

CAPÍTULO CUARTO

EL OMBUDSMAN EN LOS PAÍSES EN VÍAS DE DESARROLLO

I. Introducción	87
II. El <i>Ombudsman</i> en países en vías de desarrollo, miembros de la Commonwealth	88
III. El <i>Ombudsman</i> en Latinoamérica	98

CAPÍTULO CUARTO

EL OMBUDSMAN EN LOS PAÍSES EN VÍAS DE DESARROLLO

I. INTRODUCCIÓN

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

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

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

1. La principal motivación para introducir esta institución ha sido la tutela de los derechos humanos, sobre todo aquellos de carácter colectivo, más no la defensa de los gobernados frente a la administración pública como sucede en las democracias liberales, misión asignada por éstos al *Ombudsman*.

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

3. Dado el bajo nivel cultural de la población en los países con incipiente industria es normal que el *Ombudsman* asuma la función de pedagogo de tal forma que instruya a la población sobre los derechos que tiene frente a la administración.

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

5. La burocracia de los países menos industrializados, ante la cual se enfrenta el *Ombudsman*, es menos eficiente que en la de las democra-

cias liberales y, consecuentemente se muestra apática a las resoluciones de la institución.

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

Para facilitar su comprensión, he agrupado a los *Ombudsmen* de países en vías de desarrollo de la siguiente manera:

1. *Ombudsmen* de países miembros de la *Commonwealth*, cuyos modelos de inspiración fueron, principalmente, los *Ombudsmen* de Nueva Zelanda y dinamarca.

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

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

II. EL OMBUDSMAN EN PAÍSES EN VÍAS DE DESARROLLO, MIEMBROS DE LA COMMONWEALTH

A. La India

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

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

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

En 1964, el Comité para la Prevención de la Corrupción sugirió la instauración de una Comisión Central de Vigilancia cuya titularidad fuese unipersonal, renovable sexenalmente, que gozara de independencia y de atribuciones análogas a las del *Ombudsman* neozelandés.

¹¹¹ Jain, S. N., "India *Ombudsman*", *supra* nota 24, p. 317.

EL OMBUDSMAN EN LOS PAÍSES EN VÍAS DE DESARROLLO 89

El gobierno accedió a crear la Comisión Central de Vigilancia, pero rechazó varias de las características aludidas tales como la independencia y similitud con el *Ombudsman* de Nueva Zelanda. Nada significativo sucedió hasta 1966 cuando la Comisión de Reformas Administrativas recomendó erigir un cuerpo de quejas independiente. En este esquema se propuso el establecimiento de dos autoridades: una denominada *Lokpal* que se ocuparía de las quejas contra actos administrativos de los Ministros o Secretarios del Gobierno Central y de los Estados; otra que llevaría el título de *Lokayutka*, instituida en cada uno de los estados y en el centro, para que atendiera las reclamaciones en contra de los actos administrativos de otros funcionarios.

Las características que deberían poseer ambas autoridades serían:

1. Independencia.
2. Imparcialidad.
3. Procedimientos informales y sumarios.
4. Rango jerárquico equiparable a los altos funcionarios del Poder Judicial.
5. Fácil acceso a la información pública.

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

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

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

¹¹² La propuesta de la Comisión de Reformas Administrativas de la India (1966) en su inciso 29 reza: "Sin embargo, los siguientes asuntos quedarán excluidos de la vigencia del *Lokpal*:

i) La acción ejecutada en un asunto que un ministro certifique que afecta las relaciones o negociaciones entre el gobierno de la India y cualquier gobierno extranjero o cualquier organización internacional de Estados o gobiernos.

ii) La acción ejecutada en los términos de la ley de extradición de 1962 o la ley de extranjeros de 1946.

iii) La acción ejecutada para fines de investigación de crímenes o protección de la seguridad del Estado, incluyendo la acción ejecutada en relación con los pasaportes.

iv) La acción ejecutada en el ejercicio de una facultad relacionada con la determinación de si un asunto debe ser conocido por un tribunal.

