

# EL OMBUDSMAN: CONTROL NO JURISDICCIONAL Y PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS

Alfredo ISLAS COLÍN  
Marco Antonio ISLAS COLÍN

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Elementos comunes y creación de los ombudsman*. III. *Estructura y funciones del ombudsman latinoamericano*.

## I. INTRODUCCIÓN

El *ombudsman* es una institución de origen sueco. La palabra *ombudsman*, significa, gramaticalmente hablando, “aquel que habla por otro”; esto es, el representante, el portavoz del ciudadano, aquel que está destinado a jugar un papel de intermediario entre el ciudadano y los poderes públicos. Esta institución tuvo tal éxito que se extendió a otros países nórdicos (Finlandia y Dinamarca) y después, al resto de Europa del Oeste.<sup>1</sup>

El *ombudsman*, podemos describirlo como un organismo autónomo cuyo titular, designado por el Poder Legislativo o por el Ejecutivo o por ambos, tiene como función la vigilancia de la actividad de la administración, la recepción de quejas de los administrados en contra del funcionamiento de algunos servicios administrativos; él interviene para resolver las controversias en los plazos más breves, investiga para verificar la lesión a los derechos de los administrados y en vista de los resultados de las mismas dirige recomendaciones a las autoridades administrativas a efecto de restablecer las prerrogativas de los administrados.

<sup>1</sup> Los países siguientes, según su orden de creación: Suecia, 1809; Finlandia, 1919; Dinamarca, 1954; Alemania, 1957; Noruega, 1962; Nueva Zelanda, 1962; Gran Bretaña, 1967; Italia, en los años setentas; Francia, 1973; Australia, 1976; Portugal, 1977; Irlanda 1980; España 1981; y Holanda, 1990.

El titular de esta institución presenta informes, ya sea al Legislativo, al Ejecutivo o a ambos, sobre las reclamaciones y las investigaciones realizadas; también propone reformas de carácter legislativo o reglamentario con el objeto de mejorar el funcionamiento de los servicios públicos.

Los *ombudsman* se caracterizan por los seis siguientes aspectos:

1. Independencia de los *ombudsman*. Esta independencia se presenta de manera funcional y orgánica. Nosotros mencionaremos dos de sus manifestaciones. En primer lugar, la independencia frente al gobierno, ya que una de sus funciones, es realizar el control de la administración. En segundo lugar, la independencia frente a aquella autoridad que lo elige.

2. Ausencia de poder de decisión, anulación o substitución.

3. Ejercicio de una acción inhibitoria y coercitiva sobre la “mala administración” a través de consejos, proposiciones de reformas, críticas, recomendaciones, etcétera.

4. Ausencia de formalidades.

Los *ombudsman* estudiados, constituyen una excepción a las estructuras jurídicas tradicionales, lo cual les permite dar una respuesta rápida y positiva, contra los actos de autoridad, y en algunos países, como en México, contra la lentitud de los tribunales. Los *ombudsman* examinan las demandas de los ciudadanos “desde un punto de vista del público, esto es, de un punto de vista humano”.

5. Buscar una solución amigable entre las partes.

6. Impedir que los funcionarios públicos cometan los mismos errores u otros errores.

El *ombudsman* latinoamericano nació a principios de los años noventa, se especializó en la protección no jurisdiccional de los derechos humanos, se creó poco a poco en América Latina, sin olvidar su origen nórdico y europeo y se desarrolló con características propias del terreno de los pueblos indígenas.

En 1978 se crea en España, y en 1985 llega por primera vez a Latinoamérica, en suelo maya, específicamente a Guatemala para proteger los derechos de diferentes sectores de la población. En 1990, se implanta sobre el territorio mexicano y se especializa en la protección de los derechos humanos. Y es a partir de esa fecha que se extiende a otros países de América Latina, en el orden cronológico siguiente:

| <i>Países</i>  | <i>Año de creación</i> | <i>Denominación de la institución</i>                |
|----------------|------------------------|--|
| 1. Guatemala   | 1985                   | Procurador de los Derechos Humanos                   |
| 2. México      | 1990                   | Comisión Nacional de los Derechos Humanos            |
| 3. El Salvador | 1991                   | Procuraduría de los Derechos Humanos                 |
| 4. Colombia    | 1991                   | Defensoría del Pueblo                                |
| 5. Costa Rica  | 1992                   | Defensor de los Habitantes                           |
| 6. Paraguay    | 1992                   | Defensoría del Pueblo                                |
| 7. Honduras    | 1992                   | Comisionado Nacional de los Derechos Humanos         |
| 8. Argentina   | 1993                   | Defensor del Pueblo                                  |
| 9. Perú        | 1993                   | Defensoría del Pueblo                                |
| 10. Bolivia    | 1994                   | Defensor del Pueblo                                  |
| 11. Nicaragua  | 1995                   | Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos |
| 12. Ecuador    | 1996                   | Defensor del Pueblo                                  |
| 13. Panamá     | 1996                   | Defensoría del Pueblo                                |
| 14 Puerto Rico |                        | Procurador del Ciudadano                             |

En México, el Ombusman nacional, se denomina Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y en los estados de la república tienen la siguiente denominación:

- Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Aguascalientes
- Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana del Estado de Baja California
- Comisión Estatal de Derechos Humanos de Baja California Sur
- Comisión de Derechos Humanos del Estado de Campeche
- Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila
- Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chiapas
- Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chihuahua
- Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

- Comisión de Derechos Humanos del Estado de Durango
- Procuraduría de los Derechos Humanos para el Estado de Guanajuato
- Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero
- Comisión de Derechos Humanos del Estado de Hidalgo
- Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco
- Comisión de Derechos Humanos del Estado de México
- Comisión Estatal de Derechos Humanos de Michoacán
- Comisión Estatal de Derechos Humanos de Morelos
- Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit
- Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León
- Comisión de Derechos Humanos del Estado de Oaxaca
- Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla
- Comisión Estatal de Derechos Humanos de Querétaro
- Comisión de Derechos Humanos del Estado de Quintana Roo
- Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí
- Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sinaloa
- Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora
- Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tabasco
- Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas
- Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tlaxcala
- Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz
- Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán
- Comisión Estatal de Derechos Humanos de Zacatecas

## II. ELEMENTOS COMUNES Y CREACIÓN DE LOS *OMBUDSMAN*

Un aspecto fundamental para la formación y el desarrollo de los elementos comunes del *ombudsman* Latinoamericano, es que una vez que estas instituciones fueron creadas, desde agosto de 1995, se forma la “Federación Iberoamericana de Defensores del Pueblo, Procuradores, Comisionados y Presidentes de Comisiones Publicas de Derechos Humanos”, en la que participan la mayoría de los países de la región, a través de reuniones, talleres y congresos en el que intercambian experiencias. Los trabajos y los objetivos que se desarrollaron en el seno de esta federación son entre otros: asesoría para la elaboración de manuales para la calificación

de hechos violatorios de derechos humanos de cada *ombudsman* Latinoamericano. La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO, reconociendo la importancia de la Institución del Defensor del Pueblo, colabora con los Ombudsman, en la elaboración, edición y aplicación de los “Manuales de calificación de hechos violatorios de derechos humanos”, los cuales son instrumentos básicos para la plena vigencia y respeto de los derechos humanos, así como para la construcción de una Cultura de Paz: con la misma denominación en Guatemala,<sup>2</sup> Costa Rica,<sup>3</sup> Panamá,<sup>4</sup> Argentina<sup>5</sup> y Bolivia.<sup>6</sup>

### *El control de la administración: algunos elementos teóricos*

El control de la administración lo expondremos en dos partes: su concepto; y los diversos tipos de control. En relación con los tipos de control exponemos: el control administrativo, político y jurisdiccional. Nos referimos a estos dos últimos controles solamente para distinguirlo del primero, del cual ocupamos más espacio para exponer lo siguiente: características; control jerárquico y control gracioso.

