

---

# El Ombudsman: Defensor de los Ciudadanos

---

La palabra "ombud", nos dice el Ombudsman para Asuntos Civiles de Suecia, señor Alfred Bexelius, se refiere a una persona que actúa como vocero o representante de otra. En su posición supervisora el Justitie Ombudsman —JO— es un representante del Parlamento y, por lo mismo, de los ciudadanos.

Es explicable que Donald C. Rowart afirme, al iniciar el Prefacio de la segunda edición de esta obra, que durante el lapso transcurrido desde su primera aparición en febrero de 1965, hasta que se publicó la segunda en 1968, haya aumentado tanto el interés mundial por la institución del "Ombudsman" el defensor del ciudadano, como también resulta comprensible que dicho publicista haya dicho en la introducción de la primera edición, que "en años recientes la oficina escandinava del Ombudsman haya alcanzado tan amplia atención en el mundo democrático, como un instrumento para controlar a la burocracia".

La institución de que se trata, conforme se lee en las páginas de esta obra, escritas muchas de ellas por quienes han ejercido las nobles funciones del Ombudsman, parece remontarse al siglo XVI y al Preboste de la Corona tanto en Suecia como en Finlandia, unidas entre

sí tres siglos atrás. Su evolución histórica, que no la apartó nunca de su función fundamental de vigilar la situación de los funcionarios públicos para defender a los particulares contra el proceder ilegal de la administración pública, pone de manifiesto el interés de aquellas naciones y de las que a poco andar del tiempo adoptaron para sí y a su manera, la institución en su anhelo de vivir un régimen de derecho y la suprema aspiración de reconocer y respetar la dignidad de la persona humana, desde antes de que se hablara de los derechos del hombre.

No obstante que en aquellos países, así como en Noruega y Dinamarca, las Constituciones Políticas o la legislación interna han creado sistemas de recursos administrativos o bien, sin ellos debidamente reglamentados, hay formas de remediar ciertos yerros administrativos, la institución del Ombudsman o Defensor del Ciudadano está prevista como una manera de que el Parlamento vigile el cumplimiento de las leyes y el Ombudsman gracias al ejercicio correcto, eficiente y por todos conceptos honorable de las funciones que le son propias ha mantenido y acrecentado su prestigio, lo cual ha trascen-

dido al extranjero y producido notable efecto, que se han suscitado discusiones en los Estados Unidos y en otras partes, y su consecuente y lógica producción de estudios serios y profundos, como los del Profesor J. D. Mitchell, de la Universidad de Edimburgo y de la señora Nicola Questiaux, Miembro del Consejo de Estado de Francia.

Estos ensayos son adversos a la implantación del Ombudsman, no porque en ellos se desconozcan los innegables beneficios producidos por dicha institución en los países en que existen, ni porque se dude de su eficiencia. Los autores de esos ensayos, que demuestran su profundo conocimiento de la institución, a la que analizan con cuidado, creen simplemente que el sistema del Ombudsman no sería adecuado ni eficaz en sus respectivos países, dadas las peculiares estructuras políticas establecidas y, además, en Francia, por su larga y satisfactoria tradición, de los Tribunales Administrativos. Ambos estudios son, en consecuencia, del mayor interés.

Otros ensayos interesan también, por provenir de ciertos hombres de estudio de países que no tienen régimen parlamentario, de aquellos en donde el Parlamento interfiere y, vigila a la Administración Pública o ha creado un tribunal independiente, como un Consejo de Estado. El estudio del Profesor de Ciencias Políticas de la Universidad

de Pennsylvania, Henry J. Abraham se queja de que el recurso que las personas particulares pueden oponer en contra de los errores y las dilaciones de la Administración Pública y que se tramitan en esas mismas dependencias suscita el problema de la parcialidad y además que a falta de un sistema de tribunales administrativos como en Francia, la vía de acción judicial implica dilaciones y gastos que irritan y desilusionan al ciudadano y éste frecuentemente llega a considerarse con razón o sin ella, como si estuviera a merced de una burocracia inaccesible que, de no ser vigilada, llegaría a ser incontrolable.