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

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

Posteriormente, la reclamación se pone en conocimiento del funcionario interesado, se abre el diálogo, y en caso necesario otro tipo de diligencias como pueden ser la inspección de inmuebles, documentos, testimonios, etcétera; finalmente el *Ombudsman* emite una resolución.

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

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

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

v) La acción ejecutada en asuntos que surjan de los términos de contratos que gobiernen las relaciones puramente comerciales de la administración con los clientes o proveedores, excepto las quejas de amenazas o demoras en la ejecución de las obligaciones contractuales.

vi) La acción tomada con relación a los nombramientos, remociones, paga, disciplina, jubilaciones u otros asuntos del personal.

vii) La concesión de honores y premios.

viii) Una decisión tomada en ejercicio de su discreción por una autoridad administrativa, a menos que los elementos implicados en el ejercicio de la discreción estén ausentes en tal medida que no se haya ejercitado realmente ninguna discreción.

ix) Cualquier acción a cuyo respecto la persona agraviada tenga o haya tenido un derecho de apelación, referencia o revisión ante un tribunal.

x) Los asuntos a cuyo respecto una persona agraviada tenga o haya tenido un recurso mediante actuaciones ante cualquier tribunal (sin embargo, el *Lokpal* podrá examinar uno de estos asuntos cuando considere que en las circunstancias particulares no es razonable esperar que el quejoso inicie o haya iniciado actuaciones ante un tribunal).

xi) Una decisión administrativa que haya sido tomada más de doce meses antes de la fecha de la queja". Rowat, D. C., *supra* nota 66, p. 453.

¹¹³ Cap. 6.7 en donde se describe detalladamente este procedimiento.

en el Consejo de Estado (*Rajya Sabha*). Este boceto fue reintroducido en 1971 pero no corrió con mejor suerte.

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

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

A la fecha seis estados tienen estatuida la institución y otros dos han introducido proyectos. Todos los proyectos estatales han tenido su inspiración en el proyecto 1966.

En los estados de Orissa, Uttar, Pradesh, Bihar, Karnataka, Maharashtra y Madhya Pradesh, se otorga al *Ombudsman* atribuciones para investigar casos tanto de corrupción como de inadecuada administración. Mientras que en los estados de Rajasthan y de Gujarat, el *Ombudsman* se limita a tratar asuntos de corrupción.

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

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

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

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

No obstante el alto índice demográfico de la India, el número de quejas recibidas es ínfimo, así por ejemplo, el Estado mayormente

poblado, Uttar Pradesh, recibió el número más bajo de quejas. Solamente 100 en 1978 y 200 en 1979. Las razones de este fenómeno son hasta cierto punto obvias: analfabetismo, carencia de publicidad acerca de la institución, hostilidad y apatía por parte de los funcionarios públicos, falta de recursos para favorecer a la institución, etcétera.

B. *Jamaica* ¹¹⁴

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

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

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

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

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

El *Ombudsman* jamaicano es libre e independiente para conducir sus investigaciones. Se incluyen en su competencia a las oficinas de policía y empresas públicas; quedan excluidas las fuerzas armadas y el Poder Judicial. Conforme a esta ley pueden interponer reclamaciones sólo los individuos directamente afectados; las quejas se presentarán por escrito.

El procedimiento que se sigue ante el *Ombudsman* de Jamaica es

¹¹⁴ Jamaica. Isla de las Antillas Mayores al Sur de Cuba, 1425 kms², 220,000 hab. Capital Kingston. Descubierta por Colón en 1494 y bautizada Santiago, la isla fue ocupada por los ingleses en 1655. España la cedió a Inglaterra por el tratado de Madrid (1670). República independiente desde 1962, miembro de la *Commonwealth*.

¹¹⁵ Green, George, E., "Jamaica *Ombudsman*", *supra* nota 24, p. 321.

