

LOS DERECHOS HUMANOS EN LOS SISTEMAS  
DE PROTECCION NACIONAL

"EL DEFENSOR DE LOS DERECHOS HUMANOS"  
(CONSIDERACIONES SOBRE EL "OMBUDSMAN")

1er. CURSO INTERDISCIPLINARIO EN  
DERECHOS HUMANOS  
DEL  
INSTITUTO INTERAMERICANO DE  
DERECHOS HUMANOS

12-30 set. 1983

"EL DEFENSOR DE LOS DERECHOS HUMANOS":  
(CONSIDERACIONES SOBRE EL "OMBUDSMAN")

MAYELA RUIZ MURILLO  
ASISTENTE DE LA PROCURADURIA DE  
DERECHOS HUMANOS

1 9 8 3

## INDICE GENERAL

"EL DEFENSOR DE LOS DERECHOS HUMANOS":

"CONSIDERACIONES SOBRE EL "OMBUDSMAN""

I - EL CONTROL DE LA ADMINISTRACION.....	1
A- Diversos medios de control. Críticas a esos medios.....	1
1. Control Administrativo.....	1
2. Control Parlamentario.....	1
3. Control Judicial.....	2
B- Forma originaria de control. El Ombudsman.....	2
1. Origen.....	3
2. Qué es el Ombudsman?.....	3
3. Ventajas que ofrece.....	3
II - NACIMIENTO Y DIFUSION DE LA INSTITUCION DEL OMBUDSMAN.....	4
A- Principio y expansión del Ombudsman.....	5
1. Por qué nació el Ombudsman.....	5
2. Desarrollo sucesivo de su país de origen.....	5
3. Alcance y competencia de los Ombudsmen suecos.....	6
4. Aparición de Ombudsmen sectoriales. Críticas y análisis.....	6
a) El Ombudsman Antitrust.....	7
b) El Ombudsman del Consumidor.....	7
c) El Ombudsman de Prensa.....	8
B- Difusión del Ombudsman por el mundo.....	8
1. Adopción por el resto de los países escandinavos.....	8
a) Finlandia.....	8
b) Dinamarca.....	8
c) Noruega.....	9
2. Adaptación multiforme en el resto de los países.....	9
a) Estados Unitarios.....	10
a)-1. Dinamarca y Nueva Zelanda.....	10
a)-2. Inglaterra e Irlanda del Norte.....	11
a)-3. Israel.....	12
a)-4. Francia y Portugal.....	12
a)-5. España.....	12
b) Estados Federales o federados.....	13
b)-1. Canadá.....	13
b)-2. Estados Unidos de Norteamérica.....	13
b)-3. Australia.....	14
c) La experiencia a nivel Municipal, Local en Condados en Ciudades, en Entidades y en Empresas.....	15

c)-1. Municipal.....	15
c)-2. Regional.....	15
c)-3. Ombudsman Institucional -estudiantil-.....	16
c)-4. Ombudsman Empresarial.....	16
III- LAS DIFERENCIAS MAS INCULPADAS EN EL OMBUDSMAN.....	17
A- Designación del Ombudsman.....	18
1. Nombramiento, resorte del Parlamento.....	19
2. Nombramiento, resorte del Poder Ejecutivo.....	20
a) Designación por el Parlamento a propuesta del Poder Ejecutivo.....	20
b) Designación por el Poder Ejecutivo a propuesta del Parlamento.....	20
c) Nombramiento por el Poder Ejecutivo con la <u>con</u> sulta a miembros del Parlamento.....	20
ch) Denominación por el Poder Ejecutivo solamente.....	21
B- Iniciación del Procedimiento.....	21
1. Requisito subjetivo. Regla General. Excepciones.....	21
2. Vía de acceso. Regla General. Excepciones. Críticas..	22
a) Gran Bretaña.....	22
b) Francia.....	23
c) Crítica al sistema de "filtro parlamentario".....	23
c)-1. Funciona eficazmente.....	23
c)-2. No resulta eficaz.....	23
IV - REDONDEANDO LA IDEA SOBRE EL FENOMENO OMBUDSMAN.....	24

PRESENTACION  
INTRODUCCION  
ADVERTENCIA  
SOLICITUD  
Y  
GRATITUD:

---

Tengo el grato honor de presentar ante el INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS, este sencillísimo trabajo de investigación, el que está compuesto de dos partes.

Dada la premura del tiempo, en este momento presento la Primera Parte del trabajo, la que se titula: "EL DEFENSOR DE LOS DERECHOS HUMANOS: CONSIDERACIONES SOBRE EL "OMBUDSMAN" ",

La Segunda parte del trabajo lleva como título "EL DEFENSOR DE LOS DERECHOS HUMANOS: OPORTUNIDAD DE LA CREACION DE LA "PROCURADURIA - DE LOS DERECHOS HUMANOS" ", la cual me comprometo a entregar en el momento oportuno.

Ubico esta investigación dentro del tema de lecciones básicas: LOS DERECHOS HUMANOS EN LOS SISTEMAS DE PROTECCION NACIONAL -del Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos, auspiciado por el Instituto de Derechos Humanos, del 12 al 30 de setiembre de 1983.-

En esta Primera Parte del trabajo, se señala -enfática . . . , pero - muy superficialmente- la experiencia de la figura jurídica del Ombudsman en su peregrinar alrededor del orbe.

Así, en la Sección I se desarrolla el tema de los mecanismos clásicos de control con que cuentan los Estados y sus respectivas críticas. En la Sección II, se profundiza un poquito más, sobre el comienzo y el sucesivo despliegue y desarrollo expansivo de la figura, en aquellos países en que más relevancia ha tenido. De esta manera, al llegar a la Sección III, hacemos un pequeñísimo análisis de las divergencias más acusadas entre los distintos experimentos del Ombudsman en su romería por el mundo.