#### *A. El concepto de control*

De acuerdo con su etimología, la palabra control (francés antiguo) es un “registro que se lleva por duplicado”. En realidad, la idea de control es la de “confrontación y búsqueda de conformidad” entre dos elementos.<sup>7</sup>

<sup>2</sup> Islas Colín, Alfredo, *Manual de calificación de hechos violatorios de derechos humanos*, Guatemala, UNESCO, Procuraduría de los Derechos Humanos de Guatemala, junio de 1997, p. 341.

<sup>3</sup> Islas Colín, Alfredo, *Manual de calificación de hechos violatorios de derechos humanos de la Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica. Proyecto*, París, julio de 1998, p. 779.

<sup>4</sup> Islas Colín, Alfredo, *Manual de calificación de hechos violatorios de derechos humanos del Defensor del Pueblo de Panamá. Proyecto*, París, septiembre de 1998, p. 771.

<sup>5</sup> Islas Colín, Alfredo, *Manual de calificación de hechos violatorios de derechos humanos del Defensor del Pueblo de la Nación Argentina. Proyecto*, París, noviembre de 1998, p. 980.

<sup>6</sup> Islas Colín, Alfredo, *Manual de Calificación de Hechos Violatorios de Derechos Humanos de la República de Bolivia. Proyecto*, Bolivia, julio de 1999, p. 774.

<sup>7</sup> Levy, Denis, “Aspects généraux du contrôle”, *Traité de science administrative*, Mouton & Co., 1966, pp. 693 y ss.

Así, dentro del vocabulario administrativo, el vocablo *control* nos sirve para describir la actividad de verificación o de inspección de la regularidad de un acto o de una serie de actos.

Por su parte Alain Serge Mescheriakoff, en un notable trabajo, hace notar que el verbo controlar es susceptible de seis acepciones distintas: dominar, ejercer una influencia dominante sin dirigir, limitar, vigilar, verificar, confrontar (cotejar).<sup>8</sup>

Otros autores subrayan el objetivo del control. Así, lo definen como el conjunto de medios puestos en obra para verificar si una acción o una decisión es conforme a las normas generales (políticas, jurídicas, contables o económicas) que ella debe observar.<sup>9</sup>

Los controles son mecanismos que contribuyen a mantener a la administración dentro de los límites que le han sido atribuidos por el ordenamiento jurídico.<sup>10</sup>

Existe una gran diversidad de instrumentos de control, algunos de los cuales poseen una estructura bastante complicada. El florecimiento considerable que han alcanzado los controles de la administración es una consecuencia lógica del crecimiento de la administración y de sus funciones.

Por otra parte, no debemos ignorar las tendencias que guían el desarrollo del Estado moderno. La extensión de las actividades de control debe entonces corresponder a la esfera de actividades de la administración, pero en todo caso, el objetivo de las instituciones de control deberá ir en el mismo sentido que los objetivos del Estado: satisfacer las necesidades de la sociedad.

### *B. Diversos tipos de control*

Podemos clasificar la actividad de control siguiendo la clásica separación de poderes. Con este objetivo partiremos de la consideración de las

<sup>8</sup> Mescheriakoff, Alain-Serge, *Recherches sur el contrôle non juridictionnel de l'administration française*, Estrasburgo, Thèse, 1973.

<sup>9</sup> Sallois, J, *L'administration, les hommes, les techniques, les rouages*, Hachette, 1974.

<sup>10</sup> Waline, M, *Précis de droit administratif*, Monchrestien, t. I, p. 516. Quien define al control como: “la verificación de la conformidad de una acción (en la especie, de una actividad administrativa) con una norma que se impondría a esta; puede tratarse de una norma jurídica (control de regularidad) o de una norma de correcta ejecución (control de rentabilidad o de eficacia)”.

funciones de cada una de las ramas del poder público: Ejecutivo o administrativo, Judicial y Legislativo (político).<sup>11</sup>

#### *a. Control administrativo*

Puede ser definido como una actividad o una sucesión de acciones, de naturaleza preventiva así como de verificación *a posteriori*, que tiene por objeto garantizar la buena gestión de los recursos humanos, materiales y financieros, así como la obtención de los resultados previstos por parte de la administración.

Esta categoría de control constituye un autocontrol de la administración.

El Consejo de Estado francés, en una definición que puede ser identificada con la idea del control jerárquico, afirma que “el control debe ser entendido como el mecanismo interno mediante el cual la autoridad superior verifica que las órdenes que ella ha dictado sean ejecutadas correctamente y que los resultados alcanzados correspondan a los objetivos”. “El control sigue de arriba hacia abajo un camino inverso de aquel de las órdenes transmitidas y se encuentra retroalimentado por el retorno de la información”.<sup>12</sup>

1) *Características del control administrativo*.<sup>13</sup> Con el objeto de distinguir al control administrativo del jurisdiccional haremos énfasis en los rasgos particulares de este tipo de control. Las características del control administrativo son cinco:

1. El control administrativo se realiza por una autoridad que pertenece a la administración activa;

2. El control administrativo puede ser desencadenado en forma espontánea por la propia autoridad administrativa o puede ser provocado por un recurso administrativo;

<sup>11</sup> Debbasch, Charles, *Science administrative*, 5a. ed., París, Dalloz, 1989, p. 738. Que agrega a los controles “mixtos”: *ombudsman* y Prokuratura “(que) combinan las diferentes formas que se han examinado. El órgano de control tiene como fuente de su fuerza al Parlamento y ejerce su función en la forma administrativa, los resultados de intervención son parecidos a los que produce la función de los jueces”.

<sup>12</sup> Conseil d’Etat, “La fonction de contrôle et la circulation de l’information”, *Rapport annuel 1976-1977*, París.

<sup>13</sup> Laubaudere, *Traité de droit administratif*, 11a. ed., París, LGDJ, 1990, t. I, p. 535; Debbasch, Charles, *Institutions et droit administratif*, París, PUF, 1978, pp. 309 y 310.

3. Este control puede tener por objeto ya sea la legalidad o la oportunidad del acto sometido a examen;

4. La administración puede, en principio, anular, retirar, modificar o reformar sus propios actos. Sin embargo, ella debe respetar las reglas que rigen el retiro de los actos administrativos;

5. El control administrativo no se encuentra sometido a las reglas del procedimiento jurisdiccional. En fin, la decisión tomada por la autoridad administrativa no posee el atributo de la “cosa juzgada” propio de las decisiones jurisdiccionales.

2) *Clasificación de los controles administrativos.*<sup>14</sup> Al interior del control administrativo podemos distinguir entre el control jerárquico y el control gracioso.