EL OMBUDSMAN EN LOS PAÍSES EN VÍAS DE DESARROLLO 93

semejante al practicado en Escandinavia. Al llegar la queja es registrada, para este propósito existen dos registros, uno de ellos exclusivo para las personas confinadas en alguna institución de salud. Una vez registrado el asunto pasará a la oficina del *Ombudsman*.

Aquellos asuntos en los cuales la competencia del *Ombudsman* es manifiesta serán enviados al director de investigaciones. Si la competencia del *Ombudsman* es dudosa se trasladan al director de servicios jurisdiccionales (asistente inmediato del *Ombudsman*); si la resolución en esta instancia rechaza el asunto por motivos de incompetencia, éste será nuevamente revisado por el *Ombudsman*, quien decide de manera definitiva.

Aun cuando la reclamación sea desechada, se enviará un escrito al afectado en el cual se explique la razón del rechazo de la queja y, en algunos casos se le indican otras vías alternativas para que dé curso a su pretensión.

Las quejas que hayan presentado problemas de competencia pero que finalmente sean aceptadas serán remitidas al director de investigaciones. Una vez efectuadas las diligencias investigatorias necesarias, el expediente retorna al *Ombudsman* con las pruebas recabadas y un reporte del director de investigaciones; en este momento se abre una instancia de discusión del caso entre el *Ombudsman*, el director de servicios jurisdiccionales y el director de investigaciones; este último está habilitado para elaborar las conclusiones y recomendaciones, las cuales serán ratificadas por el *Ombudsman*; aunque lo más frecuente es que el *Ombudsman* decida el asunto en su instancia final.

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

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

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

La aceptación de esta institución tanto de la sociedad como de la Administración Pública ha sido manifiesta. Pese a que el *Ombudsman* de Jamaica tiene poco tiempo de funcionar, sus informes revelan ya resultados positivos.

¹¹⁶ Así por ejemplo, ha evitado la imposición de altos impuestos, reanudación de servicios, el abuso de autoridad. *Ibid.*, p. 322.

C. Mauricio¹¹⁷

El primer antecedente de crear un *Ombudsman* en Mauricio, data de 1961, cuando algunos delegados en la Comisión de Discusión de Revisión Constitucional propusieron el establecimiento de un Consejo de Estado o Tribunal de alto rango cuya función principal consistiera en investigar casos de abusos de poder por parte de los funcionarios administrativos. Esta novedosa idea interesó al gobierno británico y, para efectos de que se profundizara sobre el tema fue enviado a la isla el connotado constitucionalista Stanley. A manera de conclusión indagatoria el profesor Stanley publicó un documento intitulado “¿Un *Ombudsman* para Mauricio?”.¹¹⁸ En él se sugiere el establecimiento de un *Ombudsman* nombrado por el gobernador general, preferentemente que no sea originario de la isla y, renovable trienalmente.

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

Finalmente, el *Ombudsman* fue instituido en la Constitución de agosto de 1967 y conservado en la de 1968. La reglamentación respectiva fue promulgada y puesta en vigor al año siguiente.

Fisicamente, las oficinas del *Ombudsman* estuvieron instaladas en el edificio de la Asamblea Legislativa y trasladadas posteriormente al inmueble del Banco de Baroda en Port Louis donde es más accesible.

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

El *Ombudsman* es nombrado por el gobernador general, previa consulta con el primer ministro y los líderes camerales de los partidos de oposición.

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

¹¹⁷ Mauricio, Isla del Océano Índico, al Este de Madagascar, anteriormente isla de Francia; 1865 kms²; 960,000 habs., capital Port Louis. También fue británica de 1810 a 1968; hoy estado independiente y miembro de la *Commonwealth*.

¹¹⁸ Este estudio estuvo inspirado de manera predominante en los modelos de *Ombudsman* danés y neozelandés.

¹¹⁹ Ramawad Sewgobind, también es un abogado, aunque la legislación respectiva no exige el título de licenciado en derecho, todos los sustentantes del cargo de *Ombudsman* lo han sido.