En la Segunda Parte de este trabajo, haré algunas reflexiones sobre

la oportunidad de la creación de la Procuraduría de los Derechos Humanos, en detrimento del Ombudsman -sea como figura suficiente sustituta de aquella-.

Costa Rica, con la creación de la Procuraduría de los Derechos Humanos, se pone a la vanguardia de los países latinoamericanos con una figura análoga, afín y muy semejante a lo que se ha dado en llamar Ombudsman -el que por regla general cambia de nombre según el país que lo adopte-.

Hago del conocimiento del Señor Director del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Dr. Hernán Montealegre que, conozco la existencia del requisito -para los participantes del curso- de la elaboración de tres trabajos de investigación sobre lecciones básicas, especiales y un tema genérico. Pero, dada la extensión de mi trabajo, me limitaré a tratar específicamente este tema (los derechos humanos en los sistemas de protección nacional, con el énfasis señalado), con el compromiso moral de hacer entrega oportuna de la segunda parte del mismo.

Quisiera -de acuerdo a los artículos 16 y 18 del Reglamento del Curso-, que el señor Director considere si reuno los requisitos de asistencia y otros y en cuyo caso se me extienda el respectivo "Diploma Académico", el cual constituiría -para mí- una invaluable adquisición. En cualquier caso, quiero que el presente trabajo se tenga como una modesta contribución -de mi parte- a la eficientísima labor de que el Instituto ha hecho gala sobre todo con este Curso; y muy especialmente deseo, que se tome como una muestra de gratitud por haberme acogido en su seno de la misma manera que los participantes absolutamente regulares.

LA AUTORA



## CONSIDERACIONES SOBRE EL OMBUDSMAN

### I - EL CONTROL DE LA ADMINISTRACION:

La necesidad de proteger a las personas de los excesos que pueden derivarse del funcionamiento del enorme y complejo mecanismo burocrático que constituye toda Administración moderna se ha traducido en la utilización de diversos medios de control, fundamentalmente tres, que pasaremos a describir.

#### A- Diversos medios de control. Críticas a esos medios:

##### 1. Control Administrativo:

Uno de ellos es el control administrativo, de carácter interno, basado en la vía jerárquica y en la utilización de los principios de autoridad y de las facultades sancionadas por parte de las autoridades administrativas.

##### 2. Control Parlamentario:

El control parlamentario no ha demostrado ser un medio eficaz para la fiscalización diaria y constante de la actividad administrativa, a pesar de que los Parlamentos ocupan un lugar destacado en la defensa de los derechos individuales. Las interpelaciones al Gobierno y los debates únicamente pueden tratar un ínfimo número de casos y sólo alcanzan relieve, y por consiguiente mayor eficacia, cuando el asunto planteado despierta interés público e interés político -sobre todo-. Así, más que la denuncia y co

rrección de situaciones anómalas se ha pretendido dañar la -  
imagen de determinado gobierno. Pero aunque admitamos la e-  
ficacia de la investigación parlamentaria, resulta evidente  
que la Asamblea Legislativa, no puede investigar todas y ni  
siquiera la mayoría de las anormalidades de que tengan cono-  
cimiento y, siempre estarán influenciadas por un matiz polí-  
tico que dificultará la asepsia y objetividad de sus investi-  
gaciones.

3. Control Judicial:

El control judicial si bien es, a todas luces, necesario pa -  
ra conseguir el sometimiento de la Administración a la legali-  
dad por estar basado en la inamovilidad e independencia de la  
judicatura, sólo conoce de una parte mínima de los casos en -  
que los particulares están disconformes con la actividad admi-  
nistrativa, ya que al no ser gratuita la justicia y precisar-  
se la designación de procurador o abogado, los procedimientos  
judiciales implican el devengo de costas y -como es natural-,  
el abono de honorarios. A todo esto debe añadirse la lenti -  
tud y complejidad de la tramitación, la posibilidad de varias  
instancias y el planteamiento de cuestiones incidentales, lo  
que hace que sea realmente escaso el número de los ciudadanos  
que de hecho, puedan solicitar la protección judicial y se de-  
ciden a acudir a ella, frente a la cuantía de los que se sien-  
ten agraviados por la conducta de la Administración.

B- Forma originaria de control: El Ombudsman.

1. Origen:

Ante las indicadas imperfecciones y deficiencias se ha difundido, como forma original de control, una institución de rancio abolengo en Suecia, conocida con el nombre de Ombudsman y que presenta una gran diversidad de formas, manifestaciones y denominaciones en su expansión por el mundo entero, que en adelante veremos en Derecho comparado.

2. Qué es el Ombudsman?:

Pese a sus distintas variedades, el Ombudsman es por naturaleza un órgano imparcial e independiente de cualquier fuerza política, pero elegido por el Parlamento, o, lo que es lo mismo, con vínculos de dependencia o conexión con él, cuya misión consiste en defender la legalidad y los derechos de los particulares frente a las transgresiones de la Administración Pública, investigando y poniendo de relieve sus errores, negligencia o dolo (1).

3. Ventajas que ofrece:

Frente al control jerárquico, privativo de la propia Administración, ofrece la ventaja de tratarse de un órgano externo, ajeno a ella.

Frente al control parlamentario, insuficiente para atender a todos los casos y caldeado por móviles y maniobras políticas,

---

(1) En este sentido, según el Dr. Rojas Franco, "tiene dos funciones específicas: control global de la Administración Pública y las defensas de las libertades públicas." ROJAS (Enrique), El Ombudsman, San José, Revista de Ciencias Jurídicas No. 30, 1978, p. 150-151.

presenta la objetividad y profesionalidad de la función. Frente al carácter costoso, complicado y lento del control judicial, ofrece un procedimiento ágil, rápido y flexible. Al administrado le basta con dirigir un escrito desprovisto de formalidades, y las actuaciones se ponen en marcha, con unos medios de investigación eficaces y apropiados para tomar conocimiento de la realidad: examen de todos los documentos, interrogatorio de funcionarios y libre entrada a las dependencias administrativas. No se precisa asistencia técnica alguna para el reclamante, ni caben los argumentos sutiles, dilaciones, prácticas y demoras que un letrado puede utilizar. Además, tiene un campo de fiscalización más amplio que el del juez; no solo vigila la aplicación de la ley, sino que examina prácticas administrativas y formas de actuación que no quedan bajo el control jurisdiccional; vela por la moral administrativa en su más amplio sentido; resuelve -como los tribunales- el caso concreto, y sobre él extrae conclusiones de general aplicación, realizando una crítica constructiva de las deficiencias detectadas, dando consejos y recomendaciones para mejorar las relaciones Administración-administrado.