*Control jerárquico.*<sup>15</sup> El control jerárquico es el “más antiguo y el más natural en una organización vertical”<sup>16</sup>. Para Bonnard, la jerarquía administrativa implica una estrecha subordinación que se realiza gracias a ciertos poderes que existen en favor del superior sobre sus subordinados.<sup>17</sup>

Este control presenta dos aspectos: él contiene, al mismo tiempo una idea de poderío del superior jerárquico y una idea de responsabilidad del mismo superior debido a que él tiene la obligación de asegurar el correcto funcionamiento de los servicios colocados bajo su autoridad; así, como la ejecución de las órdenes transmitidas a los agentes subordinados.<sup>18</sup>

A la raíz de la noción de control jerárquico se encuentra la idea de poder jerárquico que puede ser definido como “el poder que, al interior de una misma persona moral, permite al superior jerárquico dirigir las ac-

<sup>14</sup> Rougevin-Baville, M., *Leçons de droit administratif*, París, Hachette, coll. P. E. S., 1989, pp. 273 y ss. “La misma ambigüedad se presenta en la distinción entre recurso jerárquico y recurso gracioso que son las dos modalidades que permiten a los administrados la interposición de un recurso administrativo”.

<sup>15</sup> Fayol, Henri, *Administration industrielle et générale* (1916), París, Bordas, 1979, pp. 37 y 38. “La vía jerárquica es el camino que siguen, pasando por todos los grados de la jerarquía, las comunicaciones que parten de la autoridad superior o que le son dirigidas”.

<sup>16</sup> Ratier, “Contrôle et gestion des administrations publiques”, *Revue Française d'Administration Publique*, 1978, pp. 217 y ss.

<sup>17</sup> Cfr. op. cit., *supra*.

<sup>18</sup> Cfr. Baecque, F. de, *L'administration centrale de la France*, Armand Colin, 1973, p. 213. “El control jerárquico es un aspecto de la responsabilidad del jefe, quien tiene la obligación de asegurarse que los servicios colocados bajo su mando funcionen correctamente”.

ciones de sus subordinados, y, principalmente, de anular o reformar sus decisiones".<sup>19</sup>

La definición que acabamos de citar del poder jerárquico *strictu sensu* (el cual se ejerce sobre una autoridad dotada de un poder propio de decisión) se opone a aquella de poder jerárquico *latu sensu* que se utiliza para describir los vínculos de subordinación resultantes de la "jerarquización" de las autoridades al interior de una misma persona oral.<sup>20</sup>

Las modalidades del poder jerárquico son cinco esenciales:

I. El poder de instrucción, que permite al superior jerárquico el dar a sus subordinados ordenes e instrucciones sobre el funcionamiento de los servicios ya sean generales o individuales.

II. El poder de aprobación previa de las decisiones de sus subordinados.

III. El poder de anulación, el cual le brinda la oportunidad de hacer desaparecer una decisión del subordinado.

IV. El poder de reformar, que le permite modificar o invalidar una decisión del subordinado.

V. El poder de suspensión que le permite suspender provisionalmente la aplicación de una decisión.

Es conveniente señalar, tal como lo afirma Bonnard, que el poder de sustitución (que permitiría al superior tomar decisiones en lugar del subordinado), no forma parte del poder jerárquico debido a que éste último "no tiende a la confusión de las competencias (de las autoridades)".<sup>21</sup>

Por otra parte, ello significaría "violar la noción misma de jerarquía arruinando el poder de decisión conferido al subordinado".<sup>22</sup>

La extensión del ejercicio del poder jerárquico es muy amplia ya que él no sólo puede ser ejercido en caso de ilegalidad sino también por inoportunidad del acto controlado.<sup>23</sup>

<sup>19</sup> Rougevin-Baville, M., *op. cit.*, nota 14, p. 273.

<sup>20</sup> *Idem*.

<sup>21</sup> Cfr. Bonnard, *Précis de droit administratif*, 4a. ed., París, LGDJ, 1943, pp. 312-314. "Esto consiste en la aprobación previa o visto bueno, la suspensión, la anulación, o la modificación del acto, no comprende, en principio, el poder de sustitución".

<sup>22</sup> Debasch, Charles, *op. cit.*, nota 11, "El superior jerárquico puede confirmar pura y simplemente el acto del subordinado. Él puede, igualmente mantenerlo pero sustituyendo la motivación errónea por los motivos correctos. El superior puede anular el acto del subordinado de forma total o parcial. Él puede, finalmente, reformarlo, es decir, enmendarlo".

<sup>23</sup> Bonnard, *op. cit.*, nota 21, "...el superior puede censurar el ejercicio, no solamente de la competencia reglada, sino también de la competencia discrecional del inferior".

Finalmente, él puede ser ejercitado por el superior ya sea en forma espontánea —sin condición de forma o de término— o sobre demanda de un particular interesado. Esta demanda constituye lo que se denomina el “recurso jerárquico”.

*Control gracioso.* Es necesario distinguir entre el control jerárquico y el control gracioso que se ejerce con motivo de la presentación de un recurso gracioso formado por un administrado ante el órgano que ha dictado el acto o la decisión atacados. Esta autoridad tiene la facultad, ya sea de “retirar retroactivamente el acto, o simplemente de abrogarlo para el futuro” observando las reglas de revocación de los actos administrativos.<sup>24</sup>

#### *b. Control judicial o jurisdiccional*

Se trata de un control externo ejercitado por los tribunales judiciales y administrativos. Este control comprende dos grandes apartados: por una parte, el control de la constitucionalidad de los actos administrativos con el fin de examinar la conformidad de las actividades administrativas respecto de los textos fundamentales;<sup>25</sup> por otra parte, él comprende el control de legalidad que permite a los tribunales de revisar el fundamento legal de las diversas categorías de actos administrativos.

Características del control jurisdiccional:<sup>26</sup>

Con el objeto de diferenciarlo del control administrativo es necesario hacer énfasis en algunos rasgos particulares del control jurisdiccional.

1. Este control es ejercido por un juez, es decir, por una autoridad independiente de los órganos administrativos;

2. Es un control “provocado” por una acción ejercitada por un administrado;

3. Esta variedad de control únicamente puede tener como objetivo sancionar la ilegalidad o la inconstitucionalidad del acto atacado;

4. En la mayor parte de los casos los tribunales anulan o retiran el acto ilegal. En algunos casos ellos pueden reformarlo o modificarlo; y

<sup>24</sup> Debbasch, Charles, *Institutions et droit administratif*, “L’action et le contrôle de l’administration”, París, PUF, 1978, pp. 310-312.

<sup>25</sup> Ejercido en México por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de conformidad con el título III de la Constitución federal.

<sup>26</sup> Laubaudere, André, *Traité de droit administratif*, París, LGDJ, t. I, p. 535; Debbasch, Charles, *op. cit.*, nota 24, p. 310.

5. El control jurisdiccional debe respetar las reglas del procedimiento contencioso administrativo. Finalmente, la decisión pronunciada por el juez posee la autoridad de la cosa juzgada.

c. El control político o legislativo<sup>27</sup>

Se trata de un control puesto en funcionamiento por las asambleas representativas, (que en México, en el ámbito federal, es el Congreso de la Unión), que se manifiesta por tres tipos de actividades:

1. A través de la utilización de una serie de medidas de control a través de la actividad legislativa, es decir, a través de la creación de leyes y decretos con el objeto de reglamentar el cumplimiento de los planes, la utilización de los recursos públicos y el comportamiento de los funcionarios.

