

## POSIBILIDAD DEL OMBUDSMAN EN EL DERECHO LATINOAMERICANO

Héctor FIX-ZAMUDIO\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Doctrina latinoamericana sobre la institución*. III. *Proyectos de reforma constitucional o de carácter legislativo*. IV. *Instituciones paralelas: procuradurías del consumidor y el ministerio público*. V. *La creación de los primeros instrumentos, especialmente en el ámbito local*. VI. *Las procuradurías de los Derechos Humanos en la legislación de Costa Rica de 1982 y en la Constitución de Guatemala de 1985*. VII. *Conclusiones*.

### I. INTRODUCCIÓN

1. La institución del *ombudsman* tanto en su modelo escandinavo de comisario parlamentario como en sus diversos matices más recientes, ha tenido un desarrollo en verdad asombroso, pues en las décadas que siguen a la Segunda Guerra Mundial en que se divulgó en el continente europeo, se ha transformado en una institución prácticamente universal, como lo ha sostenido con todo acierto el destacado jurista francés André Legrand,<sup>1</sup> y además se ha introducido en numerosos países que se encuentran en una etapa de desarrollo menos avanzada que nuestros ordenamientos.<sup>2</sup>

2. Además de lo anterior, debe tomarse en cuenta que el *ombudsman*, en su versión parlamentaria, se introdujo en el ordenamiento de Portugal con el nombre de *provedor da justiça* (promotor de la justicia) en

\* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Miembro de El Colegio Nacional.

<sup>1</sup> "Une institution universelle: l'Ombudsman", *Revue Internationale de Droit Comparé*, París, 1973, pp. 851-856.

<sup>2</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *La protección procesal de los derechos humanos ante las jurisdicciones nacionales*, Madrid, UNAM-Civitas, 1982, pp. 343-344.

virtud del decreto-ley de 21 de abril de 1975, después constitucionalizado en el artículo 24 de la carta democrática de 25 de abril de 1976, y posteriormente regulado sin cambios en el artículo 23 de la misma Constitución reformada el 24 de septiembre de 1982.<sup>3</sup> También se incorporó en la Constitución española que entró en vigor en diciembre de 1978, cuyo artículo 54 creó al *defensor del pueblo* como un comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en el título primero, denominado “De los derechos y deberes fundamentales” (organismo cuya ley orgánica fue promulgada el 6 de abril y publicada el 7 de mayo de 1981).<sup>4</sup> La consagración y la experiencia positiva de estas instituciones tutelares en los derechos de Portugal y España son importantes por su proximidad histórica y cultural con las legislaciones latinoamericanas.

3. En tales condiciones, puede parecer extraño que el *ombudsman* tenga una recepción tardía y apenas incipiente en los ordenamientos de nuestra región, pero tal vez se pueda aventurar la explicación de que son escasos y recientes los estudios publicados en castellano sobre este instrumento de tutela de los derechos fundamentales de los administrados, y por ello es poco conocido entre los titulares de los poderes públicos latinoamericanos. Por otra parte, tampoco la denominación genérica de la institución facilita su comprensión, pues resulta extraña a la

<sup>3</sup> El citado artículo 23 dispone: “1. Los ciudadanos pueden presentar quejas por acciones 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. 2. La actividad del Promotor de la Justicia es independiente de los procedimientos voluntarios o contenciosos previstos en la Constitución y en las leyes. 3. El promotor de la justicia es designado por la Asamblea de la República”. Un estudio sintético sobre los orígenes y sobre las funciones actuales del promotor de la justicia, de acuerdo con la Constitución y las leyes reglamentarias, puede consultarse en el primer informe de dicho funcionario a la Asamblea de la República, *Relatório do Provedor de Justiça 1976*, Lisboa, junio de 1977, pp. 6-12. Por otra parte, el mencionado precepto constitucional fue reglamentado por las leyes número 81, de 22 de noviembre de 1977, que contiene el Estatuto del Promotor y la número 10, de 2 de marzo de 1978, como ley orgánica sobre la oficina del citado promotor.

<sup>4</sup> Citamos como significativos, entre otros, los trabajos de Gil Robles y Gil Delgado, Álvaro, *El defensor del pueblo*, Madrid, Civitas, 1979, quien es actualmente el primer adjunto del propio defensor; y de Fairén Guillén, Víctor, “El *ombudsman* y sus posibilidades en España en los países iberoamericanos”, y “El defensor del pueblo en la Constitución española, relacionado con otros *ombudsmänner*. Estudio preliminar”, ambos en su libro *Temas del ordenamiento procesal*, tomo III, Madrid, Tecnos, 1982, pp. 1507-1557; y 1561-1633, respectivamente. De este último y destacado tratadista también debemos citar su obra *El defensor del pueblo. Ombudsman*, tomo I, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1982, 519 pp. Para una bibliografía más amplia, puede consultarse la nota 790, pp. 329-330 de la obra de Fix-Zamudio, Héctor, *La protección procesal*, cit., *supra*, nota 2.

tradición y al lenguaje jurídicos de nuestros países; por ello consideramos que la experiencia española será muy valiosa para facilitar su introducción, y resulta significativo que uno de los proyectos que se discute actualmente en el Congreso argentino lleve precisamente la denominación de defensor del pueblo (ver *infra* párrafo 20).

4. Sin embargo y como es inevitable, los juristas latinoamericanos empiezan a interesarse seriamente por el *ombudsman*, ya sea en su forma parlamentaria o dependiente del órgano ejecutivo, y los estudios que han realizado recientemente han influido en la presentación de varios proyectos tanto de carácter constitucional como legislativo e inclusive con la consagración incipiente de la institución, la que se incrementará con seguridad en poco tiempo. Para lograr este propósito —que es ineludible por el crecimiento desorbitado e irreversible de la administración pública en el moderno Estado de derecho social—, son de gran trascendencia los cambios de impresiones de los tratadistas de nuestra región con los titulares de los organismos más significativos, como ahora ocurre con el *ombudsman* de Suecia, que es el origen y el modelo original, y como ha sucedido en otros países de nuestra región con el defensor del pueblo español, en varias oportunidades.

## II. DOCTRINA LATINOAMERICANA SOBRE LA INSTITUCIÓN

5. Como hemos sostenido anteriormente, los juristas de nuestra región se han ocupado hace poco tiempo del análisis del *ombudsman*, especialmente desde el punto de vista comparativo, pero los estudios se han desarrollado rápidamente en los últimos años y están formando una base teórica muy sólida que ha servido de apoyo para la iniciación legislativa y seguramente será la base fundamental para la evolución de este instrumento protector de los derechos fundamentales, en el futuro próximo.

