

CAPÍTULO PRIMERO

INSTAURACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL OMBUDSMAN

I. Un defensor de los derechos humanos	15
II. Un órgano que resuelva las quejas presentadas en contra de la administración pública	19
III. Un instrumento pesquisador de anomalías burocráticas	23
IV. Un mecanismo democrático de control	26
V. Origen y difusión del <i>Ombudsman</i>	28

CAPÍTULO PRIMERO

INSTAURACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL OMBUDSMAN

I. UN DEFENSOR DE LOS DERECHOS HUMANOS

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

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

Esta contemplación a nivel internacional conlleva también la responsabilidad para los gobiernos de asumir la iniciativa en hacer cumplir y ensanchar los derechos de la persona humana (tanto individuales como colectivos); así como de proveer de los medios jurídicos, dentro de estos se encuentran específicamente los procesales para garantizar su protección (*Ubi Ius Ibi Remedium*).⁵

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

El proceso judicial, cuando así lo ha determinado el legislador, resulta ser un medio eficaz para garantizar el respeto a los derechos

⁵ Caiden et al., "The institution of Ombudsman", *International handbook of the Ombudsman*, (evolution and present function), Connecticut, Greenwood Press, 1983, t. I, p. 5.

humanos básicos y a las libertades fundamentales; particularmente en el campo de los derechos civiles y políticos, por ejemplo en los países en los que el ejercicio de tales derechos comprende escasas restricciones legales.⁶

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

Los individuos en todos sus conflictos jurídicos, aun con el gobierno, deben tener garantizada la posibilidad de solicitar la intervención de un órgano imparcial cuando su esfera jurídica se ve afectada. Deben poseer asimismo, la "titularidad del derecho a ser escuchados delante de un juez desinteresado (*nemo damnatus nisi auditus*). Es esta presencia de relativa certidumbre y la disponibilidad de remediar en caso de arbitrariedad lo que distingue a un Estado de derecho de un régimen totalitario.⁷

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

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

Este ordenamiento desarrolla de modo conjunto los conceptos de "Derechos Fundamentales" y "Libertades Públicas". Explica Víctor Fairén Guillén, que tales expresiones son diferentes pero concurrentes. "Las libertades públicas se reconducen a los derechos fundamen-

⁶ *Ibidem*.

⁷ Gellhorn, Walter, *When americans complain: governmental grievance procedure*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1966, p. 4.

⁸ Fix-Zamudio, Héctor, *La constitución y su defensa*, México, UNAM, 1984, p. 69.

tales como el contenido protegido de algunos de aquéllos.”⁹ De aquí que, el citado artículo 54 se ha interpretado en el sentido de que el Defensor del Pueblo tiene como misión tutelar, además de los derechos comprendidos en dicho título, las libertades públicas allí mismo consagradas.

En Zambia, el titular del cargo de Investigador General (*Ombudsman*) ha expresado lo siguiente: “mi trabajo consiste además de custodiar que la burocracia no actúe arbitrariamente en detrimento de los ciudadanos, en proteger los derechos humanos.”¹⁰

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

La ley del *Ombudsman* parlamentario finés (expedida por el parlamento de Helsinki el 1º de enero de 1920) en su artículo primero expresa: “El *Ombudsman* parlamentario... adopta las medidas necesarias... cuando un juez u otro funcionario... haya vulnerado los derechos de un particular.”¹² Cabe destacar también aquí, la creación

⁹ Las dos nociones de “derechos fundamentales” y de “libertades públicas” —expresión que aparece campeando al frente del capítulo II, “Derechos o libertades”, Sección 1ª “de los derechos fundamentales y de las libertades públicas” (de la Constitución española), son diferentes pero concurrentes.

Si por su origen son distintas; los “derechos del hombre” derivan del derecho natural —y del contrato social—; apareciendo como derecho positivo (aún se discute) en la Declaración francesa de 1789 consecuencia de una evolución jus-naturalístico-racionalista de la burguesía, condicionan a la vez la libertad del hombre y el florecimiento de su personalidad, tendente a un ideal enriquecimiento; y las libertades públicas —de aparición histórica ulterior— son aspectos particulares de la libertad en general erigidas en derecho y sometidas a un régimen de protección reforzada (en beneficio de la propia libertad general); son poderes en virtud de los cuales, los hombres en los diversos campos de la vida social, eligen su comportamiento; poderes reconocidos y organizados por el derecho positivo. Las libertades públicas no pueden prescindir del derecho positivo (ya que consideradas como derechos naturales que el legislador debe proteger, no constituye garantía actualmente; sí en los tiempos del absolutismo, en donde los iusnaturalistas creaban un derecho “sobre la razón de Estado”).

