficina de auxilio ciudadano en Iowa;<sup>109</sup> el *Ombudsman* de Oregón, que oficialmente ha recibido la denominación clásica;<sup>110</sup> y así pudiéramos seguir enumerando oficinas y funcionarios dependientes, pero con cierta autonomía, de los organismos ejecutivos y que están funcionando en diversas ciudades y Entidades de los Estados Unidos.<sup>111</sup>

136. Consideramos muy agudas las observaciones del tratadista estadounidense Stanley V. Anderson, cuando afirma, al comparar los modelos clásicos y el más reciente del *Ombudsman* dependiente del ejecutivo, que este último no debe considerarse como una corrupción o distorsión del primero, sino más bien una variación del mismo, con el que puede

---

<sup>104</sup> Cfr. Wyner, Alan J., *Complaining to City Hall: The Chicago Approach*, en el libro mencionado en la obra anterior, pp. 17-44.

<sup>105</sup> Cfr. Moore, John E., *Honolulu's Office of Information and Complaint, Approach*, en el libro mencionado en la nota anterior, pp. 17-44.

<sup>106</sup> Cfr. Nordlinger, Eric A., *Boston's Little City Halls: Citizens as Clients*, en la misma obra, pp. 71-110.

<sup>107</sup> Cfr. Hannon, Philip J., *The Nassau County Ombudsman*, en la obra mencionada en las notas anteriores, pp. 11-133; Anderson, Stanley V., *Annual Reports of the Commissioner of Accounts County of Nassau (1966-1967)*, en su obra "Ombudsman Papers", cit. *supra* nota 89, pp. 125-168.

<sup>108</sup> Cfr. Wyner, Alan J., *Lieutenant Governors as Political Ombudsmen*, en el libro varias veces mencionado "Executive Ombudsmen in the United States", cit., *supra* nota 89, pp. 135-149.

<sup>109</sup> Cfr. Liston, Albert M., *The Office of the Iowa Citizens Aide*, en la obra citada en la nota anterior, pp. 151-188.

<sup>110</sup> Cfr. Capps, Douglas L., *Executive Ombudsmen: The Oregon Experience*, en el libro mencionado en las dos notas anteriores, pp. 189-231.

<sup>111</sup> Cfr. Gil Robles y Gil Delgado, Álvaro, *El control parlamentario de la administración*, cit., *supra* nota 12, pp. 143-145, y nota 10 de la p. 144.

combinarse, ya que cada uno de los dos sistemas de *Ombudsman* poseen ventajas e inconvenientes, pero ambos pueden constituir instrumentos eficaces para tutelar los derechos de los gobernados y para mejorar los servicios públicos de la administración.<sup>112</sup>

### IX. *El Promotor de la Justicia de Portugal y el Defensor del Pueblo en la Constitución española de 1978.*

137. Las instituciones más recientes en el derecho continental europeo, han sido las introducidas en los ordenamientos de dos países ibéricos, que surgieron de prolongadas dictaduras autoritarias, para evolucionar hacia regímenes democráticos, en los cuales se establecieron las instituciones tutelares de los derechos humanos como una reacción muy explicable contra el desconocimiento de tales derechos durante muchos años.

138. A) El primer *Ombudsman* ibérico en aparecer recibió el nombre de *Promotor de la Justicia (Proveedor de Justicia)* en virtud de Decreto-ley de 21 de abril de 1975, cuyo artículo primero, le otorgó la misión fundamental de “asegurar la justicia y legalidad de la administración pública a través de medios informales, investigando las quejas de los ciudadanos contra la administración y procurándoles soluciones adecuadas”.<sup>113</sup>

139. Las facultades otorgadas a este funcionario son muy amplias, tanto por lo que se refiere a las autoridades fiscalizadas, que corresponden a todos los sectores de la actividad administrativa, incluyendo las entidades locales y todos los servicios y empresas públicas, entidades autónomas locales y personas colectivas del derecho público (artículo 5o. inciso 1, de la Ley), como por lo que respecta a las reclamaciones de los gobernados, que puede recibir directamente, sin sujetarse a plazos ni formalidades, pues se pueden presentar oralmente, y sin exigirse el interés

---

<sup>112</sup> Cfr. Anderson, Stanley V., *Comparing Classical; and Executive Ombudsmen*, cit., *supra* nota 102, p. 314.