6. Podemos afirmar que una primera etapa ha consistido en la divulgación de la institución a través del estudio del modelo escandinavo, como el realizado por el profesor Lucio Cabrera Acevedo en el año de 1961.<sup>5</sup> Varios años más tarde, es decir en 1973, se publicó en nuestro país la traducción castellana del excelente libro editado por el tratadista canadiense, profesor Donald C. Rowat, en el cual se contienen estudios de expertos de diversos países sobre la institución, así como el texto de

<sup>5</sup> “Una forma política de control constitucional. El comisionado parlamentario de Escandinavia”, *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, núm. 42, septiembre-diciembre de 1961, pp. 573-580.

varios ordenamientos legales y de proyectos que entonces se encontraban en discusión en los organismos parlamentarios. Además se incluye un prólogo del tratadista mexicano Daniel Escalante, en el cual explicó el alcance de la institución.<sup>6</sup>

7. Por lo que se refiere a México, el instrumento de fiscalización de la administración pública en beneficio de los gobernados ha despertado el interés de nuestros tratadistas, al menos en los últimos años, y además de los análisis comparativos del autor de estas líneas, uno de carácter monográfico, que contiene los materiales utilizados en un curso anual de El Colegio Nacional<sup>7</sup> y otros dos en estudios más amplios sobre la protección jurídica de los derechos humanos en el ámbito interno,<sup>8</sup> asimismo, se han presentado algunas tesis de licenciatura en la Facultad de Derecho de nuestra Universidad Nacional y en la Escuela Libre de Derecho, que indican la creciente preocupación por conocer la institución con mayor profundidad.<sup>9</sup>

8. En cuanto al ámbito latinoamericano, también advertimos una tendencia cada vez más vigorosa de los juristas de nuestra región para divulgar la figura del *ombudsman* con propósitos de su implantación pero tomando en cuenta nuestra tradición jurídica común. Un primer ensayo lo constituye el análisis comparativo realizado por el conocido constitucionalista venezolano, profesor Humberto J. La Roche, pero sin formular todavía proposiciones concretas para su introducción en ese país sudamericano.<sup>10</sup>

9. A su vez, el destacado tratadista colombiano, profesor Carlos Restre-

<sup>6</sup> *El ombudsman, defensor del ciudadano*, trad. de Eduardo L. Suárez, México, FCE, 1973, 462.

<sup>7</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Reflexiones comparativas sobre el *ombudsman*", *Memoria de El Colegio Nacional*, 1979, México, 1980, pp. 99-149.

<sup>8</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Introducción al estudio procesal comparativo de la protección interna de los derechos humanos", *Veinte años de evolución de los derechos humanos*, México, UNAM, 1974, pp. 263-273; y en *La protección procesal de los derechos humanos*, cit. *supra* nota 2, capítulo VI, "La solución escandinava: el *ombudsman*", pp. 281-344.

<sup>9</sup> Cfr. las tesis mimeografiadas: Vidal y Ortiz, Nuria, *El ombudsman y el amparo mexicano*, México, 1969; Martín del Campo Steta, Laura, *Las instituciones de control sobre la administración pública federal. Un estudio comparado del ombudsman y un proyecto para introducirlo en México*, México, 1980; Pulido Vázquez, Jorge, *Incorporación del ombudsman a la administración pública federal*, México, 1978 y Mota Álvarez, Gerardo, *El ombudsman y su establecimiento en México*, 1981. Las dos primeras fueron presentadas en la Facultad de Derecho de la UNAM y las dos últimas en la Escuela Libre de Derecho.

<sup>10</sup> "El *ombudsman* en los países nórdicos y el caso de Venezuela", *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Zulia*, número 19, Maracaibo, 1967, pp. 9-60.

po Piedrahita, analizó los diversos proyectos presentados ante el Congreso de su país, a partir de la proposición formulada por el senador Augusto Espinoza Valderrama en julio de 1964, y algunos otros posteriores, en los cuales se pretendió establecer el *ombudsman* en su sentido clásico, con los nombres de “veeduría de la administración”, “procurador parlamentario” o “defensor de los derechos humanos”.<sup>11</sup>

10. También con el propósito de profundizar y extender el conocimiento de la institución en sus respectivos países, podemos mencionar los trabajos realizados por el chileno Eduardo Soto Kloss<sup>12</sup> y los costarricenses Enrique Rojas,<sup>13</sup> Hugo Alfonso Muñoz Q. y Carlos Rivera B.<sup>14</sup>

11. Una mención especial debe hacerse del distinguido jurista argentino, profesor Miguel M. Padilla, quien ha sido el promotor de un importante proyecto legislativo (ver *infra* párrafo 18); ha redactado un libro<sup>15</sup> y varios artículos, en los cuales analiza con cuidado la institución con objeto de lograr su introducción en el ordenamiento constitucional argentino y también para distinguirlo de otros instrumentos paralelos con los cuales puede confundirse;<sup>16</sup> además, ha organizado una reunión latinoamericana sobre el *ombudsman* (ver *infra* párrafo 15).

12. Los conocidos tratadistas guatemaltecos Jorge Mario García LaGuardia y Edmundo Vázquez Martínez publicaron un libro que influyó de manera considerable en el constituyente que elaboró la Constitución democrática de 1985, obra en la cual propusieron (lo que en efecto ocurrió pero con otra denominación, ver *infra* párrafo 43), se consagrara

<sup>11</sup> “La idea del *ombudsman* en Colombia”, en Ramírez, Manuel, *El control parlamentario del gobierno en las democracias pluralistas*, Barcelona, Labor, 1978, especialmente pp. 442-454.

<sup>12</sup> “El *ombudsman* nórdico-sajón: un control de confianza”, *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*, 1970-1971, vol. II, Caracas, 1972, pp. 355-375.

<sup>13</sup> “El *ombudsman*, protector de ciudadanos frente a la administración pública y vigilancia de las libertades públicas”, *Revista de Ciencias Jurídicas*, núm. 30, San José de Costa Rica, septiembre-diciembre de 1976, pp. 147-186.

<sup>14</sup> “El *ombudsman* (posibilidad de incorporarlo en Costa Rica)”, *Revista Jurídica de Costa Rica*, núm. 10, diciembre de 1978, pp. 35-43.