Las libertades públicas son derechos de los que disfrutaban los particulares, caracterizados, por el reconocimiento en su favor de un cierto campo de autonomía.

Cfr. Fairén Guillén, Víctor, *El defensor del pueblo —Ombudsman—*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1982, p. 274.

¹⁰ Chomba, F. M., *An explanation of the functions of the Commission for investigations (Ombudsman)*, Lusaka, Government Lusaka, 1974, p. 13.

¹¹ Lutchman, H., “The office of Ombudsman in Guyana”, *Caribbean studies* 13, No. 1, abril 1973, p. 24.

¹² Gil Robles y Gil Delgado, Álvaro, *El control parlamentario de la administración (Ombudsman)*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1978, p. 338.

del *Ombudsman* sueco para evitar la discriminación de sexos en asuntos laborales.¹³

En el ámbito internacional se han propuesto y creado *Ombudsmen* o figuras jurídicas semejantes, es decir, con algunas de sus funciones características, con objeto de que sea respetado y salvaguardado el ejercicio de los derechos de la persona humana. Así por ejemplo, *The International Covenant and Optional Protocol on Civil and Political Rights* (el Pacto Internacional y Protocolo Opcional sobre Derechos Civiles y Políticos) aprobado por unanimidad en la Asamblea General de las Naciones Unidas, en diciembre de 1966, contiene una "cláusula-*Ombudsman*", por la cual se faculta a los individuos que se encuentren bajo la jurisdicción de los países signatarios, para que sometan a la consideración del Comité de Derechos Humanos sus quejas que versen sobre alguna transgresión a sus derechos; dicho instrumento jurídico exige que el agraviado presente sus quejas por escrito y que previamente agote los recursos jurídicos domésticos existentes.¹⁴

¹³ El 1° de julio de 1980, entró en vigor la ley sueca para la igualdad de sexo en las relaciones laborales. Del nombre de la ley se desprende que ésta tiene validez solamente en el área de la vida laboral.

"El objetivo de la Ley para la igualdad de sexo, es fomentar la igualdad de derechos de hombres y mujeres en lo que respecta al trabajo, las condiciones y las posibilidades de desarrollo personal en el campo laboral. La ley indica dos tipos de medidas para conseguir este objetivo: la prohibición a los empleadores de tratar desfavorablemente a un empleado o persona que solicite empleo, debido al sexo a que pertenece y la obligación de todos los empresarios de trabajar activamente para promover la igualdad entre los sexos en el terreno laboral. Un *Ombudsman* para la igualdad de sexo y una Comisión para la igualdad de sexo están encargadas del cumplimiento de la ley." Britt Tornell, Inga, "El *Ombudsman* para la igualdad de sexo", *Actualidades de Suecia*, Svenka Institutet, Agosto 1982, No. 290, p. 3.

¹⁴ "De acuerdo al Protocolo adicional, el Comité de Derechos Humanos, comunica al Estado-parte la reclamación que se ha hecho en su contra, a fin de que informe por escrito sobre el asunto y las medidas que hubiese tomado al respecto, y con este informe el propio Comité formula sus observaciones al propio Estado a quien se impute la violación, y a la persona física reclamante, e incluye dentro del informe general que debe presentar a la Asamblea General de las Naciones Unidas un resumen de sus actividades en relación con las reclamaciones recibidas." Fix-Zamudio, Héctor, *La protección procesal de los derechos humanos ante las jurisdicciones nacionales*, Madrid, Civitas, 1982, p. 323. "Conforme al articulado del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, el Comité de Derechos Humanos se integra con dieciocho miembros electos en votación secreta de una lista de personas de gran integridad moral y con reconocida competencia en materia de derechos humanos, a propuesta de los Estados signantes de dicho documento.