2. A través del control presupuestario, que comprende las dos grandes etapas de ejecución del presupuesto: por una parte, la autorización; por otra parte la aprobación otorgada al final del ejercicio presupuestario.

3. Finalmente, por medio del control político que se traduce en la posibilidad de exigir a los funcionarios responsables (secretarios de Estado, jefes de departamento administrativo, jefes de servicios, directores de organismos descentralizados y responsables de las empresas públicas), la información sobre sus actividades, ya sea a través de su comparecencia directa o bien a través de la remisión de los informes correspondientes.<sup>28</sup>

Los miembros de los cuerpos legislativos pueden también exigir la creación de comisiones de investigación para examinar las actividades administrativas, el ejercicio presupuestario y para verificar el cumplimiento de los programas gubernamentales.<sup>29</sup>

<sup>27</sup> *Ibidem*. p. 668, “La administración, que constituye el órgano de ejecución de las decisiones del poder político, corresponde éste último, en tanto que depositario del ejercicio de la soberanía, el control de la administración”.

<sup>28</sup> Chevallier, Jacques, *Science administrative*, París, PUF, 1986, p. 519. “Si el ejercicio de esta competencia (de supervisión de la administración) con motivo de los debates sobre el presupuesto es bastante formal, otros procedimiento, tales como las comisiones de investigación y de control, dotados de medios de investigación bastante extensos, o de las delegaciones, misiones o grupos de trabajo en el Senado, que permiten un seguimiento más regular del Ejecutivo, son mucho más eficaces que él”.

<sup>29</sup> En México, los artículos 73, 90 y 93 de la Constitución federal constituyen el fundamento de esta modalidad de control.

### III. ESTRUCTURA Y FUNCIONES DEL *OMBUDSMAN* LATINOAMERICANO

#### 1. *La estructura del ombudsman*

La denominación: predomina la denominación de “Defensor del Pueblo”, como en España, en siete países latinoamericanos;<sup>30</sup> en menor número, Procuraduría de Derechos Humanos (Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Puerto Rico) y, solamente en dos países Comisión de Derechos Humanos (Méjico y Honduras).

La titularidad: todos los *ombudsman* en Latinoamérica, sin excepción, son unipersonales: el titular se denomina defensor, presidente, comisionado o procurador.

La jerarquía: el *ombudsman* latinoamericano, es creado y regido por la Constitución Política en la mayoría de los Estados latinoamericanos (once países). Es tal la importancia de estas instituciones, que se les asigna, en la mayoría de las cartas fundamentales latinoamericanas, un capítulo específico.

La Ley Orgánica de los *ombudsman* es generalmente, reglamentaria de la Constitución (Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, Paraguay y Perú).

| <i>Países</i> | <i>Constituciones políticas</i>  | <i>Ley Orgánica<br/>del ombudsman</i>                              |
|---------------|--|--|
| Argentina     | Constitución de la Nación de Argentina: capítulo séptimo, del Defensor del Pueblo, artículo 86.        | Ley 24.284, del 10. de diciembre de 1993.                          |
| Bolivia       | Constitución Política del Estado de Bolivia: capítulo segundo, Defensor del Pueblo, artículos 127-131. | Ley del Defensor del Pueblo, Ley 1818 del 22 de diciembre de 1997. |

<sup>30</sup> El Ombudsman latinoamericano se denomina Defensor del Pueblo en los siguientes países: Argentina, Perú, Bolivia y Ecuador; en Colombia y Panamá, Defensoría del Pueblo; y en Costa Rica, Defensoría de los Habitantes.

|             |   |  |
|-------------|---|--|
| Colombia    | Constitución Política de Colombia: capítulo segundo, del Ministerio Público, artículos 275-284.   | Ley 24 del 15 de diciembre de 1992: “Por la cual se establecen la organización y funcionamiento de la Defensoría del Pueblo y se dictan otras disposiciones en desarrollo del artículo 283 de la Constitución Política de Colombia”. |
| Costa Rica  |   | Ley 7319, <i>Gaceta</i> del 10 de diciembre de 1992.   |
| Ecuador     | Constitución Política de la República del Ecuador: sección cuarta, de la Defensoría del Pueblo, artículo 96.  |  |
| El Salvador |   | Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, Decreto del 20 de febrero de 1992.   |
| Guatemala   | Constitución Política de la República de Guatemala: capítulo quinto, Comisión y Procurador de Derechos Humanos, artículos 273-275.                            | Ley del Procurador de los Derechos Humanos, del 10. de octubre de 1986. Decretos 54-86 y 32-87 del Congreso de la República.   |
| Honduras    | Constitución Política de Honduras, artículo 59.   | Ley Orgánica del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, Decreto 153-95, <i>Gaceta</i> 27811 del 21 de noviembre de 1995.  |
| México      | Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 102, apartado B.  | Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.   |
| Nicaragua   | Constitución Política de Nicaragua, artículo 192.   | Ley 212 del 8 de enero de 1996.  |
| Panamá      | Constitución Política de Panamá   | Ley 7 del 5 de febrero de 1997, <i>Gaceta Oficial</i> 23, 221.   |
| Paraguay    | Constitución Política de la República de Paraguay: capítulo cuarto, de Otros Organismos del Estado. Sección I de la Defensoría del Pueblo, artículos 276-280. |  |

|      |  |  |
|------|--|--|
| Perú | Constitución Política del Perú, capítulo decimoprimer, de la Defensoría del Pueblo, artículos 161 y 162. | Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, Ley 26519 del 8 de agosto de 1995. |
|------|--|--|

Naturaleza jurídica de los *ombudsman*: es necesario que sean independientes de la autoridad que controlan, sobre todo de aquella que nombran a sus titulares, pues no pueden ser controladoras de aquellos que dependen jerárquicamente. Por lo tanto la naturaleza jurídica de los *ombudsman* debe ser la de órganos autónomos, no sólo estructural sino también funcionalmente. La naturaleza jurídica de estas instituciones, es la de órganos constitucionales autónomos (Argentina, México, Panamá), órganos autónomos administrativos; autarquías, entre otros. Existen casos en donde forman parte de un órgano público: del Ministerio Público (Colombia).

Autonomía presupuestaria: es un elemento que fortalece la autonomía funcional de los *ombudsman*, ya que de lo contrario es difícil que realicen eficientemente su función de control, sobre todo de aquel que les otorga los recursos financieros. El régimen jurídico de los *ombudsman* de la región es el siguiente:

- Autonomía financiera;
- Es parte del presupuesto del Poder Legislativo;
- Es parte del presupuesto del Poder Ejecutivo, del Ministerio Público.