<sup>15</sup> *La institución del comisionado parlamentario (el ombudsman)*, Buenos Aires, 1972.

<sup>16</sup> “El *ombudsman* y la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas: dos instituciones diferentes”, *La Ley*, Buenos Aires, 9 de septiembre de 1983, pp. 1-4; y “La Constitución y el *ombudsman*”, *El Derecho*, Buenos Aires, 1º de agosto de 1984, pp. 1-3. Este último estudio consigna los trabajos publicados por varios tratadistas argentinos sobre el *ombudsman* en los años recientes, lo que indica la preocupación reciente por su implantación. A su vez, el entonces diputado Carlos Alberto Auyero, quien presentó en 1975 el proyecto sobre el comisionado del Congreso, publicó un breve artículo intitulado “El comisionado del Congreso como garantía de los derechos”, *Discrepancias*, Buenos Aires, enero de 1983, pp. 25-26.

la figura del *defensor del ciudadano*, de acuerdo con la concepción clásica del *ombudsman*, es decir como delegado autónomo del Congreso, en su función complementaria de los procedimientos de control del poder público y en especial de la administración, con la doble finalidad de asegurar la adecuada actividad administrativa y tutelar de los derechos de las personas frente a la propia administración a través de un mecanismo sencillo, sin formalismos, expedito y sin facultades de revisión.<sup>17</sup>

13. Dentro de este sector doctrinal deben consignarse las reuniones de ámbito latinoamericano que se han efectuado en los últimos años con el propósito de unir los esfuerzos de los juristas de la región que se han interesado por el *ombudsman* y lograr su implantación en los ordenamientos de nuestros países. El primer evento de esta índole se denominó Primer Coloquio sobre el Proyecto "*Ombudsman para la América Latina*", y se celebró en la ciudad de Caracas, Venezuela, los días 2 al 4 de junio de 1983. Entre los trabajos presentados deben destacarse: el de carácter colectivo, que configuró la *ponencia venezolana*<sup>18</sup> y el de trascendencia latinoamericana, elaborado por el notable tratadista uruguayo profesor Héctor Gros Espiell, actual juez de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos. Consideramos conveniente transcribir la conclusión a que llega el último autor:

...Las dificultades jurídicas son muchas, los obstáculos políticos pueden ser muy grandes, pero nada de esto obsta a que iniciemos los estudios de fondo, partiendo de la *aceptación inicial de la idea de que la creación de una institución del tipo del Ombudsman en la América Latina es, en principio, deseable y que su establecimiento es útil y puede llegar a ser necesario*.<sup>19</sup>

14. En ese coloquio se aprobaron dos proposiciones significativas, la calificada como Declaración de Caracas, en la cual, dentro de otras manifestaciones, destaca la relativa a: "Contribuir con nuestros recursos intelectuales, profesionales o políticos a la difusión, discusión y acuerdo con las necesidades y características específicas de cada sociedad."

15. Otro acuerdo importante que se tomó en ese evento, fue la crea-

<sup>17</sup> *Constitución y orden democrático*, Guatemala, Universidad de San Carlos, 1984, pp. 191-196.

<sup>18</sup> Elaborado por los profesores Carlos Guerón, Freddy Muñoz, Cecilia Sosa, Raúl Arrieta, María Elena Fernández V. y Marison García, Caracas, 1983, 79 pp. (mimeografiado).

<sup>19</sup> "El *ombudsman*. Su interés e importancia en la actual situación política y jurídica de América Latina", Caracas, 1983, 14 pp. (mimeografiado).

ción del Instituto Latinoamericano del *Ombudsman*: “. . .para ayudar a coordinar los esfuerzos dedicados al estudio, la proyección y la instauración de la institución en los distintos países de América Latina, según los términos del acta constitutiva y los reglamentos aprobados en el Coloquio.”

16. En una esfera más reducida, es decir exclusivamente por lo que se refiere al ordenamiento de Guatemala y tomando en cuenta la entonces próxima restauración del orden constitucional, en las Jornadas Constitucionales organizadas por el Colegio de Abogados de ese país en el mes de mayo de 1984, se presentó la ponencia de Edgar Alfredo Balsells Tojo en la que propuso la incorporación en la proyectada y nueva Constitución de un organismo denominado *procurador de los derechos humanos* para evitar la constante violación de los derechos fundamentales y que pudiera remediar y restablecer los propios derechos vulnerados. Esta proposición fue aceptada y se acordó recomendar la creación del citado procurador.<sup>20</sup>

17. La reunión más reciente de este género se efectuó en la ciudad de Buenos Aires durante los días 13 a 15 de noviembre de 1985 con la denominación de “Primer Simposio Latinoamericano del *Ombudsman*” y fue organizada por el profesor Miguel M. Padilla, con el apoyo de la Asociación Internacional de Abogados, precisamente con el propósito de promover la consagración del *ombudsman* en los ordenamientos latinoamericanos. A este evento, además de numerosos juristas de nuestra región interesados en esta institución tutelar, asistió el defensor del pueblo español, el conocido y distinguido tratadista profesor Joaquín Ruiz Jiménez (quien además ha sido invitado a varios países de América Latina para divulgar la experiencia de la institución española que lleva más de dos años de excelente y fructífera labor protectora).<sup>21</sup>

### III. PROYECTOS DE REFORMA CONSTITUCIONAL O DE CARÁCTER LEGISLATIVO

18. Existen varios proyectos para el establecimiento de instituciones inspiradas en el *ombudsman*, presentadas a los organismos legislativos de Argentina y de Costa Rica; también podemos señalar el introducido en el Congreso local del estado de Nuevo León, en nuestro país. Por lo

<sup>20</sup> Cfr. García Laguardia, Jorge, y Vázquez Martínez, Edmundo, *Constitución y orden democrático*, cit., *supra* nota 17, pp. 196.

<sup>21</sup> Sobre la visita del defensor del pueblo español, profesor Ruiz Jiménez, al Perú en 1984, puede consultarse el artículo publicado por Alberto Bustamante Belaúnde, “El defensor del pueblo. España y Perú”, *Diario de la República*, Lima, 10 de abril de 1984, p. 11.

que se refiere a Argentina, el principal promotor de iniciativas legislativas lo ha sido el profesor Miguel M. Padilla, quien en la época final del gobierno constitucional argentino anterior al golpe militar de 1976, inspiró el proyecto presentado por varios legisladores argentinos encabezados por Carlos A. Auyero, en la Cámara de Diputados de la nación a mediados de 1975 para establecer la *Oficina del Comisionado del Congreso*, designado por éste pero con autonomía funcional, con la atribución esencial de recibir quejas de los administrados o denuncias de los órganos del gobierno contra los actos de la administración, con objeto de investigarlas y formular dictámenes no obligatorios dirigidos a tutelar los derechos de los gobernados.