Se dota al Comité de Derechos Humanos de atribuciones para solicitar, recibir y examinar informes de los mismos Estados, sobre las disposiciones que han tomado y que den efecto a los derechos reconocidos en el Pacto. Anderson, Stanley, *Ombudsman papers: american experience and proposals*, Berkeley, Institute of Governmental Studies University California, 1969, p. 12.

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

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

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

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

Otra sugerencia para la creación de un análogo instrumento jurídico fue presentada en la Asamblea General de las Naciones Unidas por el Consejo Económico y Social, órgano que sugirió la creación de un "Alto Comisionado para los Derechos Humanos" con la facultad de tener acceso a la impartición de justicia, sin que ésta le sea denegada por factores de discriminación tales como raza, sexo, religión, etc. (*Denegare non debet ius iuste deprecantibus*). Precisamente, los *Ombudsmen* (regionales, nacionales, internacionales, etc.) contribuyen en gran medida, a convertir en realidad la facultad de tener acceso a la impartición de justicia.

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

II. UN ÓRGANO QUE RESUELVE LAS QUEJAS PRESENTADAS EN CONTRA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Desde el siglo pasado se contempla una incesante expansión en el radio de acción del Estado, la cual cubre aspectos económicos, políticos, sociales y culturales; el crecimiento de éste, ha implicado el de

¹⁵ Fix-Zamudio, Héctor, *supra* nota 14, p. 324.

¹⁶ Gellhorn, Walter, *supra* nota 7, p. 16.

su aparato de ejecución, es decir, de todo el cuerpo de la administración pública.¹⁷ A su vez, una de las características más notables de la moderna administración estatal es el extraordinario aumento de sus facultades discrecionales, originado por la imposibilidad de reglamentar minuciosamente la totalidad de la actividad administrativa.

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

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

Generalmente el Estado otorga una serie de garantías que protegen al gobernado de una administración nociva, esto es, así como existe una actividad administrativa específicamente regulada, también existen los mecanismos de control y de defensa; por ejemplo, se otorga un recurso que se hace valer ante las altas autoridades administrativas, o la posibilidad de acudir a los tribunales, ya sean administrativos o judiciales.

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

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

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

¹⁷ González Pérez, Jesús, *Administración pública y libertad*, México, UNAM, 1971, p. 21.

¹⁸ En los países con sistema jurídico anglosajón se ha acuñado el término "maladministración", para significar cualquier deficiencia en la administración pública. V. Legrand, Andrés, "Le Commissaire Parlementaire pour l'administration, Ombudsman britannique", *Revue de droit public et la science politique en France et à l'étranger*, abril-mai 1969.

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

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

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

Aun en el supuesto de que la resolución del *Ombudsman* sea negativa para los intereses del administrado, su sola intervención le garantiza que el funcionario ha observado escrupulosamente el procedimiento, o bien, puede aclararle las razones que motivaron la decisión

¹⁹ Ramírez, Manuel, *El control parlamentario del gobierno en las democracias pluralistas*, Barcelona, Labor, 1978, p. 426.

²⁰ *Ibid.*, nota 21; en el mismo sentido Gressier, D., "Appeals in Administration", *Public Administration Revue*, Sidney, marzo 1974, n° 1, p. 33.

administrativa, y en su caso, orientarlo sobre la contraposición entre el interés general y el del particular.

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

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

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

2) Los problemas de justicia administrativa siguen en aumento.

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

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

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

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

Una de las principales conclusiones a la que llegó la Comisión, fue precisamente sugerir la creación del *Ombudsman*, como un órgano encargado de resolver asuntos administrativos en forma sencilla, es decir, como un receptor de quejas que, entre otras podrían versar sobre retrasos, abusos, negligencias, etc., con lo cual se contaría con una vía alternativa para lograr resarcimientos. El *Ombudsman*, en suma, jugaría un papel muy importante en el desvanecimiento y resolución de agravios cometidos por el enorme aparato de la administración pública.

²¹ *Ibidem*.

III. UN INSTRUMENTO PESQUISADOR DE ANOMALÍAS BUROCRÁTICAS

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

Al conocer en su conjunto los defectos de actuación de las autoridades públicas, el *Ombudsman* está en posibilidad de promover reformas administrativas.