La independencia de los *ombudsman* en Latinoamérica está regulada de la siguiente forma:

| Países    | Constituciones políticas y leyes orgánicas de los ombudsman  |
|-----------|--|
| Argentina | “...Órgano independiente instituido en el ámbito del Congreso Nacional...” (artículo 86 de la Constitución).<br>“Se crea en el ámbito del Poder Legislativo de la Nación la Defensoría del Pueblo, la cual ejerce las funciones que establece la presente ley, sin recibir instrucciones de ninguna autoridad” (artículo 1o. de la ley). <sup>31</sup> |

<sup>31</sup> “Presupuesto. Los recursos para atender todos los gastos que demande el cumplimiento de la presente ley provienen de las partidas que las leyes de presupuesto asignan al Poder Legislativo de la nación” (artículo de la Ley 24.284 del Defensor del Pueblo, Argentina).

|            |   |
|------------|---|
| Bolivia    | <p>“...no recibe instrucciones de los poderes públicos. El presupuesto del Poder Legislativo contemplará una partida para el funcionamiento de esta institución...” (artículo 127 de la Constitución).</p> <p>“La institución del Defensor del Pueblo tendrá un presupuesto anual independiente para su funcionamiento el cual será incorporado en el presupuesto consolidado del Poder Legislativo”.</p> <p>La elaboración, administración y ejecución del presupuesto son de responsabilidad del Defensor del Pueblo conforme a lo establecido por la Ley del Sistema de Administración Fiscal y Control Gubernamental (artículo 36 de la Ley del Defensor del Pueblo).</p> |
| Colombia   | <p>“El Defensor del Pueblo formará parte del Ministerio Público y ejercerá sus funciones bajo la suprema dirección del Procurador General de la Nación...” (artículo 281 de la Constitución, capítulo 2: Del Ministerio Público).</p> <p>“...La Defensoría del Pueblo tiene autonomía administrativa y presupuestal” (artículo 10. de la Ley 24 de 1992).</p> <p>El Defensor del Pueblo tiene las atribuciones siguientes: “Presentar a la consideración del gobierno nacional el Proyecto de Presupuesto de la Defensoría del Pueblo” (artículo 90. numeral 15 de la Ley 24 de 1992).</p>  |
| Costa Rica | <p>“La Defensoría de los Habitantes de la República está adscrita al Poder Legislativo y desempeña sus actividades con independencia funcional, administrativa y de criterio” (artículo 20. de la ley).</p> <p>“Financiamiento. El financiamiento de la Defensoría de los Habitantes de la República se incluirá en el presupuesto del Poder Legislativo” (artículo 29 de la ley de Costa Rica).</p>  |
| Ecuador    | <p>“Tendrá independencia y autonomía económica y administrativa...”, (artículo 96 de la Constitución, sección 4a.: De la Defensoría del Pueblo).</p>  |
| Guatemala  | <p>“El Procurador de los Derechos Humanos es un comisionado del Congreso de la República...” (artículo 274 de la Constitución).<sup>32</sup></p>  |
| Honduras   | <p>Constitución Política de Honduras, artículo 59.</p> <p>“La persona titular del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos en el ejercicio de sus atribuciones ....gozará de independencia funcional, administrativa y técnica...” (artículo 80. de la Ley Orgánica del Comisionado).</p> <p>El Comisionado Nacional de los Derechos Humanos tiene la atribución de: “Elaborar el presupuesto anual de la institución y remitirlo al Congreso Nacional para su aprobación, por interme-</p>   |

<sup>32</sup> El Procurador de los Derechos Humanos, está facultado, para “Elaborar el proyecto de presupuesto anual de la procuraduría y remitirlo a la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República, para que sea incluido en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, 3 (artículo 14, inciso l) de la Ley de la Procuraduría, Guatemala).

|          |   |
|----------|---|
|          | dio de la Secretaría de Estado en los despachos de Hacienda y Crédito Público” (artículo 9o., fracción 9 de la Ley Orgánica del Comisionado).   |
| México   | “...Comisión Nacional de Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonios propios” (artículo 102, apartado B de la Constitución).   |
| Panamá   | “Se crea la Defensoría del Pueblo, como institución independiente, que actuará con plena autonomía funcional, administrativa y financiera, sin recibir instrucción de ninguna autoridad, órgano del Estado o persona” (artículo 1o. de la Ley 7, del 5 de febrero de 1997).   |
|          | “El Defensor o Defensora del Pueblo tendrá las consideraciones de alta autoridad del Estado... 3 (artículo 10 de la Ley 7 del 5 de febrero de 1997).  |
|          | “Es obligación del Estado dotar a la Defensoría del Pueblo de un presupuesto anual suficiente para asegurar su funcionamiento efectivo, el cual no podrá ser inferior al del año anterior. La dotación económica necesaria para la organización y funcionamiento de la Defensoría del Pueblo constituirá una partida fija en el presupuesto anual de la Asamblea Legislativa. |
|          | La Defensoría del Pueblo contará con una administración financiera propia, sujeta a la fiscalización de la Contraloría General de la República” (artículo 45 de la Ley 7 del 5 de febrero de 1997).   |
| Paraguay | “El Defensor del Pueblo es un comisionado parlamentario”; y “El Defensor del Pueblo gozará de autonomía e inamovilidad” (artículos 276 y 277 de la Constitución, capítulo cuarto, de Otros Organismos del Estado. Sección I. De la Defensoría del Pueblo).  |
| Perú     | “La Defensoría del Pueblo es autónoma”; y “el proyecto de presupuesto de la Defensoría del Pueblo es presentado ante el Poder Ejecutivo y sustentado por su titular en esa instancia y en el Congreso”.   |
|          | (artículos 161 y 162 respectivamente de la Constitución, capítulo decimoprimer, de la Defensoría del Pueblo).   |

El tipo de *ombudsman*: el *ombudsman* en Latinoamérica es, en la mayoría de los casos, del tipo parlamentario en razón de la nominación efectuada de su titular, esto es, por el órgano legislativo,<sup>33</sup> a través de una mayoría ca-

<sup>33</sup> Nombrando los titulares *ombudsman* por el órgano legislativo:

A. Por el Congreso, en Argentina (Congreso) Bolivia, Ecuador, Guatemala, Honduras y Perú (Congreso Nacional), en Costa Rica y El Salvador (Asamblea Legislativa);

B. Por la Cámara de Diputados, en Paraguay y Colombia (Cámara de Representantes);

lificada, de dos tercios,<sup>34</sup> salvo Honduras, por mayoría simple y Costa Rica por mayoría absoluta, con el consenso de diversas fuerzas políticas representadas en los órganos legislativos, en donde tienen sistemas políticos multipartidistas.<sup>35</sup> Es *ombudsman* del tipo administrativo, por razón de su nombramiento, por el titular del Ejecutivo nacional, en menos países (Panamá;<sup>36</sup> México, antes de su reforma al artículo 102 constitucional, en 1999).

La propuesta de nombramiento del titular *ombudsman*, es efectuada por:

- Órgano legislativo (en Paraguay, por el Senado); una comisión bicameral (Argentina); una comisión (Guatemala, propone una terna; Bolivia,<sup>37</sup> México, la Comisión correspondiente de la Cámara de Senadores; Panamá).<sup>38</sup>
- Presidente de la República (Colombia).
- Después de escuchar organizaciones de derechos humanos legalmente reconocidas (Bolivia, Ecuador y México).

En cuanto a la duración del mandato de los titulares *ombudsman* predomina el de cinco años. En la mayoría de los casos no coincide con la del órgano que lo nombra, esto es, para garantizar su independencia.<sup>39</sup> En Paraguay sí coincide con el periodo del congreso.