19. Esta iniciativa, que por la interrupción de la vida institucional a que dio lugar el citado golpe militar de 1976 y que se prolongó por varios años, ni siquiera llegó a dictaminarse, pero fue reelaborada nuevamente en 1983 y presentada de nuevo como segundo anteproyecto ante la misma Cámara de Diputados, con motivo del reciente restablecimiento del orden constitucional. El artículo 2º del nuevo anteproyecto propone la siguiente disposición:

Créase, bajo la denominación de “Comisionado del Congreso”, un cargo cuyo titular recibirá, en las condiciones fijadas por la presente ley, los reclamos o denuncias concernientes, en sus relaciones con los administrados, al funcionamiento de las dependencias de la Administración Pública, los entes descentralizados y las empresas públicas o privadas prestatarias de un servicio público a que se refiere el artículo 7º. Los reclamos o denuncias mencionados se referirán a comportamientos inapropiados; errores, negligencias o descuidos de alguna significación; demoras excesivas en la atención del público y tramitación de actuaciones; disposiciones irrazonables; incumplimientos o transgresiones a las leyes; equivocadas interpretaciones de las mismas, dolo y abuso del derecho; y en general, actos u omisiones que traduzcan en desconsideración, error, arbitrariedad o ilegitimidad en detrimento de los administrados. . .

20. Tomando en cuenta los anteproyectos mencionados, el diputado nacional, profesor Jorge Reinaldo A. Vanossi, destacado y conocido constitucionalista argentino, presentó una iniciativa ante su propia Cámara en los comienzos de 1985 para proponer la creación del *defensor del pueblo*, designado por ambas cámaras del Congreso federal, pero con autonomía funcional, y con la atribución esencial de recibir las quejas y denuncias de los administrados para protegerlos contra las injusticias,



las irregularidades y los errores administrativos. En la parte relativa a los fundamentos del proyecto, su autor expresa que se trata de la institución conocida como *ombudsman* o comisionado del Congreso, entre otras denominaciones, y que no puede considerarse de una vasta experiencia en el derecho comparado, con resultados positivos y amplio consenso popular, y concluye:

En resumen, no se trata de un remedio mágico, ni de una panacea que solucionará los numerosos problemas argentinos. No obstante ello tengo confianza en que realizará un control dinámico, y en cada caso, concreto, moralizador de la administración pública, para determinar la existencia de responsabilidad a fin de que ningún funcionario esté ajeno respecto a la rendición de cuentas por el desempeño de su gestión y dar la conciencia necesaria a los ciudadanos de que disponen de un instrumento válido para defender sus derechos.<sup>22</sup>

21. Otro proyecto fue presentado a la Asamblea Legislativa de Costa Rica en el mes de noviembre de 1979 por un grupo de diputados pertenecientes al Partido de Liberación Nacional, y quienes entre otras reformas a la Constitución de 1949, actualmente en vigor, propusieron una adición al artículo 48 de dicha carta fundamental, que regula el llamado recurso de amparo, en los siguientes términos:

Para hacer administrativamente efectivo el disfrute de los derechos y garantías constitucionales, con excepción de las políticas, existirá un *defensor de los derechos humanos*, el cual será designado por votación no menor de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Legislativa para un periodo de seis años, pudiendo ser reelecto. Deberá reunir los mismos requisitos que exige esta Constitución para los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y tendrá las mismas inmunidades y prerrogativas que éstos. Una ley constitucional regulará la organización y funcionamiento de este órgano. Su remoción sólo procederá por causa justa, previa comprobación y por la misma mayoría de votos requerida para su nombramiento.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Cámara de Diputados, Diario de Debates, Buenos Aires, 1985, pp. 4291-4294. Debe tomarse también en cuenta el diverso proyecto presentado el 22 de marzo de 1984 por los senadores nacionales Eduardo Nicolás Sánchez y Eduardo Menem, ante la Cámara respectiva, para la creación de la *Defensoría del Pueblo*.

<sup>23</sup> En la parte relativa de la exposición de motivos del proyecto se afirma: "Se impone crear en Costa Rica la figura que en otras democracias se llama *ombudsman*. La hace necesaria la urgente protección del individuo frente a la potestad pública. Ésta interviene cada vez más en la vida social. Téngase presente que este funcio-

22. También debemos considerar interesante, por referirse al ordenamiento mexicano, aun cuando en el ámbito local, la iniciativa presentada el 23 de diciembre de 1978, ante la legislatura del estado de Nuevo León, por el entonces gobernador doctor Pedro Zorrilla Martínez, conocido tratadista de derecho público, para establecer una Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos, dependiente del propio gobierno de dicha entidad federativa, con objeto de realizar todo tipo de gestiones, complementarias de los instrumentos jurídicos ya existentes, para proteger dichos derechos fundamentales, tanto los consagrados en la Constitución federal como en la de la citada entidad, y por supuesto comprendía la investigación de las quejas y reclamaciones de los gobernados contra las autoridades, tanto municipales, estatales o federales, con el deber de la citada dirección para llevar y hacer pública una relación de las casos atendidos y para constituir futuras bases de legislación o procedimiento de defensa (artículos 1º a 7º del citado proyecto, que no tuvo consagración legislativa).<sup>24</sup>

#### IV. INSTITUCIONES PARALELAS: PROCURADURÍA DEL CONSUMIDOR Y MINISTERIO PÚBLICO

23. Pero con independencia del posible establecimiento del *ombudsman* en sentido estricto, es decir, con objeto de fiscalizar las actividades de las autoridades administrativas, en algunos de los países latinoamericanos 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, Noruega y Dinamarca están encomendados a funcionarios calificados como *ombudsmen*.<sup>25</sup>

nario será en síntesis, un control de la tarea administrativa, ejercido por la sociedad a través de un órgano jurídico independiente, con amplios poderes de fiscalización: de ahí que el nombre de mediador se ha adoptado en Francia para designar al *ombudsman*, ya que es un mediador entre la administración pública y el administrado"; *cfr. Conjunto de reformas parciales a la Constitución política presentado a conocimiento de la Asamblea por la fracción del Partido Liberación Nacional*, (mimeografiado), San José, Costa Rica, noviembre de 1979, pp. 21-28.