EL OMBUDSMAN EN LOS PAÍSES EN VÍAS DE DESARROLLO 95

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

El *Ombudsman* de Mauricio goza de entera independencia y autonomía funcional.

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

La competencia objetiva del *Ombudsman* se divide en dos sectores:

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

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

La competencia subjetiva del *Ombudsman* se extiende a casi todas las oficinas administrativas; pero se excluyen expresamente las oficinas del gobernador general, Poder Judicial y las Fuerzas Armadas.

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

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

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

Sus resoluciones son de carácter persuasivo y no imperativo.

El número de reclamaciones que ha recibido el *Ombudsman* en Mauricio ha sido bajo,¹²⁰ sin embargo el titular de la institución, con-

¹²⁰ V.gr., en 1976 sólo recibió 69 quejas y en 1979 recibió 169 reclamaciones. Cfr. Sewgobind, R., "Mauritius Ombudsman", *supra* nota 24, p. 326.

sidera que la comunidad se ha ilustrado más en cuanto a derechos humanos y administración pública.

D. Nigeria ¹²¹

El *Ombudsman* nigeriano nace en octubre de 1975, bajo el régimen militar con la denominación de Comisión para las Quejas del Público (*Public Complaints Commission*).

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

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

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

La sede nacional está integrada por el jefe comisionado, asistido por un pequeño número de consejeros administrativos (generalmente funcionarios de la administración pública); un equipo de peritos que llevan a cabo las investigaciones, un grupo de apoyo en la oficina y; consejeros auxiliares.¹²²

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

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

Competencia Objetiva. Todos los *Ombudsmen* están facultados para intervenir cuando haya indicios de:

1. Contradicción en las leyes.
2. Error en derecho.
3. Arbitrariedad de hecho.
4. Irracionalidad o injusticia en el cumplimiento de funciones administrativas.
5. Motivaciones impropias.
6. Explicaciones inadecuadas.
7. Otras objeciones

¹²¹ Nigeria. Estado de la *Commonwealth*, en África occidental independientes desde 1960; 924,000 kms². y 80'000.000 hab. La república fue proclamada en 1963.

¹²² Adamolekun Lapidó, O., "Nigeria *Ombudsman*", *supra* nota 24, p. 150.

EL OMBUDSMAN EN LOS PAÍSES EN VÍAS DE DESARROLLO 97

Se exceptúan por ley:

1. Todos aquellos actos que tuvieron lugar antes del 29 de julio de 1975.
2. Las quejas que se presenten después de 12 meses de verificado el acto lesivo.
3. Aquellos asuntos en los que el quejoso no demuestre un interés personal.

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

1. Algún departamento o ministerio federal o de los gobiernos estatales.
2. Algún departamento o autoridad local (cualquiera que sea la forma de su designación).
3. Toda sociedad o institución en que participe el gobierno de Nigeria.
4. Toda corporación legal bajo la Ley de sociedades (*Companies Act*) de 1968.
5. Cualquier integrante de alguno de los organismos antes señalados.¹²³

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

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

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

¹²³ Sección cuatro de la ley del *Ombudsman* (*Public Complaints Commission*: 1975).

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

III. EL OMBUDSMAN EN LATINOAMÉRICA

A. Argentina

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

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

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

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

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

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

La titularidad de esta institución es de carácter unipersonal. Para ejercer el cargo de Defensor del Pueblo se requiere, al igual que en la

¹²⁴ Fix-Zamudio, H., "Posibilidad del *Ombudsman* en el derecho latinoamericano", en *La Defensoría de los derechos universitarios de la UNAM y la Institución del Ombudsman en Suecia*, México, UNAM, 1986, p. 40.

¹²⁵ *Ibidem*.

EL OMBUDSMAN EN LOS PAÍSES EN VÍAS DE DESARROLLO 99

legislación española, ser oriundo del lugar y tener 30 años de edad como mínimo.

Su elección se llevaría a cabo en dos fases: primeramente, se integrarán dos comisiones camerales (una por cada Cámara), las cuales formarán una terna de candidatos, ésta se da a conocer posteriormente a las propias Cámaras.