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

En Francia —*le Médiateur*— denominación francesa del *Ombudsman*, cuya competencia se determina no en función de un criterio orgánico sino material, basado en la noción de servicio público,²² se constituyó como un instrumento en el programa de reforma administrativa del gobierno, desde el inicio de su funcionamiento; corrobora dicha misión en su segundo reporte anual (1974), en donde destacó que las reformas administrativas a los servicios públicos por él sugeridas, produjeron cambios sociales favorables.²³

Un capítulo de su informe correspondiente al año de 1975 denominado "*Les Resultats Acquis*" (Los Resultados Adquiridos), se encuentra subdividido en los siguientes aspectos: a) reparación de agravios que se obtuvieron para los individuos; b) mejoramiento logrado en la prestación de servicios; c) reformas legislativas sugeridas.²⁴

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

Estadísticamente se conoce el porcentaje de disposiciones ofrecidas por *le Médiateur*; así en 1978 fueron 41; en 1979 ofreció 66; y 48 en 1980.²⁵

²² Caiden et al., *supra* nota 5, p. 9.

²³ El cargo de *Médiateur*, fue establecido en la ley de 2 de junio de 1973. Gil Robles y Gil Delgado, Alvaro, *supra* nota 12, pp. 155-187.

²⁴ Menier and Desfeuilles, H., France Ombudsman, *International Handbook of the Ombudsman* (country surveys), Connecticut, Greenwood Press, 1983, t. II, p. 105.

²⁵ *Ibidem*.

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

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

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

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

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

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

Larry Hill, quien ha realizado estudios sobre *le Médiateur*, afirmó que el *Ombudsman* es un tipo de contralor burocrático²⁶ diferente a un contralor o auditor financiero; sin embargo, ambos presentan características comunes como las siguientes:

1. Su radio de acción comprende unidades burocráticas gubernamentales y a los particulares.
2. Investigan, a través de frecuentes entrevistas, inadecuadas conductas burocráticas tales como ilegalidad, injusticia, incompetencia, etc.
3. Son órganos de revisión o de reclamación sobre actos o resoluciones definitivos.
4. Se puede acudir a ellos con facilidad.
5. Tienen asequible acceso a la información.
6. Posee un *status* jerárquicamente elevado.
7. Son independientes de los organismos sujetos a su investigación.

²⁶ Hill Larry, *Bureaucracy the bureaucratic auditor and the Ombudsman: ideal type analysis*, seventeenth bicentennial conference of the international bar association (Sidney, septiembre de 1978), *International...*, *supra* nota 5, p. 44.

8. Realizan informes detallados de sus indagaciones.
9. No pueden revocar decisiones administrativas.
10. Emplean el convencimiento para lograr que se acepten sus resoluciones y recomendaciones.

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

Se ha reconocido, científica y políticamente, que el Contralor del Estado de Israel y su poderosa oficina han influido notablemente sobre la eficacia de la administración pública, y se le ha considerado como una “feliz innovación” pues funciona paralelamente a los controles administrativos ordinarios (ejecutivos y parlamentarios), por lo que constituye una tentativa bien lograda de crear un órgano consultivo y de control muy eficaz e influyente.²⁸

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

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

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

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ Napione, *L'Ombudsman, il controllore della pubblica amministrazione*, Milán, Giuffré ed., 1969, p. 69.

²⁹ Weeks, Kent, *Public Servants in the New Zealand Ombudsman system* *Public Administration Review*, Sidney, nov.-dic. 1969, pp. 633-638.

³⁰ Wells, Thomas et al., Chesapeake, *International...*, *supra* nota 24, p. 284.

³¹ *Ibidem*.

En una encuesta realizada entre 9 jefes de departamento de Chase-pake (U.S.A.), se les interrogó sobre las modificaciones que consideraban adecuadas al sistema del *Ombudsman* ciudadano. Al contestar, tres no deseaban ningún cambio, uno expresó que era indispensable un *Ombudsman* de tiempo completo, algunos otros hicieron énfasis en la necesidad de una verdadera comunicación entre oficinas de gobierno y *Ombudsman* para un mejor entendimiento y evitar la duplicidad de resultados.³²

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

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

IV. UN MECANISMO DEMOCRÁTICO DE CONTROL

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

Además, por la naturaleza de sus funciones, así como por diversas disposiciones legales, el *Ombudsman* tiene amplio acceso a la burocracia para conducir adecuadamente sus investigaciones; asimismo cuenta con facultades suficientes para publicar sus resoluciones, con la posibilidad de poner en evidencia a las oficinas gubernamentales por poderosas que éstas sean.³³

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

³² *Ibidem*.