<sup>24</sup> De acuerdo con el artículo 10 de dicho proyecto: "La Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos en el Estado contará con oficinas encargadas de ofrecer y asegurar la asesoría y la representación legal que esta ley otorga, e integrará a los Defensores de Derechos Humanos que se requieran, que podrán trabajar directamente en las dependencias o localidades en que a juicio del titular del Ejecutivo sea necesario, en cualquier parte del Estado de Nuevo León. Todas las autoridades y particulares les prestarán la más amplia ayuda para el cumplimiento de sus obligaciones que son del mayor interés público."

<sup>25</sup> *Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, La protección procesal*, cit., *supra* nota 8, pp. 288, 291 y 292.

24. En esta dirección, podemos mencionar 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 con reformas de 22 de septiembre de 1982), así como la Ley Federal de Protección al Consumidor expedida por el Congreso federal mexicano el 19 de diciembre de 1975 y en vigor a partir del 5 de febrero de 1976, que creó la institución denominada Procuraduría Federal del Consumidor.

25. Hacemos hincapié en la legislación mexicana debido a que la citada Procuraduría ha tenido una evolución muy importante en nuestro ordenamiento y se ha desarrolladō en todo el territorio nacional por conducto de numerosas delegaciones. Según el artículo 57 del referido ordenamiento mexicano, la citada 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; 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. Por otra parte, la actividad de la Procuraduría respectiva está dirigida a fiscalizar las actividades de los proveedores de bienes y servicios en beneficio de los consumidores, y sólo excepcionalmente actúa respecto de autoridades administrativas.<sup>26</sup>

26. Advertimos como diferencias esenciales de la citada Procuraduría respecto del *ombudsman* como fiscalizador de las actividades administrativas en sentido propio, además de la diversa materia, mercantil o administrativa, según el caso, que el titular del organismo mexicano no posee de verdadera autonomía funcional puesto que puede ser designado y removido libremente por el presidente de la República, y además carece de la obligación de rendir informes, específico y el de carácter anual, lo que constituye uno de los aspectos esenciales de las actividades del *ombudsman* en estricto sentido, pues a través de estos informes la institución ejerce una presión moral de gran importancia sobre las auto-

<sup>26</sup> Cfr. Barrera Graf, Jorge, "La ley de protección al consumidor"; Codinach, María de Lourdes, "Protección al consumidor", ambos en la revista *Jurídica*, núms. 8 y 10, julio de 1976 y julio de 1978, pp. 194-202, y tomo I, pp. 321-349, respectivamente, y Ovalle Favela, José, "Algunos problemas procesales de la protección al consumidor en México", *Anuario Jurídico V*, 1978, México, UNAM, 1979, pp. 37-54, reproducido posteriormente en sus *Estudios de derecho procesal*, México, UNAM, 1981, pp. 253-270.

ridades administrativas, y además le permiten señalar las medidas necesarias para mejorar los servicios públicos y corregir errores y deficiencias, si bien el artículo 66 de la ley otorga a la mencionada Procuraduría Federal del Consumidor, en virtud del desempeño de las funciones que le corresponden, medios de apremio, como la multa y el auxilio de la fuerza pública.<sup>27</sup>

27. Existe también la tendencia en algunos ordenamientos latinoamericanos de conferir al *ministerio público*, como institución que representa el interés social, la defensa de los derechos de los gobernados, por conducto de la atribución de recibir las quejas y denuncias de los ciudadanos contra las actividades de las autoridades administrativas que lesionan sus derechos e intereses legítimos, con objeto de gestionar su reparación, y por ello se ha sostenido que en estos supuestos el citado ministerio público realiza funciones de *ombudsman*.

28. Un primer ensayo lo descubrimos en las reformas constitucionales de diciembre de 1979 a la Constitución colombiana de 1886. En dichas reformas se modificaron los artículos 142 y 143 de dicha carta fundamental para atribuir al procurador general de la nación (designado para un periodo de cuatro años por la Cámara de Representantes de una terna enviada por el presidente de la República), las facultades de defender los derechos humanos y la efectividad de las garantías sociales, para lo cual dicho procurador debía pronunciarse sobre las quejas que recibiera por violación de dichos derechos y garantías en que incurrieran los funcionarios y empleados públicos; verificarlas y darles el curso legal correspondiente; vigilar la conducta oficial de los funcionarios y empleados públicos y ejercer sobre ellos el poder disciplinario directamente o suscitando la imposición de la sanción, sin perjuicio de las atribuciones de los respectivos superarios jerárquicos; presentar informe anual al Congreso sobre el ejercicio de su cargo, y enviar a la consideración del mismo Congreso proyectos de ley relativos a su cargo y especialmente a la defensa de los derechos humanos y al respeto de las garantías sociales.

<sup>27</sup> En efecto, el artículo 66 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, tal como fue reformado por decreto publicado el 7 de febrero de 1985, establece que: "La Procuraduría Federal del Consumidor, para los efectos de las funciones que le atribuye esta ley, podrá emplear los siguientes medios de apremio: I. Multa hasta el importe de cien veces el salario mínimo general diario correspondiente al Distrito Federal. En caso de que persista la infracción podrán imponerse multas por cada día que transcurra sin que se obedezca el mandato respectivo. De reincidir el proveedor se está a lo dispuesto en el artículo 88 (en caso de reincidencia se duplicará la multa). II. El auxilio de la fuerza pública. Si fuere insuficiente el apremio se procederá contra el rebelde por el delito en contra de la autoridad".

29. Con motivo de estas modificaciones se elaboró un anteproyecto para reglamentar la estructura, atribuciones y organización de la Procuraduría General de la Nación, y en él se propuso la creación de una Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos Humanos, con la facultad de recibir las quejas y reclamos sobre violación, por parte de las autoridades e inclusive por particulares, de los derechos fundamentales; solicitar las informaciones necesarias; realizar las investigaciones pertinentes; practicar visitas a establecimientos e instituciones donde se denunciaran violaciones de los propios derechos; al respecto, la citada Procuraduría podía hacer sugerencias y exigir las medidas que debían tomarse dentro de un plazo razonable, etcétera.