## II - NACIMIENTO Y DIFUSION DE LA INSTITUCION DEL OMBUDSMAN:

Tal como ya se ha adelantado, la Institución del Ombudsman se originó en Suecia, donde ha sufrido en sí misma notables versiones. Al extenderse alrededor del mundo, ha sufrido variantes considerables y ha ploriferado en múltiples tipos de organizaciones estatales y no estatales, tal como de seguido veremos.

A- Principio de expansión del Ombudsman en Suecia:

El Ombudsman nació en Suecia a principios del siglo pasado. El Parlamento, al aprobar en 1809 la Constitución, instaura, como uno de los instrumentos de control del Poder Ejecutivo, el cargo del "justitieombudsman", el cual, "en calidad de delegado del Parlamento", debe "vigilar la observancia de leyes y reglamentos" (art. 96), otorgándole las facultades adecuadas a ese efecto en los correspondientes artículos de la misma Constitución.

1.- Por qué nació el Ombudsman?:

El Ombudsman se instituyó para contrapesar los poderes del Canciller de Justicia del Rey, cargo que había sido creado en 1713 por Carlos XII, como persona de confianza que en su ausencia -durante sus largas campañas-, vigilara y se asegurara de la fidelidad de los servidores de la Corona. Este, en representación del Gobierno, supervisaba los órganos administrativos, y con la nueva figura -con el Ombudsman-, el Parlamento podía fiscalizar su actuación, con independencia de los criterios y directrices del Gobierno. El cargo se creó contra los deseos de éste y supuso un triunfo de la comisión parlamentaria que propuso su instalación.

2.- Desarrollo sucesivo en su país de origen:

Como empezó a aumentar excesivamente la carga de trabajo, el Parlamento sueco aprobó en 1915 el desdoblamiento de funciones, creando un nuevo cargo paralelo -al primer Ombudsman-, para supervisar la Administración militar: el "Militieombudsman", cuyo modo de funcionamiento, facultades y métodos de-

fiscalización son sensiblemente análogas a los del "Justitieombudsman".

Esta dualidad de personajes duró hasta el 29 de diciembre de 1967, en que se estableció el número de tres (por modificación del art. 4 del Reglamento), y el 16 de mayo de 1968 se enumeraron las materias objeto de la competencia de cada uno de los tres, determinándose que, si las cuestiones planteadas afectaran a la esfera de varios, la competencia pertenecerá a aquel que la tenga sobre la cuestión principal.

Tres ombudsmans fueron pocos, y en mayo de 1976, se volvió a modificar -una vez más-, la organización y hoy día hay en Suecia cuatro Ombudsmans. Uno de los cuales es el Jefe administrativo y responde del funcionamiento de la dependencia, determinando las orientaciones o direcciones básicas de las actividades.

3. Alcance y competencia de los Ombudsmans suecos:

La supervisión ejercida por los Ombudsmans se extiende a todas las dependencias, personal y organismos estatales y locales, aunque con algunas excepciones. La fiscalización no alcanza a los miembros del Gobierno ni del Parlamento. Su actuación se inicia de oficio o a instancia de parte. Decide libremente los casos a investigar y remite sus informes a una Comisión Parlamentaria, la que, a su vez, los traslada, con juicio de valor al Parlamento.

4. Aparición de Ombudsmans sectoriales: Crítica y análisis:

Además de la figura clásica, originaria o tradicional, que he

mos comentado, han surgido otros ombudsmans sectoriales, desvinculados del Parlamento. Ante el éxito internacional de la institución, en su propio país de origen se han deformado los rasgos primitivos creando nuevas variantes -aunque no por ello desprovistos de eficacia práctica-. que cumplen funciones de -protección al ciudadano, pero cuya legitimidad, fuerza e independencia ya no proceden del Parlamento, Asamblea o Cámara Legislativa.

A continuación, algunos ejemplos suecos de Ombudsmans sectoriales:

- a) El Ombudsman Antitrust: Fue creado en 1954 y su nombramiento corresponde al Gobierno; su actividad se apoya en la ley sobre prácticas restrictivas de la competencia. Actúa tanto por iniciativa propia como por quejas de empresas -relativas al manejo de otras compañías.
- b) El Ombudsman del Consumidor: Como el anterior, también es designado por el Gobierno. Entró en funcionamiento el 1º de enero de 1971, con la misión de garantizar el cumplimiento de dos leyes de protección al consumidor: la de prácticas de mercado y la ley de cláusulas contractuales indebidas. En 1976, las oficinas del Ombudsman y de la Dirección Nacional de Política de Consumo se unieron para formar un sólo organismo, presidido naturalmente, por el Ombudsman.- La finalidad que se persigue es proteger al consumidor y al comerciante de la publicidad engañosa, entre otras.

c) El Ombudsman de Prensa: Fue establecido el 1º de noviembre de 1969. Su titular es designado por un comité especial - de tres personas, de las cuales sólo una es representante de la prensa. Antes de que se crease este cargo, se solían presentar las quejas ante el Consejo de Prensa o Tribunal de Ética periodística, mientras que ahora las recibe directamente el Ombudsman, que también está autorizado para abordar "motu-proprio" problemas de su competencia. Cualquier interesado puede protestar ante el Ombudsman, contra noticias o comentarios de prensa que considere violatorios de la ética periodística. La presentación de la queja es gratuita.