³³ Rowat, Donald, *The Ombudsman plan essays on the worldwide spread of an idea*, Toronto, Mc. Clelland and Stewart, 1973, p. VIII.

³⁴ *Ibidem*.

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

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

Más aún, los *Ombudsman* de Alaska y Hawaii han invitado a los ciudadanos a participar, con sugerencias en la legislación propuesta sobre procedimientos de evaluación y les han facilitado el acceso a los archivos oficiales.

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

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

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

Las personas afectadas en su esfera jurídica, cuentan con diversos recursos jurídicos. Desde luego no están obligadas a acudir al *Ombudsman*, pero acuden a este organismo por considerarlo imparcial intermediario que puede auxiliarles en la resolución de sus problemas administrativos. Por otra parte, los órganos administrativos pueden elegir entre ayudar o no al *Ombudsman* en la realización de sus investigaciones finalmente, sus recomendaciones no son coercitivamente impuestas, pues, se puede optar entre aceptarlas o rechazarlas aunque

³⁵ Caiden, Gerald, *Israel Ombudsman*, *supra* nota 24, p. 123.

³⁶ Caiden et al., *The institution of Ombudsman*, *supra* nota 5, p. 5.

³⁷ *Supra* nota 5, p. 6.

generalmente son aceptadas porque ellas se basan en objetivas investigaciones; además, de que las mismas oficinas públicas se cuidan para no caer en desprestigio y, ante tal situación prefieren corregir sus errores.

V. ORIGEN Y DIFUSIÓN DEL OMBUDSMAN

A. *Genealogía del Ombudsman sueco*

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

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

Más tarde hacia 1715, siendo rey en Suecia Carlos XII, emitió una orden de cancillería mediante la cual se creaba el cargo de Procurador Supremo (*Högste Ombudsmannen*), supervisor de la legalidad, con la misión expresa de vigilar que los funcionarios públicos cumplieran con sus obligaciones y observaran la efectiva aplicación de todo tipo de disposiciones legales.

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

B. *El periodo de libertad (Frihetstid) en Suecia*

Con la expedición de la Constitución en 1720, Suecia inició un lapso de 53 años, conocido como el periodo de libertad;³⁸ por este ordenamiento, se otorgó expresamente la supremacía al parlamento (*Riksdag*) por encima inclusive del rey y de su Consejo, quienes se encargaron de ejecutar las decisiones parlamentarias en las cuales el rey sólo participaba con dos votos. Con el correr del tiempo, el poder parlamentario fue ganando terreno en diversas áreas; de esta forma a partir de

³⁸ Periodo que ha sido ácremente criticado por la violencia de sus luchas de partidos y por su inestabilidad política, pero se ha visto cada vez más clara la gran importancia que ha tenido para la formación de la tradición democrática de Suecia.

1766 hasta 1772, la designación del Canciller de Justicia estuvo a cargo de los cuatro estamentos (parlamento). En este importante espacio temporal formáronse también, poco a poco, dos partidos en el seno del parlamento, los cuales se disputaban continuamente el poder.

C. *La época Gustaviana*

Las violentas luchas que se desarrollaron en los últimos años del periodo de libertad, a propósito de los privilegios de la nobleza, los fracasos en la política exterior y cierto cansancio por las luchas de partidos, propiciaron la situación para que Gustavo III³⁹ procurara nuevas reformas constitucionales a fin de restablecer el poder del rey sobre el Parlamento; para ello contó desde el inicio con el apoyo del pueblo y del ejército.