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

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

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

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

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

El Defensor del Pueblo aceptará todas aquellas quejas cuyo contenido verse sobre el ejercicio ilegítimo, defectuoso, irregular, abusivo, arbitrario, discriminatorio, negligente, gravemente inconveniente o inoportuno de sus funciones; incluyen aquellos actos capaces de alterar o dañar los ecosistemas naturales, digno es de destacarse esta última inser-

¹²⁶ Maiorano, Jorge Luis, "Un medio de afirmación republicana: el defensor del pueblo", *Rev. Uruguaya de derecho constitucional y político*, Montevideo, Uruguay, t. II, n° 9, octubre-noviembre, 1985, p. 160.

ción de tan singular importancia.¹²⁷ La competencia subjetiva de la Defensoría del Pueblo se concreta a la administración pública, que conforme a este proyecto implica a “la Administración Pública Nacional, centralizada y descentralizada, entidades autárquicas, empresas del Estado, sociedades del Estado, sociedades de economía mixta, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria y todo otro organismo del Estado Nacional cualquiera que fuere su naturaleza jurídica, denominación, ley especial que pudiere regirlo o lugar del país donde preste sus servicios (art. 16). “Quedan comprendidas dentro de la competencia de la Defensoría del Pueblo las personas jurídicas públicas, no estatales o privadas, en cuanto ejerzan prerrogativas públicas...” (art. 17). V.gr. Colegios profesionales, concesionarios de servicios públicos. Se excluyen expresamente de su férula competencial a los Poderes Legislativo y Judicial, lo mismo que a la municipalidad de Buenos Aires.

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

1. Fácil y libre acceso a la información, cuya negativa sólo podrá aplicarse cuando exista interés vinculado a la seguridad nacional.
2. Apoyo de los cuerpos encargados de la administración de justicia para obtener información que le hubiere sido negada injustamente.
3. Deber expreso de colaboración de todo tipo de personas jurídicas públicas o privadas.
4. Facultad de utilizar los instrumentos clásicos de la investigación para allegarse más información, tales como las inspecciones, los testigos, las entrevistas, etcétera.

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

¹²⁷ “Se ha expresado con razón que la protección del medio ambiente (sic) y la defensa de los intereses difusos, íntimamente ligada a la primera, son problemáticas que ocupan hoy un lugar privilegiado en las investigaciones jurídicas...”, Peyrano, Guillermo E., “Daño ecológico. Protección del medio ambiente e intereses difusos”, *Jurisprudencia Argentina, cit.*, por Maiorano, *supra* nota 126, p. 161.

“No es esta la oportunidad para profundizar este tema pero sí para destacar que frente a la insuficiencia de los remedios tradicionales para dar protección a los individuos o grupos afectados por las crisis ambientales, la doctrina se pronunció en favor de la corporización de la defensa de los intereses difusos en un funcionario con similares facultades al *Ombudsman* escandinavo”. Maiorano, *Ibid.*

EL OMBUDSMAN EN LOS PAÍSES EN VÍAS DE DESARROLLO 101

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

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

A nivel local, el Concejo Deliberante de la ciudad de Buenos Aires ha implementado un *Ombudsman* denominado Controladuría General Comunal cuyo promotor fue el doctor Facundo Suárez Lastra, presidente de dicho Concejo.