B- Difusión del Ombudsman por el mundo:

La institución sueca permaneció prácticamente desconocida por el resto del mundo durante todo el siglo pasado y la primera mitad de éste. Su conocimiento se quedó relegado a la propia Suecia y posteriormente a los otros países escandinavos, donde las publicaciones y estudios se realizaron especialmente en el período inmediatamente anterior a su creación.

1.- Adopción por el resto de los países escandinavos:

- a) Finlandia. Tras de lograr su independencia frente a Rusia, -en el art. 49 de su Constitución de 1919-, estableció el cargo siguiendo el ejemplo de Suecia, contraponiéndolo, asimismo, al Canciller de Justicia tradicional.
- b) La implantación del "Folketingests Ombudsman" 1) en Dina-

marca -por el art. 55 de la Constitución de 5 de junio de 1953-, fue un acontecimiento decisivo para el éxito internacional de la institución, y ello porque por primera vez se inserta en un sistema jurídico distinto de su país de origen la estructura administrativa danesa, es del modelo ministerial de corte napoleónica (1).

- c) El cuarto país escandinavo también acabó por entrar en la aventura del Ombudsman. En 1960 el Gobierno de Noruega - presentó al Parlamento un proyecto de ley para la creación del cargo. Culminó con la ley de 22 de junio de 1962 y entró en vigor el 1 de enero de 1963. Conforme al art. 3, - incumbe al Ombudsman "proteger a cada ciudadano contra posibles injusticias por parte de la Administración Pública"; - en las instrucciones se añade que debe "cuidar de que los funcionarios y empleados de los servicios del Estado no cometan errores o falten a sus deberes."

2. Aceptación multiforme en el resto de los países:

Este pujante movimiento no se detiene en sus fronteras, pues se pretende la creación de un "Ombudsman Supranacional" -fue en el Consejo de Europa, donde a través de la protección de los dere-

---

(1) Aquí, empieza a demostrarse su viabilidad en otros campos o Estados - diferentes de aquel en el cual había nacido, crecido y desarrollado.

chos humanos, donde se plantéo la cuestión (1).

De todas formas, la introducción de un control de tipo Ombudsman no puede sustraerse a las peculiares condiciones de cada país, a sus propias concepciones, a la eficacia de los diversos sistemas de fiscalizar la actividad administrativa y a la existencia, o no, de una jurisdicción especializada, de tal manera que a lo largo de los cinco continentes, las variantes y notas diferenciales son amplias y muy numerosas; así pues, el Ombudsman, a lo que la institución por sí significa, ha sido aceptado e implantado, no sólo en países unitarios, sino que también en estados federales o federados, en ciudades y condados, en entidades descentralizadas y como si fuera poco en las grandes empresas multinacionales. Veamos:

a) Estados Unitarios: En más de veintiún estados unitarios, el Ombudsman ha sido implantado, de todos ellos destacaremos sólo unos pocos, a saber:

a)-1. Dinamarca y Nueva Zelanda: Pues bien, una vez completado el círculo de los países nórdicos, la institución comienza a propagarse en el mundo anglosa -

---

(1) La Conferencia Parlamentaria, convocada por la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa en 1972, estimó que "los sistemas jurídicos de protección clásica, aunque sean más perfeccionados, son frecuentemente inoperantes, pues sólo intervienen a posteriori y, a menudo, tras largas demoras, sin que ni siquiera se pueda, en este caso, superar la inercia de la Administración. En consecuencia, conviene considerar con interés la institución de un órgano que acoja y tramite las peticiones y tenga acceso a los documentos internos de los servicios públicos, órgano inspirado en el Ombudsman escandinavo". CONSEIL DE L'EUROPE, Assemblée Consultive, Conférence parlementaire sur le droit de l'homme, Strasbourg, 1972. p. 74-75-

jón a través de una abundante literatura (1)  
Después de la celebración de un seminario de las Naciones Unidas, en Ceilán, el delegado neolandés, seducido por el informe del Ombudsman danés, se convirtió en el máximo defensor de la implantación en su país. La Ley de 7 de septiembre de 1962 creó un delegado parlamentario, calcado de aquél, y tuvo gran trascendencia, pues el intento serviría de botón de muestra para su extensión a otros países del "Common Law".

a)-2. Inglaterra e Irlanda del Norte: Pronto los ingleses iniciaron sus intentos para remediar la insuficiencia de los medios de control jurisdiccional y parlamentarios clásicos; el "rapport whyatt", publicado en 1961 bajo el título de "The citizen and the Administration", después de presentar un exhaustivo estudio de los administrados en Gran Bretaña, propugna la creación de una institución tipo Ombudsman. Por fin, y tras seis largos años de discusiones, se publica la "Parliamentary Commissioner Act" de 22 de

---

(1) "Fue el primer Ombudsman danés, Stephan Hurwites, quien contribuyó decisivamente a la difusión universal de esta figura a través de conferencias, reuniones y publicaciones en lenguas escandinavas, inglesa, francesa y alemana, llegando a sensibilizar la opinión pública de su país y del extranjero. A partir de 1960 inicia esta labor difusora el Ombudsman sueco Alfred Bexelius. Las dos personas indicadas realizaron una excelente propaganda del cargo y de su efectividad como medio de controlar a la Administración." PELLON RIVERO (Ricardo) El defensor del pueblo, Colección Informe No. 33, Tercera edición, Madrid, 1982, p. 29.

marzo de 1967, creando el Ombudsman británico: el "Parliamentary Commissioner for Administration".