<sup>113</sup> El texto castellano de la ley mencionada de 1975, puede consultarse tanto en la obra de Gil Robles y Gil Delgado, Álvaro, *El control parlamentario de la administración*, cit., pp. 291-297 *supra* nota 12, quien califica a la institución como Proveedor de la Justicia; y también en la versión de Pellón, Ricardo, en “Documentación Administrativa”, Núm. 179, Madrid, julio-septiembre de 1978, pp. 444-449; y quien utiliza el vocablo, a nuestro modo de ver más adecuado, de “Promotor de la Justicia”.



personal del reclamante (artículos 7o. y 80.); pero además dicho Promotor puede actuar por cuenta propia (artículo 9o.).

140. El Promotor de la Justicia carece de facultades para modificar o anular los actos administrativos, ya que únicamente puede recomendar dicha modificación o anulación a las autoridades administrativas competentes (artículo 14) y sus decisiones, incluyendo el archivo del procedimiento, deben ser comunicadas a los reclamantes y a los organismos o funcionarios contra los cuales se presentaron las quejas (artículo 15).<sup>114</sup>

141. De acuerdo con la ley mencionada de 1975, el Promotor de la Justicia era designado por el Presidente de la República, de una lista de tres nombres presentados por el Primer Ministro y el Ministro de Justicia (artículo 2o.), por lo que funcionó como *Executive Ombudsman* hasta que se promulgó la Constitución de 1976,<sup>115</sup> cuyo artículo 24, transformó la institución en un Comisionado Parlamentario, según el modelo clásico, ya que dicho precepto estableció que debería ser designado por la Asamblea Nacional.

142. En los términos de dicho artículo 24 constitucional, situado en el Título I, que se contrae a los principios generales de la Parte I de la Carta Suprema, sobre “derechos y libertades fundamentales”, los ciudadanos pueden presentar quejas por actos u omisiones de los poderes públicos, al Promotor de la Justicia, quien las apreciará sin facultades decisorias, dirigiendo a los órganos competentes las recomendaciones necesarias para prevenir y reparar injusticias, pero las funciones de dicho Promotor son independientes de los instrumentos de jurisdicción voluntaria o contenciosa previstos en la Constitución y en las leyes.<sup>116</sup>

---

<sup>114</sup> Cfr. Gil Robles y Gil Delgado, Álvaro, óp. ult. cit., pp. 184-186.

<sup>115</sup> Sobre las observaciones hechas al referido precepto constitucional en el momento de su votación, cfr. Caldeira, Reinaldo y Céu Silva, María, *Constitución Política de República Portuguesa*, 1976, Lisboa, 1976, pp. 514-518.

<sup>116</sup> En la parte relativa de la exposición de motivos del Decreto Ley que estableció al citado Promotor en 1975, se expuso: “4. Poniéndose en contacto directamente y sin formalidad alguna con los ciudadanos, actuando en un plano de absoluta y rigurosa independencia frente a todos los órganos de la Administración, iniciando su actividad por iniciativa propia o a consecuencia de reclamaciones que se le dirijan, con acceso abierto e inmediato a todos los sectores administrativos, pudiendo efectuar las inspecciones, preguntas y exámenes que tenga por necesarios, el Promotor de la Justicia constituirá un garante de los derechos y libertades de los ciudadanos y un factor decisivo en una verdadera y auténtica democratización de la vida nacional».

143. B) Más recientemente, la *Constitución democrática española* ratificada en referéndum de 6 de diciembre de 1978, siguió el ejemplo de la legislación portuguesa y consagró la figura del *Defensor del Pueblo* en su artículo 54, situado en el Capítulo cuarto, del Título Primero, de la referida Carta Constitucional, capítulo que regula las garantías de las libertades y derechos fundamentales.<sup>117</sup>

144. El precepto constitucional es muy escueto, pero del mismo podemos concluir que el propósito del constituyente fue la creación de un *Ombudsman* en su sentido clásico, es decir como “Comisionado de las Cortes Generales”, designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en el referido Título Primero denominado “De los derechos y deberes fundamentales”,<sup>118</sup> y sus facultades están dirigidas a supervisar la actividad de la administración, dando cuenta a las propias Cortes Generales sobre el ejercicio de sus funciones.