La introducción de esta institución se contempló en la Plataforma Electoral Municipal de la Unión Cívica Radical presentada el 8 de mayo de 1984 y se concretó en la Ordenanza núm. 40.831 sancionada por el Concejo Deliberante de la ciudad de Buenos Aires el 17 de octubre de 1985. A la Controladuría se le asignó como cometido principal la protección de los derechos, intereses legítimos y difusos de los habitantes de la ciudad de Buenos Aires, contra las arbitrariedades, desviaciones de poder y errores de la administración pública. Este nuevo organismo estará a cargo de un Controlador General Comunal. Para ocupar este puesto se requiere cubrir las exigencias que la ley señala para ser electo concejal; es decir: haber cumplido 25 años de edad, tener cuatro años de ciudadanía en ejercicio, y ser natural de la provincia que lo elija, con dos años de residencia inmediata en ella.¹²⁹

Para esta designación el Concejo Deliberante formará una comisión de nueve concejales,¹³⁰ conducida por el presidente del Concejo; en sesión privada se llevará a cabo el escrutinio y obtendrá el cargo el candidato que obtenga el voto de las dos terceras partes del total de miembros presentes.

¹²⁸ Fix-Zamudio, Héctor, *supra* nota 124, pp. 40 y 41.

¹²⁹ Para ser electo concejal, el artículo 5º de la ley orgánica municipal nº 19987 requiere que "...se reúnan las condiciones exigidas para ser diputado nacional..." A su vez el artículo 40 constitucional exige para ser diputado haber cumplido 25 años, tener cuatro años de ciudadanía en ejercicio y ser natural de la provincia que lo elija o con dos años de residencia inmediata en ella. Attoresi, E. M., "Creación de la controladuría general comunal de la ciudad de Buenos Aires", *Revista Uruguaya de derecho constitucional y político*, Montevideo, Uruguay, t. II, nº 10-11, diciembre 1985-marzo 1986, p. 280.

¹³⁰ Un concejal representante por cada bloque. Esta comisión actuará como nexo entre el titular del instituto, denominado controlador general comunal y el órgano deliberativo del que depende.

La función de Controlador general es incompatible con cualquier otra actividad remunerada, excepto la docencia universitaria. La Controladuría General Comunal disfrutará de independencia funcional.

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

Para el desempeño de sus actividades el controlador cuenta con atribuciones tales como el fácil acceso a la información, el principio de colaboración por parte de las autoridades, la facultad de inspeccionar o de solicitar testimoniales. Conforme a la tradición de este tipo de instituciones, la Controladuría General Comunal rendirá anualmente un informe de labores ante el Concejo Deliberante.

Recientemente se ha introducido la institución en las nuevas constituciones de las provincias argentinas de San Juan (1º de mayo) y Salta (14 de junio) de 1986 con los nombres de Defensor del Pueblo y Comisionado Legislativo (artículos 150, fracción 30 y 124, fracción 14, respectivamente).

B. Colombia

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

La primera sugerencia de crear un órgano independiente de los tres poderes estatales, con la misión de proteger a las minorías y velar por el debido respeto a los derechos individuales, fue expresada en 1855, por el entonces director del partido conservador, Sergio Arboleda, en su Proyecto de Constitución para los Estados Unidos de Colombia. Este documento preveía implantar un poder estatal especial, el poder cooperativo, con características semejantes a las del *Ombudsman* escandinavo. Tratábase de un órgano independiente del Ejecutivo y de los otros poderes, con la función primordial de tutelar los derechos

¹³¹ Restrepo Piedrahita, Carlos "La idea del *Ombudsman* en Colombia", en Ramírez, Manuel, *El Control parlamentario del gobierno en las democracias pluralistas*, Madrid, Ed. Labor, 1978, pp. 434-458.

EL OMBUDSMAN EN LOS PAÍSES EN VÍAS DE DESARROLLO 103

individuales y políticos. Su competencia subjetiva se extendía a todos los integrantes de los otros poderes estatales.

Diffiere de la institución nórdica en la que es un cargo de elección popular.

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

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

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

El doctor Alfonso López Michelsen, al asumir la presidencia, manifestó su inquietud por desarrollar la idea de un *Ombudsman* en Colombia.

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

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

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

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

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

El senador Uribe Vargas, en la legislatura de 1977, insistió en su proyecto para crear al defensor de los derechos humanos.