- a)-3. Israel: En Israel las funciones del Contralor del Estado, cuya misión era la vigilancia de la gestión financiera y patrimonial de la Administración, se extendieron en el año 1971, al examen de las reclamaciones del público sobre cualquier actividad administrativa.
- a)-4. Francia y Portugal: También Francia se sumó a este movimiento e introduce el "Mediateur" en 1973, a pesar de la oposición de un buen número de juristas que consideraron su presencia inútil y peligrosa, dada la existencia y funcionamiento del Consejo de Estado. Portugal crea el "Proveedor de Justicia" en 1975, tras la revolución de los claveles.
- a)-5. España: España ha acabado por sumarse a la arrolladora corriente, ha aceptado la figura, dándole un nombre muy peculiar: "Defensor del Pueblo", creado recientemente con la Joven Constitución de 1978. Su art. 54 constitucionalizó la institución del Ombudsman y la Ley Orgánica 3/1981 de 6 de abril del mismo año, la regula en extenso, expresa y detalladamente. (1)

---

(1) Recientemente fue nombrado el Defensor del Pueblo español en la persona de don Joaquín Ruiz Jiménez.

Es importante hacer aquí la observación de que hay un dato determinante en la figura del Defensor del Pueblo. Este tiene competencia para investigar la actuación de cualquier Administración Pública de España, así lo dijo la Constitución y así lo determina la Ley, pero lo cierto es que tampoco consagra el monopolio estatal de la institución del Ombudsman, y en consecuencia las previsiones estatutarias en tal sentido son perfectamente constitucionales y encontramos que tenemos que el País Vasco, en Galicia, en Andalucía, son regiones con Estatuto de Autonomía que acogen para sí la posibilidad de tener un Ombudsman Regional.

Son numerosos los Estados -grandes o pequeños- que han aceptado la figura del Ombudsman (1)

b) Estados Federales o federados: La experiencia del Ombudsman también ha sido probada en más de seis estados federales, - entre los cuales vale la pena destacar:

b).1- Estados Unidos de Norteamérica: En un país tan extenso como Estados Unidos, fueron seguidas con interés - estas iniciativas y, dentro del marco de los Estados-

---

(1) Alvaro Gil-Robles, menciona una larga lista de países que han incorporado esta figura. Así, India: Bihar, Maharashtra, Rajasthan, Gujarat, Karnatka, Guayana, en 1966; Isla Mauricio, en 1965; Islas Fidji, en 1970; Ghana, Tazania, Chipre, etc. GIL-ROBLES GIL DELGADO (Alvaro), - El control parlamentario de la Administración, Instituto Nacional de - Administración Pública, Segunda edición, 1981, p. 28-29.

federados, fue Hawai, por Ley No. 306 de 1967, el primero en implantar el cargo, seguido de Nebraska, Iwa, Connecticut, Columbia, Florida, Georgia, Illinois, New Jersey, New México, Montana, Ohio, Obregon, etc. (1).

- b).2- Canadá: En 1967 se inicia la implantación de la institución en Canadá. La Ley de 30 de marzo de 1967 le instaura en la provincia de Alberta, y la de 19 de mayo de 1967, en la de New Brunswick, adoptando estos textos precisamente la denominación sueca de "Ombudsman". Para Quebec, la Ley de 14 de noviembre de 1968 crea un Public'Protector o *Protecteur du citoyen*, y la Ley de 10 de octubre de 1969 implanta un Ombudsman para Manitoba. El movimiento(1) continúa extendiéndose a otras provincias, y así aparece un cargo análogo en Nueva Escocia en 1971, y en Sakchewan en 1972 (2).
- b)-3. Australia: También en Australia se implantó la institución bajo la influencia del modelo británico. La creación de un Comisario se hace en 1971, en Australia Occidental, a la que siguen Australia Meridional, Victoria, Australia del Sur, Queensland, Nueva Gales del Sur, Trasmánia, etc (3)

---

(1) GIL-ROBLES GIL DELGADO (Alvaro), op. cit. pag. 28-29

(2) *ibidem*

(3) *ibidem*

c) La experiencia a nivel Municipal, Regional, Local, en Conda-  
dos, en Ciudades, en Entidades y en Empresas:

c)-1. Municipal: Por primera vez en el mundo. Jerusalén de signó en 1967 un comisario municipal para las reclama ciones. Zurich cuenta desde 1971 con un cargo análo go, así como otras ciudades de los Estados Unidos, en tre otras muchas: Atlanta (Georgia), Columbus (Ohio) Detroit (Michigan, Jamestown (New York), Nassau County (New York), Omaha (Nebraska), etc) (1).

c)-2. Regional: El más expresivo ejemplo a nivel regio -  
lo presenta Italia. En Italia no llegaron a cuajar -  
varias propuestas de ley a nivel nacional pero, en -  
cambio, se ha conseguido su introducción a nivel regio  
nal, y en rápida progresión en los últimos años, ha -  
ido apareciendo el "Defensore Civico". Por orden cro  
nológico son: Región Toscana (Ley No. 8, de 21 de e -  
nero de 1974, modificada por la No. 49 de 17 de agosto  
de 1974); Región Liguria (Ley No. 17 de 6 de junio de  
1974); Región Camania (Ley No. 23 de 11 de agosto de -  
1978); Región Umbría (Ley No. 48 de 22 de agosto de -  
1979); Región Lombardía (Ley No. 7 de 18 de enero de -  
1980); Región de Lazio (Ley No. 17 de 28 de febrero de  
1980), etc. (2)

---

(1) GIL-ROBLES GIL DELGADO (Alvaro), op. cit. pag. 29-30

(2) PELLON RIVERO (Ricardo), op. cit. pp. 33-34

Una idea fundamental debe predominar hoy más que nunca en la sociedad contemporánea: el ciudadano no tiene que ser protegido con eficacia frente al actuar irregular o insuficiente de la Administración Pública, ya sea ésta, central, regional - autonómica, local, etc. y por qué no?, vemos ya la experiencia de Ombudsmans institucionales y empresariales.

c)-3. Ombudsman institucional -estudiantil-: En este caso el experimento se realiza en Dayton (Ohio), donde cinco ombudsmans trabajan en el Center for Student Citizenship, Rights, and Responsibilities. En este centro se reciben las quejas de los estudiantes por posibles agravios o injurias que hayan podido sufrir en sus escuelas o centros de estudios (1) Pero este no es el único caso conocido de ombudsmans estudiantiles. De manera puramente indicativa, podemos decir que han aparecido recientemente ombudsmans en la materia para las universidades, de: Princentton, Dallas, Montgomery, Maryland, Philadelphia, Pennsylvania, Seattle, etc.

c)-4. Ombudsman Empresarial: Tal vez el ejemplo más significativo en este terreno, lo tenemos en el caso de la -

---

(1) Ombudsman at work in Dayton, de WILLIAM A. SIEVERT, en Saturday Review of Education, Dayton, 1973, p. 53.