Con motivo de la guerra ruso-turca de 1787, Gustavo III quiso intervenir contra Rusia, pero la intromisión de Dinamarca como aliado de ésta, obligó que aquél volviera rápidamente a Suecia y que se firmase una tregua entre ambos países; todo ello bajo la presión de Inglaterra y Prusia. Gustavo III para asegurar su poder en el interior del país, en la reunión parlamentaria llevada a cabo en febrero de 1789, presentó la llamada Acta de Unión y de Seguridad, en la que establecía importantes innovaciones constitucionales: el Consejo Real, dejaba de existir; el rey adquiriría plenos poderes sobre la administración del Estado y en el nombramiento de funcionarios; el *Justitie Kansler* volvió a ser un funcionario de confianza del rey y del Consejo, sirvió como asesor y adquirió una posición semejante a la de un ministro de justicia; el parlamento perdió su facultad exclusiva de presentar iniciativas legislativas; de este modo se restablece formalmente el poder del rey y se comienza el periodo conocido con el nombre de "autocracia gustaviana".⁴⁰ Esta reposición del poder real provocó una conspiración que acabó con la vida de Gustavo III. A su muerte su hijo Gustavo Adolfo IV⁴¹ ascendió al trono.

En 1807, Napoleón y el emperador Alejandro I de Rusia suscribieron el tratado de Tilsit, por virtud del cual se acordó atacar a Suecia y presionar a Dinamarca para que hiciese lo mismo; por este motivo el

³⁹ Gustavo III fue sobrino de Federico el Grande de Prusia e hijo de Federico I; reinó de 1771 a 1792.

⁴⁰ Este periodo se extiende hasta 1809, es decir, cuando finaliza el reinado de su hijo Gustavo Adolfo IV.

⁴¹ Gustavo Adolfo IV gobernó Suecia de 1792 a 1809.

ejército ruso invadió el territorio finés que para ese tiempo se encontraba ocupado por los suecos, quienes finalmente tuvieron que evacuarlo.

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

D. *La constitución sueca de 1809*

En 1809 se aprobó el instrumento de gobierno *Regeringsform* que junto con el Acta de Sucesión, el Acta de Parlamento y el Acta de Libertad de Prensa, conformaron la Constitución y los ordenamientos fundamentales, vigentes hasta 1974.⁴²

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

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

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

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

El parlamento debe en cada sesión ordinaria designar un jurisconsulto de probada ciencia y de especial integridad en calidad de mandatario (*Justitie Ombudsman*) del parlamento (*Riksdag*) en-

⁴² Constitución de Suecia, *Información sobre Suecia*, Svenka Institutet, Suecia, 1983.

cargado según las instrucciones que éste le dará, de controlar la observancia de las leyes por los tribunales competentes, según las leyes, a aquellos que en el cumplimiento de sus funciones hayan cometido ilegalidades o negligencias por parcialidad, favor o cualquier otro motivo. Estará sujeto en todo caso, a las mismas responsabilidades y tendrá los mismos deberes que el Código de Procedimiento prescribe para los acusadores públicos.

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

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

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

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

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

Finlandia que había permanecido bajo el dominio de Suecia por seis siglos, en el año de 1809 se anexó al Imperio Ruso con el título de el “Gran Ducado de Finlandia” (autónomo); no obstante la injerencia de Rusia, en este periodo se conservaron instituciones jurídicas originalmente suecas; así por ejemplo, se mantuvo el cargo de Canciller de Justicia, en principio éste fue un funcionario nombrado por el rey cuya tarea radicaba en vigilar a los demás servidores reales. Posteriormente, se consideró como jefe del Ministerio Público (*Chief Prosecutor*).

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

⁴³ Lunvik, Ulf, Sweden Ombudsman, *supra* nota 24, p. 179.

⁴⁴ Gellhorn, Walter, *Ombudsman and others*, Harvard University Press, 1967, p. 48.

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

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

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

El acta núm. 203 de junio de 1954 sobre el *Ombudsman* (ley del *Ombudsman*) fue aprobada y puesta en vigor el primero de diciembre de 1954. El primer *Ombudsman* danés fue electo en 1955; éste difiere de sus análogos suecos y finés en que queda fuera de su esfera competencial la burocracia judicial.

E. La implantación de otros ombudsmen en el mundo

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

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

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

Después de haberse adoptado esta figura en los países antes enunciados, que, como bien podemos percatarnos pertenecen al grupo de

las democracias liberales, por fin en 1966 tienen lugar el establecimiento de los *Ombudsmen*, en países considerados en vías de desarrollo tales como Guyana y Tanzania, cuya peculiaridad, en ambos casos, consiste en que el *Ombudsman* es un órgano designado por el jefe del poder ejecutivo.

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

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

Existe también en Canadá un *Ombudsman* para atender los problemas relativos a los idiomas oficiales (*The Federal Commissioner of official languages*).