145. Corresponderá a la ley orgánica respectiva, establecer con precisión las atribuciones y la estructura del Defensor del Pueblo, por lo que hasta entonces será posible analizar específicamente los lineamientos concretos de la institución, cuyos principios básicos establecidos en la Ley Suprema, se aproximan bastante al modelo del Comisionado Parlamentario escandinavo y de otros países que han seguido sus huellas, pero en cambio resulta hasta cierto punto novedoso lo dispuesto en los

---

<sup>117</sup> Cfr. la Pérzola, Antonio, *Ombudsman y Defensor del Pueblo. Apuntes para una investigación comparada*, en “Revista de Estudios Políticos” Madrid, enero-febrero de 1979, pp. 69-92, especialmente pp. 82 y ss.; Verdú, Lucas, comentario al título I, pp. 142-143, en la obra colectiva, *Constitución española. Edición comentada*, Madrid, 1979; Alzaga, Oscar. *La Constitución española de 1978. (Comentario sistemático)*, Madrid, 1978, pp. 351-356; Gómez Reino y Camota, Enrique, *Las libertades públicas en la Constitución*, en la obra colectiva “Lecturas sobre la Constitución española”, tomo I, 2a. Ed., Madrid, 1979, pp. 60-61. Y como estudios comparativos destinados a divulgar la institución del *Ombudsman* en España, podemos citar, además del libro de Gil Robles y Gil Delgado, Álvaro. *El Control, parlamentario de la administración*, que hemos mencionado en numerosas ocasiones, *supra* nota 12, y quien se refiere a la posibilidad de su establecimiento en la propia España, pp. 223-241; también debe mencionarse el documentado estudio del tratadista Pellón, Ricardo, *Las metamorfosis del “Ombudsman”*, en “Documentación Administrativa”, Núm. 161, Madrid, septiembre-octubre de 1974, pp. 17-79; así como el trabajo comparativo de Pitarch, Ismael E., *El Ombudsman en el Estado intervencionista*, en el libro colectivo “El control parlamentario del gobierno en las democracias pluralistas”, cit., *supra* nota 9, pp. 420-433.

<sup>118</sup> En efecto, el citado artículo 54 constitucional dispone textualmente: “Una ley orgánica regulará la Institución del Defensor del Pueblo, como alto comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en este Título, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales”.

incisos a) y b) de la fracción I del artículo 162 de la misma Carta de 1978, en cuanto se otorga legitimación al referido Defensor del Pueblo para interponer el recurso de inconstitucionalidad, y además, paralelamente al Ministerio Fiscal, el recurso de amparo; ambas instancias ante el Tribunal Constitucional establecido por dicha Ley Fundamental.<sup>119</sup>

146. Es cierto que el *Ombudsman* establecido en los países escandinavos tiene facultades similares a las del Ministerio Público en cuanto puede solicitar ante los tribunales ordinarios la aplicación de sanciones, inclusive de orden criminal, en contra de los funcionarios que incurran en faltas o delitos (ver *supra* párrafos 19, 30, 36), lo que ocurre muy excepcionalmente, pero ninguno de ellos puede interponer demandas judiciales para la tutela de los derechos fundamentales o bien para impugnar la inconstitucionalidad de las disposiciones legislativas que afecten los derechos de los administrados, por lo que debe estimarse como un instrumento innovador, el introducido en este aspecto por la Constitución española, y corresponderá a la futura ley orgánica sobre el Defensor del Pueblo, fijar el alcance de esta atribución.