Information Technology Group of Xerox Copr. que en su día instituyó un Ombudsman (1). Robert H. Gudger recibía las quejas de los 13.000 empleados de la compañía que se sienten perjudicados por alguna medida personal adoptada por alguna de las personas de las secciones o divisiones de la misma. El esquema es bien simple; Gudger tiene libre acceso a todos los empleados de la compañía, los cuales en cada caso presentan por escrito su queja, que éste investiga con el Jefe director de aquél y con la sección de personal. Así pues, con este Ombudsman se ha conseguido una gestión rápida y eficaz de los intereses de los empleados.

En esta línea se han interesado por el experimento otras grandes compañías como la Ford Motor Co. la Ohio Bel., la Canadian National Rys, la American Airlines y la Sandia Copr.; y últimamente también, se ha designado un "Ombudsman for bussines, insurance and the environmmnt" (2)

### III- LAS DIFERENCIAS MAS INCULPADAS EN EL OMBUDSMAN:

La verdaderamente asombrosa propagación de la institución sueca en

---

(1) GIL-ROBLES GIL-DELGADO (Alvaro), op. cit. p. 211.

(2) People Got on ally in Fighting city Hall, U.S., Newz and World Report, 13 de agosto de 1973, p. 17.

los últimos decenios he llegado -en la mayoría de los casos-, he introducido profundas modificaciones en el modelo originario, de tal manera que, distintas opciones existen para todo aquel que desee elegir alguna, e incluso si no lo desea, tiene la posibilidad de "fabricarse una a la medida". Estas variantes se deben no solamente a las peculiaridades y especial idiosincracia de cada pueblo, sino más bien a que ante la presión de la opinión pública o las promesas electorales de los partidos políticos, se ha considerado, conveniente introducir la figura del Ombudsman, tratando de que sus facultades sean más limitadas, sea, que aquél controle pero con cierta moderación (1).

No podemos entrar en un examen de las diferencias en una y otras implantaciones. Hemos sin embargo de destacar, únicamente, dos puntos sobre los cuales se ha introducido variaciones de importancia, Estos aspectos son los concernientes a las formas en que se produce el nombramiento del Ombudsman, y a la manera en que los administrados pueden solicitar su intervención.

A- Designación del Ombudsman: Si algo caracteriza al Ombudsman sueco, original, es su radical desconexión con el Gobierno y su Dependencia clarísima del Parlamento, el cual le elige y ante quien debe presentar anualmente el informe de su actividad fiscalizadora sobre la Administración, sin embargo son varias las excepciones,

---

(1) Por ello, siempre que se le ha despojado de sus atributos originarios, ha sido severamente criticado por la doctrina. "Sirvan de muestra las palabras dirigidas al Mediateur francés: Ombudsman depauperado, descolorido, o sacrificado, sombra del sueco, primer oficinista del Gobierno, etc." citado por PELLON RIVERO (Ricardo), op. cit. p. 37.

-que ya no se pueden llamar tales-, y que dan pie para pensar que son dos las formas seguidas para su designación:

1.- Nombramiento, resorte del Parlamento: El Ombudsman, de -  
Los países nórdicos se designa exclusivamente por el Poder Legislativo, sin ninguna intervención del Ejecutivo. Le nombra el Parlamento, teniendo así el genuino carácter de delegado suyo para la vigilancia y control de la actividad de la Administración (1). En Suecia, la elección se hace por aclamación de la única Cámara Legislativa (2); el mismo sistema lo sigue Finlandia -aunque - con votación secreta-; Dinamarca y Noruega prevén el nombramiento después de cada elección legislativa general, y lo hace el mismo Parlamento unicameral. Este ejemplo se ha seguido tanto por Alemania Federal, como por algunos Estados miembros de Norteamérica; así, por ejemplo, en Hawai el Ombudsman se designa por el Parlamento en sesión plenaria con la mayoría de cada una de las dos Cámaras; en Nebraska es elegido por la Cámara única del Parlamento; en Iowa el nombramiento se hace por un comité legislativo de las dos cámaras legislativas y a propuesta de éstas, etc.; y en España el Defensor del Pueblo es elegido por las Cortes Generales, y existe una -

---

(1) Ver supra II-A-1. Por qué nació el Ombudsman?

(2) Después de las elecciones del 27 de septiembre de 1970 se adoptó - el sistema unicameral, antes se designaba por partes iguales de ambas cámaras con un total de cuarenta y ocho diputados.

Comisión designada por el Congreso y por el Senado para relacionarse con el Defensor.

2. Nombramiento, resorte del Poder Ejecutivo: En las sucesivas implantaciones se ha ido perdiendo paulatinamente la intervención parlamentaria en la elección del Ombudsman -y se va desnaturalizando la razón básica de su implantación en Suecia: el ser un auxiliar del Parlamento en su función inspectora de la Administración.- En un orden podemos señalar los siguientes escalones:

a) Designación por el Parlamento a propuesta del Poder Ejecutivo:

En Quebec la elección se realiza por la Asamblea Legislativa con mayoría de dos tercios a propuesta del primer ministro.

b) Designación por el Poder Ejecutivo a propuesta del Parlamento:

En Nueva Zelanda, el nombramiento recae sobre el Gobernador General a propuesta de la Cámara de Representantes, - la cual efectúa la elección de la persona para el cargo - durante la primera o segunda sesión de cada legislatura. El mismo sistema se sigue en las provincias canadienses - de Alberta, Manitoba y Nueva Brunswick, donde el Ombudsman se nombra por el vicegobernador a propuesta de la Asamblea Legislativa provincial.

c) Nombramiento por el Poder Ejecutivo con la consulta a miembros del Parlamento:

En la Isla de Mauricio el nombramiento se hace por el gobernador general, previa consulta con el primer ministro, con el Jefe de la oposición y los de los otros partidos representados en el Parlamento. El mismo criterio se sigue en las islas Fidji y en Guayana.

ch) Denominación por el Poder Ejecutivo solamente:

En Gran Bretaña el "Delegado Parlamentario para la Administración," se nombra por la Reina, a propuesta del primer ministro.