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

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

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

En el Reino Unido, la ley del Comisariado Parlamentario (*the Parliamentary Commissioner Act*) por la cual se creaba el *Ombudsman* bajo el nombre de Comisionado Parlamentario, entró en vigor el primero de

⁴⁵ Prince Edward tiene menos de 130,000 habitantes y una superficie de 2184 millas², lo que significa .01% del área total de Canadá.

abril de 1967; las notas diferenciales de sus homólogos escandinavos, fueron el acceso indirecto a dicho órgano, esto es, los miembros de la Cámara de los Comunes fungen como intermediarios entre el público y el Comisionado Parlamentario.

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

En 1969, cuando Irlanda del Norte disfrutaba de autonomía legislativa, se instauraron dos Comisionados Parlamentarios (*Ombudsmen*); el Comisionado para la Administración (*Northern Ireland Parliamentary Commissioner Act of Western Australia*). Las demás estilos del Comisionado Parlamentario Inglés y, el Comisionado para las Reclamaciones (*Northern Ireland Commissioner for Complaints*) de acceso directo semejante al modelo escandinavo.⁴⁶

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

Australia, otro país integrante de la *Commonwealth*, logra en 1971 implantar el *Ombudsman* a nivel provincial por medio de una ley (*The Parliamentary Commissioner Act of Western Australia*). Las demás provincias secundaron la idea, acogieron también a la institución: South Australia en 1972, Victoria en 1973, Queensland y New South Wales en 1974; finalmente, en 1978, se instaura en Tasmania. El *Ombudsman* Federal se creó en 1976, con sede en Canberra.

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

⁴⁶ Stacey, Frank, *The british Ombudsman*, Oxford, Clarendon Press, 1971, p. 333 y ss.

Actualmente seis Estados⁴⁷ prevén, en sus legislaciones locales, el establecimiento de un *Ombudsman*, de los cuales funcionan cuatro.⁴⁸

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

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

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

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

La provincia de Renania palatinado de la República Federal Alemana, fundó el Comisionado Parlamentario (*Bürgerbeauftragte de Landestager Rheinland-Pfalz*) en el año de 1974, con la atribución de recibir y resolver las quejas contra las autoridades administrativas. Este mismo país creó un *Ombudsman* con carácter federal para proteger los derechos de los ciudadanos alemanes contra posibles violaciones que surgiesen por el inadecuado uso de la informática; a este órgano se le conoce como el Comisionado para la protección de la información (*Bundesbeauftragter für den Datenschutz*) (BID-).

⁴⁷ La India está formada por 22 estados y 9 territorios unidos.

⁴⁸ Estos cuatro estados son: Maharashtra (1971), Bihar (1973), Rajastan (1983) y, Uthar Pradesh (1976), *supra* nota 24, p. 317.

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

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

El cargo de *Ombudsman* en Portugal fue intitulado Promotor de Justicia y se previó en la nueva Constitución democrática que entró en vigor en abril de 1976, reformada en 1982. Sin embargo, el primer gobierno provisional ya lo había establecido en el decreto-ley núm. 212/75 en abril de 1975. Dicho decreto facultaba al presidente de la República para designar al Proveedor de Justicia, de una terna presentada conjuntamente por el primer ministro y por el ministro de justicia. Colonel Costa Bras, primer *Ombudsman* portugués entró en funciones en marzo de 1976. La Constitución portuguesa prevé que los futuros *Ombudsmen* sean electos por el parlamento.

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

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

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

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

⁴⁹ Rowat, Donald, *Developments in Western Europe*, supra nota 24, p. 352.

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

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

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

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

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

Existen *Ombudsmen* o figuras semejantes, en numerosas escuelas y universidades,⁵⁰ así como en algunas grandes empresas de la iniciativa privada.

Por último, cabe destacar la fundación de la organización denominada *The United States Association of Ombudsmen* en 1977, con pro-

⁵⁰ Rowat, Donald and Geoffrey Wallace, *The campus Ombudsman in North America*, *supra* nota 5, pp. 151 y ss.

pósitos preponderantemente académicos, con el fin de promover y cambiar ideas sobre los *Ombudsmen*, a todos los niveles existentes en ese país; su oficina informativa tiene su sede en Iowa.