#### X. La posibilidad de la introducción del *Ombudsman* en el ámbito latinoamericano y específicamente en México.

147. Hasta el momento han sido muy escasos los intentos para crear la figura del *Ombudsman*, ya sea parlamentario o ejecutivo, en los ordenamientos latinoamericanos, en virtud de que ha predominado la idea de que es una institución que se encuentra muy lejana de nuestra tradición jurídica. Sin embargo, la circunstancia de que se hubiese introducido en las Constituciones democráticas de Portugal y de España, es previsible que despierte entre los juristas de nuestra región mayor interés por analizar este instrumento protector de los derechos de los administrados.

148. Al respecto debe señalarse que se han elaborado algunos estudios e inclusive proyectos legislativos para introducir, con diversos nombres, el *Ombudsman* en algunos países de América Latina, tomando en cuenta también, que se han creado instituciones similares, en particular para la protección de los débiles en el consumo.

---

<sup>119</sup> Cfr. además de los autores mencionados, cfr. el estudio de Ull Pont, Eugenio, *El Defensor del Pueblo-0*, en la obra colectiva "Lecturas sobre la Constitución española", cit., *supra* la misma nota 116, tomo II, Madrid-, 1978, pp. 467-492.

149. En esta dirección podemos destacar el análisis comparativo entre el *Ombudsman* escandinavo y el Fiscal General venezolano que realizó el conocido tratadista Humberto J. La Roche, pero sin formular proposiciones concretas para su introducción en ese país Sudamericano,<sup>120</sup> en tanto que el distinguido constitucionalista colombiano Carlos Restrepo Piedrahita mencionó, en un estudio muy reciente, los diversos proyectos presentados ante el Congreso de su país, a partir de la proposición formulada por el senador Augusto Espinosa Valderrama en julio de 1964, y por conducto de varias iniciativas posteriores, en las que se pretendió introducir el *Ombudsman* en su sentido clásico, con los nombres de *Veeduría de la Administración*, *Procurador Parlamentario*, *Defensor de los Derechos Humanos*, etcétera.<sup>121</sup>

150. En México se han elaborado algunos estudios de tipo comparativo, que mencionamos anteriormente; (ver *supra* párrafo 4) el Prólogo redactado por Daniel Escalante a la traducción española del libro clásico coordinado por Donald C. Rowat; el escrito por el autor de este trabajo como parte de una monografía más amplia, así como el análisis de Juventino V. Castro, quien propone ya concretamente la introducción de un *Ombudsman* ejecutivo, dentro del ámbito de las facultades del Presidente de la República, con apoyo en el artículo 8° de la Ley Orgánica de la Administración Pública.<sup>122</sup>

151. Pero con independencia del posible establecimiento de un *Ombudsman* en sentido estricto, es decir, para fiscalizar las actividades de las autoridades administrativas, se ha dado un primer paso, al introducir una institución similar a través de la protección al débil en el consumo, que en los ordenamientos de Suecia y de Noruega, están encomendados a funcionarios calificados como *Ombudsman* (ver *supra* párrafos 24 y 42)

152. En esta dirección, se expidió la Ley Federal de Protección al Consumidor de 19 de diciembre de 1975, en vigor a partir del 5 de febrero de 1976, que introdujo una institución denominada Procuraduría Federal

---

<sup>120</sup> Cfr. La Roche, Humberto, *El Ombudsman en los países nórdicos y el caso de Venezuela*, cit., *supra* nota 6, especialmente pp. 40-44, sobre las funciones del Fiscal General en Venezuela, como la figura jurídica que en su concepto más se asemeja a la institución escandinava.

<sup>121</sup> Cfr. Restrepo Piedrahita, Carlos, *La idea del Ombudsman en Colombia*, cit., *supra* nota 9, especialmente, pp. 442-454.

<sup>122</sup> Cfr. Castro, Juventino V., *El Ombudsman escandinavo y el sistema constitucional mexicano*. cit., *supra*, nota 10, p. 118, nota 32.

del Consumidor, con antecedentes inmediatos, aun cuando no necesariamente tomados como modelos, en las Leyes de Protección y Defensa del Consumidor, expedidas en Venezuela (5 de agosto de 1974) y en Costa Rica (28 de febrero de 1975), respectivamente.