30. Sin embargo, estas reformas constitucionales no pudieron llevarse a la práctica (y por ello, además quedó sin base el proyecto de la ley orgánica respectiva) en virtud de la extensa y fundamental sentencia pronunciada por la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia de Colombia con fecha 3 de noviembre de 1981, por la cual declaró inexecutable (inconstitucionales), las propias reformas, por vicios de carácter procesal; fallo que provocó un grave conflicto con el Ejecutivo, cuyo titular aceptó finalmente cumplir con la decisión, la cual fue objeto, además, de varios salvamentos de voto (votos de decidencia o particulares), lo que nos indica el carácter controvertido de dicha resolución.<sup>28</sup>

31. En un grado menor que las frustradas reformas colombianas de 1979, en la reciente Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República mexicana promulgada el 17 de noviembre de 1983, se confirieron al ministerio público federal, presidido por el procurador general de la República, entre sus atribuciones generales, la de vigilar la observancia de los principios de constitucionalidad y de legalidad en el ámbito de su competencia, sin perjuicio de las facultades que legalmente correspondan a otras autoridades jurisdiccionales o administrativas (artículo 2o., fracción I). Dentro de esta función de vigilancia se dispone que cuando los particulares presenten al ministerio público quejas por actos de otras autoridades, que no constituyan delitos del orden federal, aquél las pondrá en conocimiento de la autoridad a la que corresponda resolver, y podrá orientar al interesado sobre la atención que legalmente corresponda al asunto de que se trata (artículo 3o., fracción III, segundo párrafo). Esta función corresponde específicamente a la Contraloría de la citada Procuraduría según el artículo 11, fracción II de su Reglamento interno.

<sup>28</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *La protección procesal*, cit., *supra* nota 8, pp. 364-365.

32. Doctrinalmente, el conocido tratadista mexicano, profesor Juvenino V. Castro, había sostenido que era posible la creación de un *ombudsman* ejecutivo dentro del ámbito de las facultades del presidente de la República, con apoyo en el artículo 80. de la Ley Orgánica de la Administración Pública,<sup>29</sup> y en cierta manera esto es lo que se ha pretendido realizar, pero en forma muy limitada y complementaria, tomando en cuenta que en el ordenamiento mexicano, el ministerio público federal (como el del Distrito Federal) depende en forma directa del presidente de la República, quien designa y remueve a su titular, es decir, al procurador general de la República.<sup>30</sup>

33. Los tratadistas que se han ocupado del análisis de las mencionadas atribuciones del ministerio público federal para recibir quejas de los gobernados sobre la conducta de otros funcionarios, especialmente administrativos, que afecten sus derechos constitucionales y legales, consideran que se trata de una función similar a la del *ombudsman*, aun cuando en México carezca de autonomía funcional, y además no le compete formular dictámenes para proponer soluciones a las autoridades respectivas ni tampoco elaborar informes periódicos sobre las reclamaciones que se le proponen y los resultados de sus gestiones.<sup>31</sup>

34. Resultan significativas las reflexiones del notable jurista mexicano y actual procurador general de la República, profesor Sergio García Ramírez, sobre esta facultad del ministerio público federal, que ya se había intentado en 1971 en la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal, cuando era titular de esta dependencia:

En realidad, lo que aquí se está intentando es la prudente intervención del ministerio público para prevenir o resolver conflictos. En este interés aflora el germen de lo que pudiera ser, con las modali-

<sup>29</sup> “El *ombudsman* escandinavo y el sistema constitucional mexicano”, en sus *Ensayos constitucionales*, México, Textos Universitarios, 1977, pp. 112-127.

<sup>30</sup> Cfr. entre otros, Castro, Juvenino V., *El ministerio público en México. Funciones y disfunciones*, 6a. ed., México, Porrúa, 1985; y Fix-Zamudio, Héctor, “La función constitucional del ministerio público”, en *Anuario Jurídico V, 1978*, México, UNAM, 1979, pp. 145-195.

<sup>31</sup> Cfr. García Ramírez, Sergio, “La nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República”; Baeza Meléndez, Fernando, “Comentarios a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República”; y especialmente, López Bernal, Manuel, “Política de control interno y *ombudsman* en la Procuraduría General de la República, *La reforma jurídica en 1983 en la administración de justicia*, México, 1984, pp. 481, 507 y 521-536, respectivamente. Además, el mismo Baeza Meléndez, Fernando, “Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República”, en la diversa obra *Derecho federal mexicano. Legislación reformada en 1983*, México, Miguel Angel Porrúa, 184, tomo I, pp. 383-385.

dades y correcciones que las circunstancias y la experiencia exijan de un *ombudsman* mexicano. De esta figura, que tan distintas expresiones posee en el Derecho comparado, la Ley Orgánica de Procuraduría toma la facultad para atender a los particulares, fuera de las sedes administrativa y jurisdiccional regulares; adopta, también el carácter no imperativo de la gestión del Ministerio Público. .<sup>32</sup>

#### V. LA CREACIÓN DE LOS PRIMEROS INSTRUMENTOS, ESPECIALMENTE EN EL ÁMBITO LOCAL

35. En otros ordenamientos se han establecido organismos locales de fiscalización administrativa con las funciones propias del *ombudsman*, y para no citar sino algunos ejemplos, podemos mencionar los creados en las ciudades de Zúrich y París, así como los de carácter local en Inglaterra, Gales y Escocia.<sup>33</sup> También en esta dirección es posible señalar los ejemplos de instituciones similares en el ámbito regional, como ha ocurrido con *Il Difensore Civico* en Italia y con los organismos equivalentes del defensor del Pueblo, en España.<sup>34</sup> Ya habíamos señalado en un estudio anterior que en ocasiones es más sencillo introducir la institución tutelar a nivel local, que con dimensiones nacionales.<sup>35</sup>

<sup>32</sup> Cfr. García Ramírez, Sergio, *op. ult. cit.*, p. 481.

<sup>33</sup> Cfr. Vontobel, Jacques, *L'Ombudsman de la Ville de Zurich: mediateur entre les citoyens et l'administration (un exemple d'une institution communale d'Ombudsman)*, y Clark, David, *The City of Paris Mediateur. An Ombudsman a la Française*, ambos trabajos publicados mimeográficamente por el International Ombudsman Institute, Alberta, Canadá, agosto de 1981 y 1983, respectivamente; Moore, Victor y Sales, Harry (directores del Comité), *The Local Ombudsmen. A review of the first five years*, London, Justice, 1980.