La reelección, por una sola vez del cargo de titular *ombudsman*, es posible en la mayoría de los Estados Latinoamericanos, según las Constitu-

C. Por la Cámara de Senadores y en sus recessos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en México.

<sup>34</sup> Se requiere de una mayoría calificada de dos tercios, para elegir a los titulares Ombudsman:

A. De los miembros presentes; en Argentina, de cada Cámara; en Bolivia y Guatemala, del Congreso Nacional;

B. De los miembros; en Ecuador, del Congreso Nacional; en Perú, del Congreso; en El Salvador, de diputados electos; en Paraguay, de la Cámara de Diputados; en México, de la Cámara de Senadores y en su recessos de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

<sup>35</sup> En Costa Rica, Honduras, Guatemala, México y El Salvador.

<sup>36</sup> El Defensor del Pueblo es nombrado por el presidente de la república a propuesta de la Asamblea Legislativa.

<sup>37</sup> En Bolivia, la Comisión Mixta de Constitución, Justicia y Policía Judicial del Congreso Nacional recibe y califica las propuestas.

<sup>38</sup> La Comisión de Derechos Humanos de la Asamblea Legislativa selecciona al candidato o candidatos a Defensor del Pueblo de Panamá.

<sup>39</sup> El Salvador, tres años; Costa Rica y Colombia, cuatro años; Argentina, Bolivia, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay y Perú cinco años; Costa Rica y Honduras seis años.

ciones políticas de los respectivos *ombudsman*.<sup>40</sup> Pero, en la práctica, los titulares no son reelectos (salvo en Honduras). No se permite la reelección en Guatemala y Ecuador.

Los requisitos para ser titular son:

- Los mismos que para ser legislador (Bolivia y Paraguay);
- Los mismos que para ser Magistrado de la Corte Suprema de la Nación (Colombia, Ecuador, Guatemala, Corte Suprema de Justicia);
- Edad mínima de 30 (Argentina, Costa Rica, Honduras, mayor de 30) y, 35 años (Bolivia, Perú, Panamá, mayor de 35);
- En ejercicio de sus derechos civiles y políticos (Costa Rica, Honduras, Panamá);
- Nacionalidad (argentina; boliviana; hondureña, panameña);
- Solvencia moral (Costa Rica, Honduras, Panamá);
- Solvencia profesional (Costa Rica, Panamá); ser abogado (Perú; Honduras y Panamá, de preferencia ser profesional del derecho, especialmente en derechos humanos);
- Estar inscrito en el Registro Electoral (Bolivia); y
- Haber cumplido los deberes militares (Bolivia).

Las inmunidades y privilegios. Los Defensores del Pueblo gozan de las siguientes prerrogativas:

- Inmunidades que tienen los legisladores (Argentina, Ecuador,<sup>41</sup> Perú y Guatemala);
- Inmunidades que tienen los magistrados (Paraguay);
- Inmunidades que tienen otros miembros de la administración pública (Honduras);
- Privilegios que tienen los legisladores (Argentina y Perú);
- Inviolables por sus opiniones resoluciones y recomendaciones (Bolivia);
- No podrá ser enjuiciado, acusado, perseguido, detenido o multado por los actos que realice en el ejercicio de sus funciones (Bolivia);
- No podrán ser perseguidos, ni detenidos por causas penales o políticas (Panamá, salvo en caso de flagrante delito y, sí podrán ser demandados civilmente); y

<sup>40</sup> La reelección es posible en: Argentina, Bolivia, Costa Rica (según su ley), El Salvador, Honduras, México, Panamá (según su ley), Paraguay y Perú.

<sup>41</sup> La Constitución señala, lo que determine la ley.

- Responsabilidad penal (Bolivia y Panamá ante la Corte Suprema).

Las incompatibilidades:

- No formaran parte de ningún poder del Estado (Paraguay);
- Las mismas que para los magistrados judiciales (Paraguay) o Procurador General de la Naciona (Colombia);
- Cualquier actividad pública (Guatemala, Colombia) y privada remunerada, salvo la docencia (Argentina, remunerada o no; Colombia; Bolivia, Honduras remunerada o no, salvo la docencia universitaria; Costa Rica, remunerada o no);
- Actividad político-partidaria (Argentina, Bolivia, Paraguay, Costa Rica, Guatemala, cargos directivos; Panamá). Además no podrá postularse a cargos electivos después de cinco años posteriores al cese de sus funciones (Bolivia);
- Las mismas que los vocales supremos (Perú);
- Ser miembro del Congreso Nacional (Ecuador);
- Cargos directivos de sindicatos (Guatemala);
- Ministro de cualquier religión o culto (Guatemala);
- Ejercer profesión (Guatemala, Panamá, o actividad comercial); y
- Parentesco de consanguinidad y afinidad en determinados grados y funcionarios públicos (Colombia y Panamá).

La remoción del titular *ombudsman*:

- Por el mismo que los nombró, el Congreso (Argentina y Perú);
- Mediante el procedimiento de juicio político (Paraguay, por mal desempeño de sus funciones; México);
- Incumplimiento manifiesto de obligaciones que le atribuye la Constitución (Guatemala);
- Participar en actividades de políticas partidistas (Guatemala); y
- Haber sido condenado en sentencia firme por delito doloso (Guatemala).

## 2. *Las funciones de los ombudsman latinoamericanos*

Las funciones de los *ombudsman* son en materia de Derechos Humanos y/o actos administrativos. En Costa Rica se especializó en la protección de los derechos e intereses de los habitantes (Costa Rica).

Los Derechos Humanos se protegen mediante las siguientes acciones:

- Defensa (Argentina, Bolivia, Colombia (ejerció), Ecuador,<sup>42</sup> Guatemala,<sup>43</sup> Honduras, México, Paraguay y Perú),<sup>44</sup>
- Difusión (Bolivia y Colombia, programas académicos y de enseñanza; Ecuador, Guatemala,<sup>45</sup> Honduras y Panamá);
- Investigar denuncias sobre violaciones de derechos humanos (Bolivia, Guatemala, Honduras, Panamá y Paraguay);
- Promoción, (Bolivia, Colombia y Panamá);
- Protección (Argentina, Honduras, México y Panamá);
- Protección de derechos humanos ante particulares (Guatemala, Colombia, entidades de carácter privado; Honduras);
- Vigilar la situación de las personas privadas de su libertad, conociendo de las condiciones de la detención, al ser informado de todo arresto o detención que se realice (Bolivia);
- Velar por el respeto de la naturaleza multiétnica y pluricultural, así como los derechos humanos de los pueblos indígenas y originarios del país (Bolivia); derechos de las minorías étnicas (Colombia) los derechos de los consumidores (Colombia);
- Velar por los derechos fundamentales en el ámbito militar (Bolivia, Honduras) y policial (Bolivia y Colombia), establecimientos carcelarios (Colombia) medio ambiente (Colombia) colectivos (Colombia); internación psiquiátrica (Colombia);
- Interponer acciones populares en materia de derechos humanos (Colombia y Paraguay);<sup>46</sup> y
- En varios países se encomienda a esta institución la defensa de derechos que comprenden los derechos humanos: los derechos constitucionales (Guatemala) y los fundamentales (Honduras).

<sup>42</sup> Se señala de manera expresa en la Constitución, que el *ombudsman*: defiende y promueve la observancia de derechos fundamentales.

<sup>43</sup> Estipula, el texto constitucional guatemalteco, el Procurador de los Derechos Humanos, está facultado para: “emitir censura por actos en contra de derechos constitucionales”.

<sup>44</sup> La Constitución de Perú, faculta al *ombudsman* para: “defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y la comunidad”.