153. Según el artículo 57 del referido ordenamiento mexicano, la Procuraduría Federal del Consumidor es un organismo descentralizado de servicio social, con funciones de autoridad, con personalidad jurídica y patrimonio propio, establecido para promover y proteger los derechos e intereses de la población consumidora, y a su frente, según los artículos 60 y 61 del citado ordenamiento, se encuentra el funcionario denominado Procurador Federal del Consumidor, designado por el Presidente de la República, por lo que entraría, en su caso, dentro de la categoría de *Executive Ombudsman*, si bien todavía con atribuciones imprecisas en cuanto a investigación y recomendaciones, y por otra parte, la actividad de la Procuraduría respectiva está dirigida esencialmente a fiscalizar las actividades de los proveedores en beneficio de los consumidores, y sólo excepcionalmente, respecto de autoridades administrativas.<sup>123</sup>

154. Entre las facultades de la mencionada Procuraduría Federal, del Consumidor, se encuentran varias que aproximan esta institución, de cierta manera, a la figura del *Ombudsman*, ya que de acuerdo con el artículo 59 de la ley respectiva, se establecen entre otras, las dirigidas: a) a estudiar y proponer medidas encaminadas a la protección del consumidor (fracción IV) ; b) a denunciar ante las autoridades competentes los casos de violación de precios, normas de calidad, peso, medida y otras características de los productos y servicios que lleguen a su conocimiento; los casos en que se presume la existencia de prácticas monopólicas o tendientes a la creación de monopolios; ante el Ministerio Público, los hechos que lleguen a su conocimiento y que puedan ser constitutivos de delitos; así como, además, y en su caso, *ante el superior jerárquico de la autoridad responsable, de los hechos que lleguen a su conocimiento, derivados de la aplicación de la propia "ley, que puedan constituir delitos, faltas, negligencias u omisiones oficiales* (fracciones VI, VII, IX y XI), c) Formular proposiciones (excitar) a las autoridades competentes a fin de que tomen las medidas adecuadas para combatir, detener, modificar, o

---

<sup>123</sup> Cfr. Barrera Graf, Jorge, *La ley de protección al consumidor*, y Codinach, María de Lourdes, *Protección al Consumidor*, ambos en la revista "Jurídica", Núm. 8 y 10, México, julio de 1976 y julio de 1978, pp. 194-202, y tomo 1, pp. 321-349, respectivamente; Ovalle Favela, José, *Algunos problemas procesales de la protección al consumidor en México*, en "Anuario Jurídico", V-1978, México, 1979, pp. 37-54.

evitar todo género de prácticas que lesionen los intereses de los consumidores o de la economía popular (fracción IX) ; d) recibir las reclamaciones de los consumidores en contra de los proveedores, sean éstos personas físicas o colectivas, a las que se les solicitará informes, con el propósito de conciliar a las partes, y en su caso, si las mismas están de acuerdo, la referida Procuraduría puede actuar como amigable componedor o como árbitro, pero sin efectos vinculatorios, ya que cuando se falte al cumplimiento voluntario de lo convenido en la conciliación o en el laudo arbitral, el interesado debe acudir ante los tribunales ordinarios para la ejecución de uno u otro instrumento (fracción VIII).

155. Advertimos la ausencia de la obligación de rendir informes especiales así como el informe anual respectivo, que constituyen aspectos esenciales de las actividades del *Ombudsman*, ya que a través de ellos, esta institución ejerce una presión moral muy importante sobre las autoridades administrativas y le permite señalar las medidas necesarias para mejorar los servicios públicos y corregir errores y deficiencias; si bien el artículo 66 del ordenamiento respectivo otorga a la mencionada Procuraduría Federal del Consumidor, para el desempeño de las funciones correspondientes, el uso de medios de apremio, como son la multa y el auxilio de la fuerza pública.<sup>124</sup>

## XI. Conclusiones.

156. De las breves reflexiones comparativas que hemos hecho con anterioridad, podemos llegar a las siguientes conclusiones, expuestas de manera sintética:

157. *Primera.* La figura del *Ombudsman*, palabra sueca que significa representante, empezó a divulgarse en la primera posguerra en los restantes países escandinavos, después de haber permanecido en forma oscura en la legislación sueca a partir de 1809, y al terminar la Segunda Guerra Mundial, se advierte su influencia en los más diversos ordenamientos, de una manera crecientemente acelerada, a tal grado que se ha podido calificar sin exageración como “institución universal”.