En Irlanda del Norte, Australia Occidental y en la provincia canadiense de Nueva Escocia, el nombramiento se hace por el gobernador sin intervención de las asambleas provinciales.

En Francia el "Mediador" se designa por decreto en Consejo de Ministros.

B- Iniciación del procedimiento:

Las variaciones más notables se producen en la iniciación del procedimiento a instancia del administrado (1).

1.- Requisito subjetivo. Regla general. Excepciones:

En Suecia y Finlandia no se exige requisito alguno por parte del reclamante. Cualquier persona puede presentar una queja, sin necesidad de que sea afectado en sus derechos e intereses (2) tal criterio fue seguido por Dinamarca y en

---

(1) La iniciación del procedimiento ante el Ombudsman, puede ser de dos formas: actuación de oficio y a instancia de la parte interesada.

(2) Se ha considerado que el interés general es suficiente para poner en marcha la investigación.

Comisión designada por el Congreso y por el Senado para relacionarse con el Defensor.

2. Nombramiento, resorte del Poder Ejecutivo: En las sucesivas implantaciones se ha ido perdiendo paulatinamente la intervención parlamentaria en la elección del Ombudsman -y se va desnaturalizando la razón básica de su implantación en Suecia: el ser un auxiliar del Parlamento en su función inspectora de la Administración.- En un orden podemos señalar los siguientes escalones:

a) Designación por el Parlamento a propuesta del Poder Ejecutivo:

En Quebec la elección se realiza por la Asamblea Legislativa con mayoría de dos tercios a propuesta del primer ministro.

b) Designación por el Poder Ejecutivo a propuesta del Parlamento:

En Nueva Zelanda, el nombramiento recae sobre el Gobernador General a propuesta de la Cámara de Representantes, - la cual efectúa la elección de la persona para el cargo - durante la primera o segunda sesión de cada legislatura. El mismo sistema se sigue en las provincias canadienses - de Alberta, Manitoba y Nueva Brunswick, donde el Ombudsman se nombra por el vicegobernador a propuesta de la Asamblea Legislativa provincial.

c) Nombramiento por el Poder Ejecutivo con la consulta a miembros del Parlamento:

En la Isla de Mauricio el nombramiento se hace por el gobernador general, previa consulta con el primer ministro, con el Jefe de la oposición y los de los otros partidos representados en el Parlamento. El mismo criterio se sigue en las islas Fidji y en Guayana.

ch) Denominación por el Poder Ejecutivo solamente:

En Gran Bretaña el "Delegado Parlamentario para la Administración," se nombra por la Reina, a propuesta del primer ministro.

En Irlanda del Norte, Australia Occidental y en la provincia canadiense de Nueva Escocia, el nombramiento se hace por el gobernador sin intervención de las asambleas provinciales.

En Francia el "Mediador" se designa por decreto en Consejo de Ministros.

B- Iniciación del procedimiento:

Las variaciones más notables se producen en la iniciación del procedimiento a instancia del administrado (1).

1.- Requisito subjetivo. Regla general. Excepciones:

En Suecia y Finlandia no se exige requisito alguno por parte del reclamante. Cualquier persona puede presentar una queja, sin necesidad de que sea afectado en sus derechos e intereses (2) tal criterio fue seguido por Dinamarca y en

---

(1) La iniciación del procedimiento ante el Ombudsman, puede ser de dos formas: actuación de oficio y a instancia de la parte interesada.  
(2) Se ha considerado que el interés general es suficiente para poner en marcha la investigación.

Alemania Federal ,pero, Noruega fue el primer país que introdujo una restricción en este punto.

Según el art. 6° de la ley de 1962, "cualquiera que considere haber sido lesionado en sus derechos por la Administración Pública, puede recurrir al Ombudsman..." (1). Este requisito de "ser interesado", ha sido reproducido -con ciertas variantes- en otros países. Nueva Zelanda permite al "Delegado Parlamentario" no iniciar su actuación si considera que "el interés personal del reclamante es insuficiente (2); la ley inglesa exige al particular la alegación de "haber sufrido agravio a consecuencia de un acto de mala administración" (3). En las provincias canadienses es necesaria la condición de "interesado", concediéndose el Ombudsman facultades discrecionales en la apreciación de tal cualidad (4).

2. Vía de acceso. Regla general. Excepciones; Críticas:

En cuanto al cauce que deben seguir los escritos, lo usual es utilizar la vía directa del reclamante ante el Ombudsman. Destaquemos ahora dos importantes desviaciones a este principio:

- a) Gran Bretaña: Esta nación fue la primera en apartarse del principio general. La Ley de 1967 exige que los es -

---

(1) GIL-ROBLES GIL DELGADO (Alvaro), op. cit. p. 344

(2) Art. 14, No. 2, c) Ley de 7 de setiembre de 1962.

(3) Art. 5, No. 1 Ley de 22 de marzo de 1967.