<sup>45</sup> “Promover y coordinar con las dependencias responsables ...para que en los programas de estudio ...se incluya la materia específica de los derechos humanos” (artículo 14 de la Ley de la Procuraduría Guatemala).

<sup>46</sup> El Defensor del Pueblo está facultado, constitucionalmente, para canalizar los reclamos populares y profesión de los intereses comunitarios.

### Los derechos de los administrados:

- Controla fallas sistemáticas y generales de la administración pública (Argentina);
- Derechos y garantías de las personas en relación a la actividad administrativa de todo el sector público (Bolivia, todo organismo del Estado; Honduras, México,<sup>47</sup> Colombia y Panamá, media en los conflictos entre la administración pública y los particulares);
- Efectos de las recomendaciones: El incumplimiento de una recomendación da lugar a una amonestación, suspensión o despido del funcionario que no la cumpla (Costa Rica);
- Garantías e intereses de los individuos y la comunidad, tutelados por la Constitución ante hechos, actos, omisiones de la administración pública nacional; y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas (comprende todo organismo del Estado nacional, cualquiera que sea su naturaleza (Argentina);
- Observar la calidad de los servicios públicos (Argentina,<sup>48</sup> Bolivia, Colombia y Panamá, todo organismo que preste servicios públicos;<sup>49</sup> Honduras, Ecuador y Perú<sup>50</sup>);
- Supervisar la administración (Costa Rica, investigar esclarecimiento de actuaciones de la actividad administrativa del sector público; Guatemala<sup>51</sup> y Perú<sup>52</sup>);
- Conocer de violación de derechos de los miembros de la familia respecto de la afectación de su integridad moral, psíquica y física (Honduras); y
- Funciones de defensa pública en materia penal, civil, administrativa y laboral (Colombia).

<sup>47</sup> El *ombudsman* controla y conoce de los actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público (artículo 102, apartado B de la Constitución de México).

<sup>48</sup> Entidades privadas o públicas que presten servicios públicos.

<sup>49</sup> Facultad del *ombudsman* de Panamá declarada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia, mediante resolución del 12 de febrero de 1998.

<sup>50</sup> El Defensor del Pueblo está facultado constitucionalmente, para: “supervisar …la presentación de los servicios públicos a la ciudadanía”.

<sup>51</sup> El Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala está facultado constitucionalmente para: “promover el buen funcionamiento y la agilización de la gestión administrativa gubernamental, en materia de derechos humanos; e investigar y denunciar comportamientos administrativos lesivos a las personas”.

<sup>52</sup> El texto constitucional peruano, faculta al titular *ombudsman* para: “supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal”.

El *ombudsman* no conoce de actos de naturaleza: electoral (Panamá<sup>53</sup> y México); laboral (México); jurisdiccionales (Honduras<sup>54</sup>, México y Panamá); del Ministerio Público (Panamá); del órgano legislativo (Panamá).

Vigilar que el funcionamiento del sector público se ajuste:

- Constitución (Bolivia, Colombia, Costa Rica, Honduras y Panamá);
- Convenios, tratados y pactos suscritos (Bolivia, Costa Rica, Guatemala, Honduras y Panamá);
- Intereses difusos o colectivos (Argentina);
- Justicia (Costa Rica);
- Leyes (Costa Rica, Bolivia, Colombia, México y Panamá);
- Moral (Costa Rica);
- Principios generales de derecho (Costa Rica);
- Interés general (Colombia); y
- Fortalecimiento del Estado de derecho (Honduras).

Controla actos:

- Arbitrarios (Argentina, Bolivia, Costa Rica y Honduras);
- Abusivos (Honduras, abuso de poder);
- Defectuosos (Argentina y Honduras);
- Discriminatorios (Argentina y Honduras);
- Error de derecho (Honduras);
- Gravemente inconvenientes (Argentina);
- Ilegales (Bolivia y Honduras);
- Ilegítimos (Argentina, Costa Rica y Honduras);
- Inoportuno de sus funciones (Argentina);
- Irregulares (Argentina y Panamá);
- Negligentes (Argentina y Honduras);
- Omisión (Honduras);
- Efectos perjudiciales (Panamá); y
- Efectos no acordes con la finalidad de la norma (Panamá).

<sup>53</sup> La Corte Suprema de Justicia de Panamá, declaró inconstitucional el artículo que le permitía conocer de los actos administrativos del Tribunal Electoral, órgano legislativo, órgano judicial y Ministerio Público.

<sup>54</sup> El *ombudsman* de Honduras no conoce de sentencias judiciales, pero sí vela por el libre acceso de las personas a los órganos jurisdiccionales y que estos actúen con la debida diligencia y celeridad procesal.

Legitimidad para solicitar la actuación del *ombudsman*:

- Toda persona física o jurídica (Bolivia, Costa Rica, Colombia, Honduras, México y Panamá); e
- Inicia de oficio o a instancia de parte las investigaciones sobre presuntas violaciones de derechos humanos (Colombia, Bolivia, Guatemala, Honduras, México y Panamá).

Legitimidad procesal:

- Interponer acción popular (Colombia y Panamá), acciones públicas (Colombia);
- Interponer recursos de protección de derechos humanos (Panamá);
- Interponer acciones de tutela (Colombia);
- Interponer recurso de *habeas corpus* (Bolivia, Colombia, Costa Rica y Ecuador);
- Interponer recurso de amparo (Bolivia, Costa Rica, Ecuador y Panamá);
- Interponer recurso de inconstitucionalidad (Bolivia, Costa Rica y Colombia);
- Interponer recurso directo de nulidad (Bolivia);
- Promover acciones o recursos, judiciales o administrativos en los que sea procedente (Guatemala y Costa Rica); y
- Interponer recursos contenciosos administrativos (Panamá).

Tipos de resoluciones:

- Recomendar comportamiento administrativo objetado (Argentina, Bolivia, Colombia, Guatemala, Costa Rica, Honduras, México y Panamá);
- La autoridad que recibió la recomendación deberá tomar alguna medida adecuada como consecuencia de lo recomendado o informar al Defensor del Pueblo del sentido de su acuerdo, este lo pondrá en conocimiento del ministerio responsable y, continuando el acuerdo del Defensor del Pueblo, este lo mencionará en el informe con los nombres de las autoridades y funcionarios que siguieron tal actitud (Argentina);
- Recordatorios de sus deberes legales y funciones (Argentina, Bolivia y Panamá, deberes constitucionales y legales);

- Propuestas para la adopción de nuevas medidas (Argentina);<sup>55</sup>
- Censurar públicamente (Guatemala);
- Solicitar la suspensión o destitución de servidores públicos o funcionarios que violen derechos humanos (Guatemala);
- Sugerencias para la adopción de correctivos y medidas a todos los órganos (Bolivia y Honduras);
- Sugerir modificaciones, rectificaciones o anulaciones resoluciones administrativas (Panamá);
- Ordenar la cesación de la violación de los derechos humanos o su restitución (Guatemala); y
- Diagnósticos de carácter general sobre la situación económica social, económica, jurídicas y políticas en las que se encuentren las persona frente al Estado (Colombia).