Considera el Profesor Abraham que los numerosos informes que en diversas ocasiones se han rendido en los Estados Unidos para mejorar el proceso administrativo en todos los niveles del Gobierno y las numerosas proposiciones que se han hecho, inclusive por las "Comisiones Hoover" sobre la organización de la Rama Ejecutiva del Gobierno y otras que en parte se adoptaron, no todos los problemas han quedado resueltos y agrega: "No es este el lugar para enumerar la características de esos diversos informes y recomendaciones. Basta hacer notar que ninguno de ellos trató específicamente sobre la necesidad del Ombudsman. Sin embargo, es el Ombudsman (y más específicamente el modelo noruegodanés) el que excluye toda supervisión de los tribunales y

el procesamiento directo, el que podría dar una respuesta la verdadera respuesta a una necesidad verdadera". Termina diciendo: "Aunque hay dudas serias de que el Ombudsman sea factible al nivel nacional de los Estados Unidos, esa institución podría resultar fácilmente aceptable al nivel de los Estados y, particularmente, a los gobiernos municipales. Ciertamente merece un ensayo".

No corresponde a la índole de este prólogo hacer comentarios acerca de todos y cada uno de los ensayos recogidos en esta obra y que podría considerarse que analizan la institución del Ombudsman a la luz de la conveniencia o inconveniencia de importarla a sus respectivos países con las adaptaciones que se consideren adecuadas. Hemos seleccionado sólo alguno de ellos atendiendo a la nacionalidad de sus autores, que los han hecho precisamente con vista a los respectivos sistemas nacionales de protección al ciudadano, a sus derechos y a sus intereses legítimos.

El distinguido Canciller de Justicia de Suecia, Sten Rudholm dice en su interesante exposición que la función más importante que se atribuyó al cargo, creado en 1713 y llamado Procurador Supremo (Högste Ombudsmannen) era la de ejercer una supervisión general para asegurar que las leyes y reglamentos fuesen cumplidos y que los servidores públicos desempeñasen sus funciones adecuadamente. En ciertas

materias graves, tales como traición, el Procurador Supremo mismo conducía el caso ante los Tribunales.

Por una orden de la Cancillería de 1719 se cambió el nombre de la oficina por el que actualmente lleva todavía, de Canciller de Justicia (Justitie Kansler, que se abrevia JK); pero el cambio de nombre no alteró la función que hasta la fecha es la de controlar la administración del Estado desde el punto de vista legal. La legislación posteriormente dictada y otras disposiciones de la materia han conservado las funciones originales de control y supervisión. Más tarde, durante el siglo XVIII, se cambió la posición del JK en lo que a su designación se refería, facultad que dejó de pertenecer al Rey para encomendarla a los cuatro cuerpos representativos, o sea a los Cuatro Estados; dicha posición fue la predecesora de la actual, fundada en 1809, en la Constitución de ese año, que sustancialmente rige todavía.

Cuando el volumen de los negocios creció hasta ser demasiado pesado para el JK llamado también Justitie Ombudsman o JO el Parlamento (Riksdag) creó otras dos dependencias más, de igual categoría, una para asuntos civiles y otra para asuntos militares, lo cual data apenas del año 1968.

Aunque los Ombudsman deben permanecer en sus funciones durante cuatro años únicamente, se acostumbra reele-

girlos. Si alguno de ellos cometiera alguna falta grave a su deber, el Parlamento podría despedirlo, pero esto no ha llegado a suceder todavía, aunque sí ha dejado de reelegirse a algún Ombudsman que no gozaba ya de la necesaria confianza.

Los Ombudsman de Escandinavia y de Suecia en particular son funcionarios que desarrollan una actividad extraordinaria: efectúan viajes constantes de inspección a los tribunales, puestos militares, prisiones, etc. Además, inspeccionan también a los representantes del Rey como a los Consejeros del Gobierno de Condado. Efectúan también visitas a las dependencias administrativas, previo aviso de veinticuatro horas y, por supuesto, el Ombudsman no lleva a cabo esas visitas de inspección por sí solo, sino que se hace acompañar de funcionarios auxiliares. En los casos de mala administración, se concede al responsable la oportunidad de ser oído.

Generalmente la actuación del Ombudsman reviste dos formas: la primera iniciando una encuesta escrita y otra, cuando el caso es más serio, puede llevar adelante audiencias orales con el presunto responsable, quien al final de la averiguación gozará del beneficio de la duda.