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

C. Uruguay

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

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

1. Será designado por el Parlamento.
2. Deberá ser una persona con conocimientos jurídicos y de reconocida solvencia moral.
3. Su principal objetivo será, controlar y custodiar el adecuado funcionamiento administrativo.
4. Podrá actuar tanto de oficio como a petición de parte.
5. Sus actuaciones serán informales y sumarias.
6. Podrá formular advertencias, recordatorios, admoniciones o sugerencias, pero nunca podrá anular, revocar o modificar los actos administrativos.
7. El defensor del pueblo rendirá un informe anual de sus actividades y excepcionalmente, presentará informes extraordinarios.¹³³

El primer proyecto de ley fue formulado por el senador Raumar Jude y presentado ante la respectiva Cámara el 16 de julio de 1983. Esta

¹³² Atorresi, *supra* nota 129, p. 280.

¹³³ Diario *El Día*, Montevideo, Uruguay, sábado 15 de junio de 1985.

EL OMBUDSMAN EN LOS PAÍSES EN VÍAS DE DESARROLLO 105

iniciativa legislativa tomó como fuente de inspiración inmediata a su análoga antecesora, la iniciativa de ley sobre la Defensoría del Pueblo, presentada en Argentina por los senadores Libardo N. Sánchez, y Eduardo Menem en mayo de 1984.

En el esquema jurídico uruguayo se sugería una Defensoría del Pueblo como organismo delegado del Poder Legislativo, con autonomía técnica. La defensoría del Pueblo estaba bajo la dirección de un órgano unipersonal denominado Defensor del Pueblo. Para ser Defensor del Pueblo conforme a este proyecto, se requería: ser ciudadano uruguayo,¹³⁴ ser doctor en derecho y ciencias sociales,¹³⁵ con diez años de antigüedad en el ejercicio profesional, una edad mínima de 40 años, haber ejercido cargos en cualquiera de los tres poderes estatales¹³⁶ y tener conocimientos en derecho público.

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

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

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

¹³⁴ El proyecto requiere para ser defensor del pueblo tener la categoría de ciudadano uruguayo, natural o legal. En este último caso deberá tener un mínimo de 10 años de ciudadanía (artículo 4).

¹³⁵ Es la primera vez que en un proyecto de esta naturaleza se requiere este grado académico. A nuestra consideración muy acertado puesto que contribuye a la garantía de solidez en sus conocimientos jurídicos.

¹³⁶ Esta calidad de servidor público debe tener una temporalidad mínima de 10 años, sin importar la variedad de cargos ejercidos (artículo 4, inciso d).

haber sido condenado por delito doloso o negligencia en el ejercicio del cargo (artículo 10).

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

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

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

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

Las quejas habrían de presentarse por escrito firmado por el interesado quien debería señalar su nombre completo y domicilio, sólo que, a diferencia de todos los ordenamientos respectivos, en este punto el proyecto uruguayo exigía al interesado el patrocinio de un letrado (artículo 18).

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

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

¹³⁷ Tal plazo será ampliado cuando concurren circunstancias que así lo aconsejen a juicio del defensor del pueblo (artículo 23).

información, excepto cuando se podía atentar contra la seguridad nacional.

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

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

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

D. Guatemala

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

El segundo intento doctrinario de introducir el *Ombudsman* en Guatemala, fue realizado por Jorge Mario García Laguardia y Edmundo Vázquez Martínez, mediante su obra denominada *Constitución y orden democrático* (editada en 1984). Los autores sugieren la creación de una nueva Constitución en la cual se incluya a un Defensor del Ciudadano con un doble propósito: por una parte, que custodie el adecuado funcionamiento de la administración pública de tal forma que complemente a los demás mecanismos de control y por otro lado, que asuma un papel de tutor de los derechos humanos.¹³⁸

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

¹³⁸ García Laguardia, J. M. y Edmundo Vázquez, *Constitución y orden democrático*, Guatemala, Universidad de San Carlos, 1984, pp. 191-196.

Finalmente, tenemos noticia de que en la nueva Constitución guatemalteca se consagró la figura del Procurador de los Derechos Humanos¹³⁹ y actualmente, se encuentran en discusión tres proyectos de ley sobre la materia.