<sup>34</sup> Cfr. Pizzeti, Franco, "L'Ombudsman nelle Regione e negli altri enti territoriale", en Mortati, Constantino, *L'Ombudsman (il difensore civico)*, Torino, Utet, 1974, pp. 209-225; Vergottini, Giuseppe de, "L'Ombudsman, esperience e prospettive", *Diritto e società*, Firenze, septiembre de 1973, pp. 817-822. Por lo que se refiere a España, son varios los estatutos de Regiones Autónomas que consagran figuras similares al defensor del pueblo, con denominaciones de acuerdo con la tradición local. Podemos mencionar la expedición de varias leyes reglamentarias, entre ellas la promulgada el primero de diciembre de 1983 por la Junta de Andalucía, sobre el *Defensor del Pueblo Andaluz*, publicada en el *Boletín Oficial* de 9 de diciembre siguiente; la Ley de 20 de marzo de 1984 del Parlamento de Cataluña, publicado en el *Diario Oficial* de 28 del propio marzo, sobre el "*Sindic de Greuges*"; y la ley de 27 de diciembre de 1984, publicada el 7 de febrero de 1985, del Parlamento de Canarias, sobre el *Diputado del Común*. Además se han presentado varios proyectos, entre ellos el de 30 de junio de 1983 ante el parlamento vasco para la creación del "*Ararteko*"; y el de junio de 1985 ante las cortes de Aragón para establecer el *justicia de Aragón*.

<sup>35</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Posibilidades de innovación institucional en las entidades federativas", en Ruiz Massieu, José Francisco y Diego Valadez, *Nuevo derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1983, pp. 300-307.

36. Esta situación se ha presentado en algunos de nuestros países, entre ellos México, puesto que con independencia del defensor de los derechos universitarios creado en el Estatuto aprobado por el Consejo Universitario de la UNAM el 29 de mayo de 1985, y del cual se ocupa en este acto su titular, el destacado mercantilista profesor Jorge Barrera Graf, podemos hacer referencia al primer organismo que se inspira en el modelo clásico del *ombudsman*, pero a nivel municipal. Nos referimos al *procurador de vecinos* creado por acuerdo del ayuntamiento de la ciudad de Colima, capital del mismo nombre, el 21 de noviembre de 1983.

37. En las consideraciones de dicho acuerdo municipal se hace referencia expresa al *ombudsman* como organismo tutelar de los derechos de los administrados. En los preceptos relativos se establece que el citado procurador de vecinos será designado por el cabildo a propuesta del presidente municipal, con las atribuciones de recibir e investigar en forma expedita las quejas, reclamaciones y proposiciones que por escrito y oralmente presenten los afectados por la actividad de la administración pública local, y como resultado de dicha investigación, proponer a la autoridad respectiva vías de solución a las cuestiones planteadas, que no tendrán carácter imperativo, y además deberá rendir anualmente al citado cabildo municipal un informe de sus actividades, incluyendo las propuestas de solución y las respuestas de las autoridades requeridas con las proposiciones de reformas al procedimiento y a las leyes que regulan la actividad de la administración pública local. Como puede observarse, al menos en teoría, pues no tenemos datos de su eficacia práctica, se han incluido las funciones esenciales de la institución.

38. Con apoyo en este ejemplo del municipio de la ciudad de Colima, dicha institución del procurador de vecinos se institucionalizó en la Ley Orgánica Municipal del estado del mismo nombre publicada en el periódico oficial de dicha entidad federativa de 8 de diciembre de 1984, puesto que, según sus artículos 94 y 95, los cabildos municipales pueden designar, a propuesta del presidente municipal, al citado funcionario con las mismas atribuciones de recibir e investigar las quejas de los habitantes del municipio respectivo contra la actividad de la administración pública local; proponer soluciones y rendir los informes anuales correspondientes.

39. Con estas mismas características, hemos tenido noticias de que el Consejo Deliberante de la ciudad de Buenos Aires, capital federal de la República Argentina, ha aprobado la creación de un *ombuds-*



man de carácter local con la denominación de *contralor general comunal*.

#### VI. LAS PROCURADURÍAS DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA LEGISLACIÓN DE COSTA RICA Y EN LA CONSTITUCIÓN DE GUATEMALA DE 1985

40. Con independencia del proyecto formulado ante la Asamblea Legislativa de Costa Rica en 1979, para establecer el *ombudsman* con el nombre de defensor de los derechos humanos (ver *supra* párrafo 21), debe mencionarse a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de Costa Rica promulgada el 27 de septiembre de 1982, cuyo artículo primero define dicha institución como el órgano superior consultivo técnico jurídico de la administración pública y el representante legal del Estado en las materias propias de su competencia con independencia funcional y de criterio en el desempeño de sus atribuciones. Debe advertirse que el titular de esta oficina, es decir, el procurador general, es designado por el Consejo de Gobierno, pero su nombramiento deberá ser ratificado por la Asamblea Legislativa (artículo 10).

41. Dentro de esta Procuraduría General se establece una *Procuraduría de Derechos Humanos* de carácter específico con la función esencial de defender los derechos humanos de los habitantes de la República, a través de las investigaciones que considere pertinentes. Para ello recibirá las denuncias hechas por cualquier persona contra funcionarios o autoridades administrativas o de policía. En el ejercicio de sus funciones, dicha Procuraduría podrá inspeccionar oficinas públicas, sin previo aviso, y requerir de ellas documentos e informaciones necesarias para el adecuado cumplimiento de sus actividades de control (artículo 4o., inciso k).

42. En su presentación de este ordenamiento, el entonces procurador general de la República y distinguido constitucionalista, el profesor Hugo Alfonso Muñoz Q. (quien publicó, como dijimos anteriormente, un estudio sobre el *ombudsman* —ver *supra* párrafo 10—), señaló que la creación de la Procuraduría de Defensa de los Derechos Humanos dentro del seno de la Procuraduría General, representaba un esfuerzo del Estado costarricense en cuanto a la protección de las libertades fundamentales, y por ello debía considerarse como órgano único en América Latina.