También llevan a cabo los Ombudsman investigaciones a largo plazo que implican estudios concienzudos de la legis-

lación y demás disposiciones aplicables. Es frecuente que estas averiguaciones sean iniciadas y llevadas a cabo por el Ombudsman como consecuencia de quejas de particulares que aparecen en periódicos o revistas, pero el funcionario aludido no necesita dar a conocer las causas ni los motivos determinantes de su actuación.

Por otra parte, el Parlamento ha facultado al Ombudsman con plena discrecionalidad para decidir qué casos son los que deben ser investigados.

Las oficinas de los Ombudsman disfrutan de plena autonomía en relación con el Parlamento, el cual carece de derecho a dictarles directivas. En cambio, los informes relativos a los casos en que los Ombudsman intervienen son examinados por alguno de los comités parlamentarios, los cuales, después de estudiar dichos informes acuciosamente, formulan dictamen de opinión al Parlamento, cuyos miembros pueden discutir acerca de lo que el JO debió o no debió hacer en los diferentes casos.

Es también de mencionarse el hecho de que la opinión pública, al discutir los casos controvertidos que han llamado la atención, ejerce funciones de control y vigilancia sobre el JO.

Funciona también en Suecia el Ombudsman para la Libertad de Comercio (NO), al lado de otras dependencias con ciertos poderes administrativos en el

campo de la competencia desleal; el Tribunal Sueco de Mercado y la Oficina Nacional de Precios y Cartels. Las instituciones bancarias y aseguradoras caen bajo la jurisdicción de otras autoridades supervisoras.

En esos terrenos, mientras la Oficina Nacional de Precios es la dependencia investigadora con cuatro funciones principales, a) de control de precios, b) de investigación, c) de registro de cartels y d) de información de precios al consumidor, el Ombudsman para la Libertad de Comercio (NO) es la dependencia perseguidora con las bases siguientes: 1) investigaciones de la Oficina Nacional de Precios y Cartels; 2) acceso al registro de cartels, 3) quejas e investigaciones en sociedades y empresas, y 4) publicaciones y discusiones de prensa y otras fuentes.

Debe agregarse para completar este cuadro que el Tribunal Sueco de Mercado es la autoridad juzgadora. Sus miembros, al igual que los de la Oficina Nacional de Precios y Cartels (SPK), son representantes imparciales del mundo de los negocios y de los asalariados, esto es, de los consumidores.

La función especial de supervisión de las prácticas de mercado está encomendada a otro Ombudsman, el de los consumidores (KO), el cual defendería el interés público en los asuntos que se ventilan en el Tribunal de Mercados.

Dicho funcionario, por lo contrario de lo que se ha dicho acerca del Ombudsman para la Libertad de Comercio, no responde al Parlamento porque éste no lo nombra, en cambio, está sujeto a la responsabilidad de todo funcionario público.

Es de la mayor importancia el aspecto de las funciones del Ombudsman de los Consumidores, que consiste en la mayoría de los casos tratar de que las faltas sean reparadas voluntariamente por el responsable; entonces su primera tarea consistirá en persuadir al responsable para que enmiende su actuación. Esto no significa que el KO pretenda establecer un compromiso, sino dar al responsable la oportunidad de corregirse ante la posibilidad de que sea castigado severamente.

Podría hacerse también mención de otro Ombudsman de creación reciente: el Ombudsman de la Prensa, cuyo nombramiento tiene diverso origen, ya que lo expide un comité de tres personas formado por uno de los Ombudsman nombrado por el Parlamento, el Presidente de la Barra de Abogados de Suecia y el Presidente de la Junta de Colaboración de la Prensa. Todas las quejas y ofensas contra "el buen uso de publicaciones" van directamente al Ombudsman de la Prensa (PO), el cual puede también obrar, al igual que otros Ombudsman, por iniciativa propia. En contraste con prácticas anteriores, toda-

vía vigentes en otras partes, los abusos que se denuncian pueden no haber afectado ni perjudicado al quejoso en lo personal. En otras palabras, el público puede protestar en contra de cualquier cosa que a su juicio constituye una violación de la ética periodística, lo cual podría ser base para la actuación del Ombudsman.

También en esta materia el procedimiento puede iniciarse con el estudio de la posibilidad de corregir la falta consiguiéndose que el periódico de que se trate inserte una rectificación o dé lugar a una respuesta. El PO puede ponerse en contacto con el periódico para ese efecto y, cuando el asunto no pueda solucionarse de esta manera, el propio PO puede, si encuentra motivos, en el sentido de que "el buen uso de publicaciones" ha sido menospreciado, emprender una averiguación del Tribunal de Honor (POn) o Consejo Sueco de Prensa, puede llegarse a la sanción, que puede ser de quinientas coronas la primera vez y llegar a dos mil en casos de reincidencia.