Recurso contra las resoluciones del *ombudsman*: respecto de las resoluciones del Ombudsman procede ante sí mismo, recurso de reconsideración (Costa Rica) de las resoluciones de los *ombudsman* locales ante el *ombudsman* nacional (México) y de los *ombudsman* especializados<sup>56</sup> ante el Ombudsman nacional (México).

Competencia respecto de los actos del Poder Judicial: es necesario distinguir actos administrativos de los jurisdiccionales emitidos por la autoridad jurisdiccional. Respecto de los primeros, tiene competencia el *ombudsman* (Costa Rica, comunicando la irregularidad a la Corte Suprema de Justicia o a la inspección judicial; y en México, salvo las del Poder Judicial federal).

El *ombudsman* no tiene competencia respecto de ningún acto del Poder Judicial (México, Poder Judicial federal); Poder Legislativo (Argentina); la municipalidad de Buenos Aires (Argentina); organismos de defensa y seguridad (Argentina).

No tiene competencia en la función judicial (Paraguay y México<sup>57</sup>); resoluciones en materia electoral del Tribunal Supremo de Elecciones (Costa Rica).

<sup>55</sup> El Defensor del Pueblo no puede modificar, sustituir o dejar sin efecto resolución administrativa alguna.

<sup>56</sup> Procuraduría del Medio Ambiente, Procuraduría Agraria, entre otros.

<sup>57</sup> La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que el *ombudsman* nacional no tiene competencia respecto de los actos del Poder Judicial federal, pero sí de los actos administrativos de los jueces locales. Por otra parte, tampoco conoce de los actos jurisdiccionales tanto a nivel federal como local.

Procedimiento ante los *ombudsman*:

- Será sumario e informal (Costa Rica, Guatemala, Honduras y Panamá); y
- El plazo para la presentación de queja será de un año (Argentina, Bolivia y Honduras) contados a partir de que se tuviere conocimiento el denunciante de los hechos.

Solicita información a la autoridad presuntamente responsable, con plazo de cinco días hábiles (Costa Rica); debe poner en conocimiento a la autoridad presuntamente responsable del contenido de la queja, para que ésta remita informe de respuesta en un plazo de cinco días (Colombia y Guatemala); diez días (Bolivia y Honduras), quince días hábiles (Panamá) máximo de 30 días (Argentina). Este plazo podrá ampliarse o reducirse en determinadas condiciones. En caso de no presentarse informe, se tendrán por ciertos los hechos de la queja (Guatemala); se considerará como negativa o negligencia para responder y será sancionada con destitución del cargo (Colombia); o como acción entorpecedora de sus funciones (Honduras).

Plazo para resolver sobre las quejas: ocho días Guatemala;<sup>58</sup> dos meses Costa Rica, a partir de la interposición de la queja.

Las iniciativas de ley en materia de derechos humanos y las facultades en esta materia por los *ombudsman* son las siguientes:

- Presentar proyectos de ley en materia de derechos humanos (Bolivia, además decretos y resoluciones no judiciales; Colombia y Perú<sup>59</sup>);
- Propuestas de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo (Argentina, lo propone en el informe anual);
- Recomienda la suscripción y aprobación de tratados y convenios internacionales relativos a los derechos humanos (Bolivia; Panamá sólo puede presentar estudios para incorporarse los tratados en el derecho interno);
- Recomienda anteproyectos sobre derechos humanos a aquellos que tienen facultad para presentar iniciativas de leyes;

<sup>58</sup> En caso que resuelva que existen elementos para presumir la violación de derechos humanos, tendrá 30 días para continuar y finalizar la investigación.

<sup>59</sup> En Perú, el titular *ombudsman*, tiene facultad para presentar iniciativas de ley y proponer las medidas que faciliten el mejor cumplimiento de sus funciones.

- Acceso libre a centros de detención, reclusión e internación (Bolivia y Honduras); acceder a los sitios donde se denuncie la comisión de violaciones de Derechos Humanos (Paraguay, Costa Rica, Guatemala<sup>60</sup> y Honduras), inspeccionar oficinas públicas (Honduras y Panamá incluye las policiales, penitenciarias o psiquiátricas), dependencias militares (Honduras) a todo aquel que se le atribuyó o adjudicó un servicio público (Colombia);
- Solicitar información a la administración pública (Bolivia y Honduras) y en caso de negativa ponerlo en conocimiento de las cámaras legislativas (Bolivia);
- Solicitar información a las autoridades y las informaciones necesarias para el ejercicio de sus funciones (Argentina, Costa Rica y Honduras), sin que pueda oponérseles reserva alguna (Argentina, Bolivia, Colombia, Honduras, Paraguay y Panamá); salvo en caso de secretos de Estado y documentos confidenciales, según la Ley (Costa Rica) o seguridad nacional (Argentina), o documentos reservados (Bolivia);
- Los órganos públicos están obligados a colaborar con la defensoría del pueblo cuando ésta se lo requiera (Colombia, Perú y Panamá); y
- Aquellas personas públicas o privadas sujetas a la competencia del Ombudsman que no proporcionen lo solicitado por este, incurren en el delito de desobediencia (Argentina y Honduras), responsabilidad administrativa o penal (Panamá), causal de mala conducta (Colombia), su reiteración será objeto de un informe especial y mencionado en el informe anual (Argentina, Colombia y Panamá).

Informe: los *ombudsman* latinoamericanos en la mayoría de los países, rinden un informe anual ante el Congreso Nacional<sup>61</sup> o a los poderes de la Unión (México).

- Informes sobre temas específicos (Bolivia, Honduras y Panamá);
- El órgano ante quien se rinde el informe evalúa la actividad del *ombudsman* (Costa Rica, lo presenta por escrito y posteriormente

<sup>60</sup> El Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala, a diferencia de otros *ombudsman*, en el ejercicio de esta facultad está sujeto a “previa orden de juez competente (artículo 14 de la Ley de la Procuraduría de Guatemala).

<sup>61</sup> En Argentina, a las Cámaras; Bolivia, Costa Rica y Panamá, a la Asamblea; en Ecuador y Guatemala, al Pleno; Paraguay, a las Cámaras del Congreso; Perú además, cada vez que lo solicita; y Honduras y Colombia al Congreso.

- lo defiende oralmente; Panamá, podrá solicitarse informe sobre sus actuaciones);
- El titular *ombudsman* deberá comparecer ante las cámaras del Congreso (Bolivia, Colombia, México y Panamá);
  - Rendir informes al Congreso sobre el cumplimiento de sus funciones (Colombia, no señala plazo anual);
  - Elaborar y rendir informes sobre la situación de los derechos humanos (Bolivia, Honduras y Paraguay);
  - Los informes se publican (Bolivia, Honduras y Panamá) en el *Boletín Oficial* y *Diarios de Sesiones* de las Cámaras (Argentina); y
  - Se manda copia de los informes para su conocimiento al Poder Ejecutivo nacional (Argentina).

Contenido del informe:

- Número y tipo de quejas, las rechazadas y el motivo de su rechazo, y las que fueron objeto de investigación (Argentina, Colombia y Panamá);
- Informe circunstanciado de las actividades y de la situación de los derechos humanos (Guatemala y Colombia<sup>62</sup>); y
- Ejercicio del presupuesto del año en curso y lo relativo al siguiente (Panamá y Honduras).

<sup>62</sup> El Defensor del Pueblo de Colombia, auxilia al Procurador General para la presentación de informes sobre la situación de los derechos humanos.