---

<sup>124</sup> En efecto, el artículo 66 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, establece que: “La Procuraduría Federal del Consumidor, para el desempeño de las funciones que le atribuye la ley, podrá emplear los siguientes medios de apremio: I. Multa hasta de veinte mil pesos. II. El auxilio de la fuerza pública. Si fuere insuficiente el apremio se procederá contra el rebelde por delito en contra de la autoridad.”

158. *Segunda*. Los motivos por los cuales el *Ombudsman* ha tenido ese éxito tan extraordinario en las últimas décadas, son bastante complejos, pero podemos señalar entre los que se mencionan con mayor frecuencia, el desorbitado crecimiento de las actividades administrativas en virtud del establecimiento en los países que continúan con la tradición de la democracia occidental, del llamado Estado Social, de Bienestar, Gestor, Manager, Distribuidor, etcétera, expresiones que señalan la irreversible intervención de la propia administración en actividades sociales, económicas y culturales, con lo cual se afecta en grado creciente la esfera jurídica de los gobernados, para cuya tutela los medios tradicionales, como los recursos administrativos internos y la justicia administrativa, se han vuelto insuficientes para proteger eficazmente los derechos y los intereses legítimos de los administrados, debido al gran retraso en resolverse y a, su elevado costo.

159. *Tercera*. El *Ombudsman*, cuya denominación ya se ha consagrado en numerosas legislaciones, o bien en la doctrina y la jurisprudencia, no obstante los nombres que se le han dado en varios ordenamientos; implica una institución que llena una necesidad ineludible, en virtud de la carencia de instrumentos efectivos de tutela de los derechos e intereses legítimos de los administrados, ya que significa la posibilidad para estos últimos de acudir a funcionarios que pueden recibir directa o indirectamente sus reclamaciones, sin necesidad de formalidades procesales; funcionarios facultados para realizar investigaciones inmediatas, que les permite formular recomendaciones para solucionar en forma rápida y sin gastos excesivos para los interesados, los problemas constantes que afectan cotidianamente a los gobernados.

160. *Cuarta*. Además de las facultades del *Ombudsman* para realizar investigación es que conduzcan a soluciones expeditas y satisfactorias en un porcentaje bastante importante de controversias administrativas, que de esta manera no es necesario plantear ante los órganos de la justicia administrativa, verdaderamente saturada por el aumento incesante de las impugnaciones; también resultan de gran trascendencia sus informes, generalmente anuales, que presentan ante el parlamento o el ejecutivo, o ambos, en los cuales se advierten claramente los sectores más sensibles de la administración, lo que ha llevado a algunas legislaciones a conferir al propio *Ombudsman* la atribución de señalar los errores y deficiencias que observen en la actividad administrativa o incluso en los ordenamientos en las cuales se apoya, para sugerir las modificaciones que permitan corregir tales vicios, lo que se ha traducido en el mejoramiento constante en este

amplísimo sector, incluyendo la tendencia a humanizar las siempre difíciles relaciones entre la administración y los gobernados.

161. *Quinta*. Si bien es impresionante el gran número de legislaciones que han adoptado las instituciones, pertenecientes, además, a diversas familias o sistemas jurídicos y a distintas formas de gobierno -debiendo tomarse en cuenta además, que en los países socialistas, una función similar es realizada por la Procuratura- sólo pudimos efectuar un examen panorámico de los ordenamientos en los cuales se ha constatado su funcionamiento satisfactorio o inclusive a un nivel elevado de eficiencia señalando también los matices que el propio *Ombudsman* ha experimentado al adaptarse a las necesidades peculiares de cada país.