E. Puerto Rico

La Cámara de representantes de Puerto Rico aprobó la resolución núm. 200 el 1º de marzo de 1966. En ella se facultaba al presidente de la Cámara para que encomendara a una comisión la realización de estudios sobre la conveniencia de establecer un *Ombudsman* en Puerto Rico. El jefe camerale asignó dicho cometido a la Comisión de Derechos Civiles. Esta entidad a su vez integró una subcomisión especial que finalmente se ocupó de los estudios.

Para este fin se desarrollaron diversas actividades entre las cuales destaca una consulta popular. En ella se vertieron importantes aportaciones; así por ejemplo las que provinieron de un profesor de la escuela de administración pública, en la Universidad de Puerto Rico (Norbert Rivera Morales); del presidente del Banco de Ponce (Roberto de Jesús Toro); del director de la oficina de Personal Público (Antonio Cuevas Viret) entre otros; los que apoyaron la idea de crear un *Ombudsman* unipersonal cuyo titular debía ser experto en administración pública y sobre todo, ser apolítico e imparcial, además de facultársele para investigar no sólo a petición de parte sino *motu proprio*, y también se sugirió excluir al Poder Judicial del ámbito competencial del *Ombudsman*.¹⁴⁰

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

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

¹³⁹ La Constitución guatemalteca de 1985 en su artículo 273 a la letra dice: "El Congreso de la república designará una comisión de derechos humanos formado por un diputado por cada partido político representado en el correspondiente periodo. Esta comisión propondrá al Congreso tres candidatos para la elección de un procurador, que deberá reunir las calidades de los magistrados de la Corte de Justicia y gozará de las mismas inmunidades y prerrogativas que los diputados al Congreso. La ley regulará las atribuciones de la comisión y del procurador de los derechos humanos a que se refiere este artículo".

¹⁴⁰ Pesquera Carlos, A., Puerto Rico *Ombudsman*, *supra* nota 24, pp. 263-267.

EL OMBUDSMAN EN LOS PAÍSES EN VÍAS DE DESARROLLO 109

La Comisión de Derechos Civiles presentó el proyecto de ley núm. 784 (marzo de 1967) en el que se proveía de un *Ombudsman* que sería nombrado por el Poder Legislativo; quedaban fuera de su competencia, los miembros del Poder Judicial, del gobierno municipal así como el gobernador.

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

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

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

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

El partido mayoritario de la Cámara de representantes (*The new progressive party*) dio a conocer un nuevo bosquejo legislativo. En él se sugirió un *Ombudsman* nombrado por el Ejecutivo. La propuesta fue acremente criticada por los líderes de las minorías opositoras en el sentido de que se trataba más bien de un asistente del gobernador y, por lo tanto sería juez y parte a la vez. Finalmente este último proyecto fue aprobado el 30 de junio de 1977 como ley núm. 134. En ella se establece que para ser investigador oficial para los ciudadanos (*Ombudsman*) se requiere: ser mayor de edad; haber residido en Puerto Rico cuando menos cinco años antes de la fecha de su nombramiento; tener reconocida capacidad profesional en el campo de la administración pública; y gozar de integridad moral.

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

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

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

1. Si el quejoso cuenta con un recurso adecuado para reparar el error, injusticia u ofensa.
2. Si se encuentra fuera de su competencia.
3. Si la queja se presenta después de seis meses posteriores a la fecha en que el quejoso tuvo conocimiento del acto lesivo, a no ser que dicha tardanza sea justificada.
4. Si el quejoso no demuestra un interés personal y directo.
5. Si la reclamación es frívola o ha sido interpuesta de mala fe.

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

1. *La sección de planes, estudios y proyectos especiales*, se encarga de conducir las investigaciones *ex officio* del *Ombudsman*, con el propósito de coadyuvar al mejoramiento de la administración pública.

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

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

b) La división jurídica presta asistencia legal al público y a la oficina misma.

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