(4) Así, en Quebec se le faculta para rechazar la apertura o la prosecución de una investigación si considera que falta un "interés personal suficiente", art. 18 de la Ley de 14 de noviembre de 1968.

critos se dirijan a un miembro de la Cámara de los Comunes, el cual decide si da o no traslado de la misma al "Parliamentary Commissioner" (1)

- b) Francia: Tal preocupación pesó sobre el legislador francés de 1973. En Francia solo cabe dirigirse al "Mediateur" a través de un diputado o senador, los cuales darán o no curso al escrito, ésto si estiman que entra dentro de su competencia y merece su intervención.
- c) Críticas al sistema de "filtro parlamentario": Hemos de censurar estas variantes inglesa y francesa, porque el filtro parlamentario sólo puede llevar a dos formas de operar
- c)-1.- Funciona eficazmente: Pero convierte al diputado en un árbitro que discrimina la esfera de competencia del Ombudsman y puede cercenar las aspiraciones de los particulares de ser oídos por éste. Si se utilizara este tamiz con rigor llevaría a una disparidad de criterios para los mismos, o análogos casos, según la formación, aptitud, criterio político, etc. de cada parlamentario; ó,
- c)-2.- No resulta eficaz: Porque en la práctica se transmiten todas las reclamaciones, por complacer a los electores, por falta de tiempo, de preparación o de

---

(1) La razón de tal innovación está, más en el temor de que en un país de más de cincuenta millones de habitantes -si todos pudieran dirigirse según su personal criterio al Ombudsman-, quedaría sumergido en una avalancha de reclamaciones, mientras que a través de un filtro parlamentario los escritos serían tamizados y estudiados antes de darles curso.

interés.

Por las razones apuntadas, en ninguno de los casos resulta idóneo el que exista un intermedario entre el Ombudsman y el quejoso ya que no sirve más que para añadir un escalón intermedio entre el administrado y el Ombudsman y la experiencia enseña que este sistema haya dado resultado siempre ineficaz, porque se tramitan casi la totalidad de los escritos recibidos.

#### IV - REDONDEANDO LA IDEA SOBRE EL FENOMENO OMBUDSMAN

En las últimas décadas, la institución en ascendente carrera -el Ombudsman, se va introduciendo en el derecho positivo de varios países, cualquiera que sea su forma de gobierno o idiosincracia; toma un extraordinario relieve en amplios ámbitos -jurídico, político, social, etc. y es objeto de estudio en seminarios, congresos, trabajo monográfico y discusiones por parte de jurisconsultos, funcionarios públicos y políticos serios, hasta el punto de que se ha llegado a hablar de una "ombudsmanía". En Costa Rica, la polémica comenzó no hace muchos años y hoy aún no ha concluído y, con toda probabilidad, continuará más tiempo, dado que la figura se va implantando hoy aquí, primero con estudios serios que de la figura se han hecho (1) y segundo, con las proposiciones formales que se han presentado ante la Asamblea Legis

---

(1) Ejemplo de ello son las publicaciones monográficas del Dr. Rojas Franco, del Dr. Muñoz Quesada, del Dr. Rivera Bianchini y otros más y de la reciente tesitura de grado del Lic. Vega Robert.

lativa (1), todas con el fin de crear en nuestro país la discutidísima figura del Ombudsman.

En el siguiente aparte, haremos un estudio superficial -al igual que el anterior-, de la necesidad y oportunidad de la creación de la Procuraduría de Derechos Humanos, como figura análoga, afín o semejante del Ombudsman y del urgente estudio que debemos realizar para que en Costa Rica no se dé en este momento de crisis -económico e institucional-, una institución más, una burocracia más, sino la sensible posibilidad de apoyar y fortalecer lo que ya tenemos: LA PROCURADURIA DE DERECHOS HUMANOS como figura suficiente para vigilar el funcionamiento de la Administración, para proteger a los administrados frente a las arbitrariedades del funcionario público, para proteger los derechos y garantías individuales así como los derechos civiles y políticos de todos los habitantes de la República (2)

- 
- (1) Conjunto de reformas parciales a la Constitución Política, Exp. No. 8484 publicado en la Gaceta No. 131 de 10 de julio de 1980; y Proyecto de reforma parcial por adición al art. 48 de la Constitución Política, Exp. No. 9661, hoy 19 de julio de 1983 en conocimiento de Asuntos Jurídicos de la Asamblea Legislativa.
- (2) En pañales está aún el ensayo legislativo con la promulgación de la nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República No. 6815 de 27 de setiembre de 1982, en la que en su art. 3 establece como atribución de ésta, la vigilancia de los procedimientos jurídicos administrativos y principalmente la protección de los derechos humanos (inc. ch) y k)).

## BIBLIOGRAFIA

BUERGENTHAL (Thomas) y TORNEY (Judith V.) "Los derechos humanos"  
Editora Distribuidora Argentina S.R.L., Buenos Aires, 1977, 255  
pp.

CASTAN TOBEÑAS (José) "Los derechos del hombre", Reus S.A., Ma  
drid, 1976, 220 pp.

MUÑOZ QUESADA (Hugo) y RIVERA BIANCHINI (Carlos) "El defensor -  
de los derechos del ciudadano", Revista de OFIPLAN No. 2, San  
José, 1977 19 pp.

PECES-BARBA MARTINEZ (Gregorio) "Tránsito a la modernidad de los  
derechos fundamentales", Editorial Mezquita, Madrid, 1982, 215 -  
pp.

PELLON RIVERO (Ricardo) "El defensor del Pueblo", Colección Infor  
me No. 33, 3 edic. Madrid, 1982, 207 pp..

ROJAS FRANCO (Enrique) "El Ombudsman", Revista de Ciencias Jurí-  
dicas No. 30, San José, 1976, 147-186 p.

ROJAS (Magda Inés) "El poder ejecutivo en Costa Rica", Editorial  
Juricentro, San José, 1980, 343 pp.

ROWAT (Donald) "El Ombudsman", Fondo de Culatura Económica, Madrid  
1973, 463 pp.

SANCHEZ ACESTA (Luis) "Documentos constitucionales y texto políti -  
cos", Editora Nacional Cultura y Sociedad, Madrid, 1982, 435 pp.