162. *Sexta*. De este examen panorámico podemos destacar en forma muy sintética, que el modelo escandinavo, en términos generales, puede calificarse como un Comisionado Parlamentario, ya que es designado por el órgano legislativo, ante el cual responde y debe rendir informes, pero con autonomía respecto del mismo, en cuanto posee estabilidad y además no recibe del mismo instrucciones específicas, sino exclusivamente de carácter general; pero se caracteriza además, por el acceso directo de los afectados, con la posibilidad de realizar de oficio las investigaciones de la actividad administrativa. Este arquetipo ha sido establecido con ligeras variantes en varios ordenamientos tanto de Europa Continental como de la familia jurídica angloamericana, y en esta dirección podemos señalar el Comisionado Parlamentario para asuntos militares en la República Federal de Alemania, y el introducido para asuntos administrativos en Renania-Palatinado de la misma República Federal; a los Defensores Cívicos de algunas regiones italianas; y recientemente al Promotor de la Justicia de Portugal y al Defensor del Pueblo en la Constitución española de 1978. Por lo que se refiere a los ordenamientos angloamericanos, pueden mencionarse entre los más próximos al modelo escandinavo, los Comisionados Parlamentarios, algunos expresamente calificados como *Ombudsmen*, de las legislaciones de Nueva Zelanda, Australia (en el ámbito federal y de la mayoría de las Entidades Federativas); Canadá, en forma similar a la anterior; así como algunas Entidades de los Estados Unidos, etcétera.

163. *Séptima*. Entre aquellas instituciones que se apartan, si bien no sustancialmente del arquetipo escandinavo, podemos mencionar a la británica, cuyos Comisionados Parlamentarios no pueden recibir directamente las reclamaciones de los afectados, sino a través de los miembros



del parlamento respectivo, y al llamado *Médiateur* creado por la legislación francesa, que además de compartir *con* los Comisionados británicos, el sistema de acceso indirecto a través de los miembros del parlamento, es designado por el Gobierno y no por el órgano legislativo; pero es autónomo del primero, en virtud de que no puede ser destituido sino por causas calificadas por el Consejo de Estado; pero además, el modelo francés nos conduce a la modalidad que está ganando terreno en ordenamientos recientes, del llamado *Executive Ombudsman*, es decir, el designado por el gobierno y no por el parlamento y que ha asumido diversos matices en muy distintas materias y ámbitos, particularmente en los Estados Unidos, debido a su sistema de gobierno presidencial.

164. *Octava*. El examen comparativo nos permite analizar la posibilidad de que esta institución pueda introducirse en los ordenamientos latinoamericanos, respecto de los cuales parecería extraña a primera vista, pero que resulta factible su adaptación, claro que con matices peculiares, en virtud de que responde a una necesidad que se advierte, inclusive con mayor fuerza que en otras legislaciones, en las cuales ya existe, debido al carácter de países en vías de desarrollo, en los cuales es preciso una actividad administrativa todavía más intensa, y por ello ya se advierte una naciente preocupación en la doctrina latinoamericana para analizar al *Ombudsman*, e inclusive se ha intentado su consagración legislativa en Colombia.

165. *Novena*. Podemos señalar como uno de los primeros indicios de la aproximación paulatina a la institución en nuestros ordenamientos, la creación reciente en las legislaciones de Venezuela, Costa Rica y México, de organismos dirigidos a la protección del débil en el consumo; los que poseen facultades de investigación y para proponer soluciones a los problemas que afectan a los consumidores, y que si bien actúan en un campo restringido, es decir, el de la producción y distribución de bienes y servicios, generalmente por organismos privados, de todas formas estas funciones se pueden ampliar de manera cauta pero creciente hacia la esfera administrativa; tomando en consideración, además, que los funcionarios que realizan atribuciones similares de tutela de los consumidores, en algunos ordenamientos escandinavos, como los de Suecia y Noruega, reciben también la designación de *Ombudsmen*.

166. *Décima*. En consecuencia, es preciso incrementar el interés y la preocupación de los juristas latinoamericanos en el estudio de esta dinámica institución, ya que estos estudios son escasos en nuestros países

y contrastan con el impresionante número de análisis, tanto nacionales como de tipo comparativo (con predominio de estos últimos); que se observa en la bibliografía contemporánea, que además no es exclusivamente jurídica, sino que también se extiende a otras disciplinas de carácter social.