43. Como resultado del restablecimiento del orden constitucional quebrantado por tantos años de regímenes militares, y con apoyo en los

estudios doctrinales que mencionamos anteriormente (ver *supra* párrafo 12) el Congreso Constituyente guatemalteco que elaboró la carta expedida el 31 de mayo de 1985, pero que entró en vigor este año de 1986 con la elección del gobierno constitucional, estableció en su artículo 274 al *procurador de los derechos humanos* como comisionado del Congreso de la República para la defensa de los derechos humanos consagrados en la misma carta fundamental, y para ello tendrá facultades de supervisar la administración y rendirá informe anual al pleno del Congreso con el que se relacionará a través de una Comisión de Derechos Humanos.<sup>36</sup>

44. Las atribuciones específicas del citado procurador consisten, de acuerdo con el modelo clásico del *ombudsman*, en promover el buen funcionamiento y la agilización de la gestión administrativa gubernamental en materia de derechos humanos; investigar y denunciar comportamientos administrativos lesivos a los intereses de las personas, a través de la investigación de toda clase de denuncias que le sean planteadas por cualquier persona sobre la violación a los citados derechos; puede recomendar privada o públicamente a los funcionarios, la modificación de un comportamiento administrativo y también puede emitir censura pública por actos o comportamientos en contra de los derechos constitucionales.

45. Una función que debe destacarse en relación con este procurador de los derechos humanos de Guatemala (en virtud a los constantes estados de emergencia que han sufrido de manera constante y a veces de manera permanente varios países latinoamericanos, en los cuales se infringen gravemente los derechos humanos) es la que consiste en actuar de oficio o a instancia de parte con la debida diligencia para que, durante el *régimen de excepción*, se garanticen a plenitud los derechos fundamentales, cuya vigencia no hubiere sido expresamente restringida (artículo 275).

<sup>36</sup> El artículo 273 de la citada Constitución de Guatemala establece: “*Comisión de Derechos Humanos y Procurador*. El Congreso de la República designará una Comisión de Derechos Humanos formada por un diputado por cada partido político representado en el correspondiente periodo. Esta comisión propondrá al Congreso tres candidatos para la elección de un procurador, que deberá reunir las calidades de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, y gozará de las mismas inmunidades y prerrogativas de los diputados al Congreso. La ley regulará las atribuciones de la Comisión y del Procurador de los Derechos Humanos a que se refiere este artículo.”

## VII. CONCLUSIONES

46. De las breves reflexiones que hemos realizado anteriormente podemos llegar a las siguientes conclusiones:

47. *Primera.* A pesar del crecimiento acelerado de la institución del *ombudsman* en numerosos ordenamientos contemporáneos a partir de la segunda posguerra, inclusive en las legislaciones de varios países que están en vías de desarrollo, y además a su consagración en las cartas fundamentales de Portugal y de España, que están próximas por tradición jurídica y cultural con nuestros países, ha sido muy reciente tanto la preocupación doctrinal como los intentos legislativos de introducir esta institución tutelar en el ámbito latinoamericano.

48. *Segunda.* Sin embargo, así sea con retraso, en los últimos años se advierte la preocupación de los juristas latinoamericanos por el estudio del *ombudsman*, y por ello se han elaborado varios estudios, especialmente de tipo comparativo, y efectuado eventos académicos, con objeto de analizar con profundidad a la institución y divulgarla para lograr su establecimiento en las diversas legislaciones de nuestra región, pues existe el convencimiento de que llena una necesidad en la vida moderna, en la cual se observa un crecimiento inevitable de la administración pública.

49. *Tercera.* Con apoyo en los estudios mencionados, se han elaborado varios proyectos importantes en los organismos legislativos de algunos países de Latinoamérica en los que se propone introducir el *ombudsman* ya sea con la designación de *comisionado del Congreso* o *defensor del pueblo*. Esto ha ocurrido en el Congreso argentino a partir de 1975 y al reanudarse la vida constitucional; o bien en el proyecto de reforma constitucional presentado en 1979 ante la Asamblea Legislativa de Costa Rica para consagrar en la carta fundamental a un *defensor de los derechos humanos*.

50. *Cuarta.* Como un primer paso dirigido a la posibilidad de crear a la institución tutelar, podemos mencionar, por una parte, la introducción de instrumentos paralelos, tales como las procuradurías del Consumidor (que en los países escandinavos también reciben la denominación de *ombudsmen*) en los ordenamientos de Venezuela (1974), Costa Rica (1976) y en México (1976), aun cuando sus atribuciones se dirigen a proteger los derechos de los débiles en el consumo frente a los proveedores de bienes y servicios. También se han conferido al ministerio público facultades limitadas de tutela de los administrados a través de recepción e investigación de reclamaciones, en su carácter

de representante de los intereses sociales. En este sentido podemos mencionar la reforma constitucional colombiana de 1979 (la que quedó sin efecto en 1981 debido a una decisión de la Corte Suprema), así como la ley orgánica expedida en México en 1983, pues en ambos casos se atribuyeron dichas funciones a la Procuraduría General de la Nación o de la República, respectivamente.

51. *Quinta*. Una segunda etapa ha consistido en la consagración de organismos de fiscalización administrativa de acuerdo con el modelo del *ombudsman* en legislaciones de carácter local, en especial, con ámbito municipal, y en este sentido podemos señalar al procurador de vecinos creado por el cabildo de la ciudad de Colima en 1984 e institucionalizado en la Ley Orgánica Municipal del Estado del mismo nombre, el año siguiente, así como la reciente introducción por el Consejo Deliberante de Buenos Aires, en su carácter de capital federal argentina, del organismo denominado contralor general comunal.

52. *Sexta*. Finalmente, toda esta evolución ha desembocado en el establecimiento de dos procuradurías de los Derechos Humanos, la primera en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Costa Rica, expedida en 1982, como una dependencia específica de este organismo; y la segunda, en la Constitución guatemalteca de 1985; ambas con la finalidad de recibir e investigar las quejas y denuncias de los gobernados en contra de las autoridades administrativas, formular dictámenes no obligatorios en los cuales propongan soluciones a las autoridades respectivas y rendir informes periódicos, en el segundo caso ante la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República. Lo anterior nos indica que la introducción de instituciones similares al *ombudsman*, que podía considerarse lejana en el ámbito latinoamericano hace pocos años, ahora se vislumbra como una posibilidad bastante próxima por la tendencia que se advierte cada vez con mayor vigor, de que no sólo resulta conveniente, sino indispensable, para contribuir, conjuntamente con otros instrumentos jurídicos y procesales, a la protección de los derechos humanos en un régimen de democracia social al que aspiran los ordenamientos latinoamericanos.