Existen, pues, Ombudsman como órganos del Estado, a los que se atribuyen funciones propias y específicas y a los que se concede autonomía como una prenda de ecuanimidad e independencia; cuyos titulares son escogidos escrupulosamente, dada la delicadeza de dichas funciones y la trascendencia de los resultados de su actua-

ción. Hay también Ombudsman que tienen menor vinculación con el Estado porque si bien son nombrados conforme a normas jurídicas vigentes, éstas atribuyen la facultad de nombramiento a órganos o a funcionarios independientes. De todos ellos en general, aunque superficialmente, nos hemos ocupado.

Y hay además, en Suecia por lo menos, funcionarios semejantes, a quienes se da el mismo nombre de Ombudsman u otro parecido, en organizaciones de muy diversa índole y de propósitos variados, que desempeñan ciertas funciones de vigilancia o ejercen cierto mandato o representación. Todos ellos responden a idéntico fin: defender los derechos de las personas y para ello representarlas y hablar por ellas para salvaguardar sus derechos y sus intereses y preservar el orden jurídico establecido.

No es posible propugnar por el establecimiento de la institución del Ombudsman en todos los países de la tierra, cualesquiera que sean sus instituciones jurídicas. Así lo demuestran varios de los estudios que aparecen en esta obra, los cuales demuestran también que el espíritu inspirador del Ombudsman, de salvaguardar los derechos de la persona humana y el orden jurídico establecido, dondequiera que rigen los sistemas democráticos, se ha abierto paso en una forma u otra, conforme a

las peculiares y específicas condiciones de la vida pública.

En muchas naciones de la tierra y en unas más que otras, es fácil advertir inquietudes e inconformidades acerca del funcionamiento de las oficinas públicas, del cuerpo judicial y de las cámaras legislativas. Por esa razón los hombres de estudio, ligados o no al organismo del Estado, pero que en su esfera de acción se preocupan de la cosa pública, tratan de formular concretamente los problemas existentes y proponer las soluciones que consideran adecuadas. Así lo vemos también en algunos de los estudios recogidos por el señor Donald C. Rowart. Personalmente me di cuenta de las últimas modificaciones que en Suecia se hicieron al sistema establecido, y también en la Gran Bretaña y en los Estados Unidos en donde se oyen voces que claman por ciertas transformaciones estructurales o de función, particularmente en el problema que se enfrenta al Ombudsman.

En nuestro país también se palpan inquietudes, inconformidades y anhelos de perfeccionamiento en las estructuras de todas las ramas de estado. Se han dado ya soluciones que parecen adecuadas para enderezar y activar las ramas ejecutiva y judicial; el tiempo mostrará los resultados que se obtengan. En esas soluciones resplandece el ideal de respetar los derechos de hombre en su integridad dentro del orden jurídico existente, que es el ideal que en otras partes se trata de lograr por medio de la institución del Ombudsman.

La publicación de la obra de Donald C. Rowart merece todo elogio porque presentará al mundo que habla español aquella institución, que es digna de ser conocida y estudiada en nuestro medio hispánico.

---

Proólogo del libro *El Ombudsman: Defensor de los Ciudadanos*, FCE, México, 1973.

## **Daniel Escalante Ortega**

Nació en la Ciudad de México, el 2 de febrero de 1901.

### **Actividades Académicas**

Licenciatura en Derecho en la Escuela Libre de Derecho.

Catedrático de la Escuela Libre de Derecho durante 47 años.

Profesor de la Escuela de Ciencias Políticas y Sociales.

Profesor de Derecho Administrativo y Derecho Internacional Privado.

### **Actividades Profesionales**

Abogado en el Bufete Daniel Escalante Ortega.

Director de Servicios Diplomáticos de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Perteneció al cuerpo diplomático, siendo embajador de México en Perú y Nicaragua.

Miembro activo del Ilustre Nacional Colegio de Abogados.

### **Reconocimientos**

Recibe varios reconocimientos en el Servicio Diplomático, entre ellos la Estrella Negra, presea otorgada por el Gobierno Sueco.