

EL DEFENSOR DEL PUEBLO. ANTECEDENTES Y REALIDAD ACTUAL

Ana Rosa MARTÍN MINGUIJÓN

SUMARIO: I. *Antecedentes de la defensa de los ciudadanos en los pueblos de la Antigüedad.* II. *Tribunus plebis.* III. *Funciones del Tribuno de la plebe.* IV. *Defensor civitatis.* V. *Otros ejemplos históricos.* VI. *Defensor del Pueblo Europeo.* VII. *Defensores del Pueblo en países de la Unión Europea.* VIII. *Defensor del Pueblo en Latinoamérica.*

I. ANTECEDENTES DE LA DEFENSA DE LOS CIUDADANOS EN LOS PUEBLOS DE LA ANTIGÜEDAD

Las fuentes, principalmente literarias, ponen de manifiesto la diferente organización social y política de las dos grandes comunidades o estamentos existentes en Roma, patricios y plebeyos —*populus plebesque*— y la primacía de los primeros sobre los segundos.¹

A los plebeyos, en el terreno político, se les negaba el desempeño de magistraturas y cargos sacerdotales. En la primitiva Roma, política y religión estaban estrechamente unidas. Los primeros reyes han sido considerados por los historiadores como sumos sacerdotes, únicos capaces de interpretar la voluntad de

¹ Dion. III, 67, 1; Liv. *Ab urbe condita* I, 35; Cic., *De Republica* II, 35; Cic., *In Verrem*, II, 45.

los dioses mediante los auspicios, facultad que les confería el poder sobre la comunidad. Con la monarquía etrusca comienza la burocratización y la creación de ciertos cargos de carácter político y religioso vetados a los plebeyos.²

En el orden social, esta superioridad de la clase patricia se manifestaba en la prohibición de matrimonio entre hombres y mujeres procedentes de ambas clases, que respondía al deseo de mantener la pureza de la estirpe patricia.³

En el ámbito económico, la lucha se centró principalmente en el reparto del *ager publicus*, y, en momentos concretos, también el reparto del grano.⁴

En el orden jurídico, fue objeto de una importante reivindicación la vinculación de leyes y plebiscitos a patricios y plebeyos y la supresión de la prisión por deudas.

Así, las pretensiones de los plebeyos tienen un triple alcance: en el ámbito político, donde solicitan una magistratura suprema y ciertas garantías contra el poder de los cónsules; en el ámbito social y jurídico, con el reconocimiento de determinados derechos o, lo que es lo mismo, la supresión de exclusión de los mismos y en el ámbito económico, la participación en la distribución del *ager publicus*.⁵

² Ortolán, M., *Historia de la legislación romana desde su origen hasta las legislaciones modernas*, Madrid, Librería de Leocadio López, 1845, pp. 7, 53 y ss., describe a los plebeyos como una casta inferior y dominada que no podía participar ni de los ritos ni de los derechos de los patricios; además de estar excluida del ejercicio de funciones públicas.

³ Viñas, A., *La función del tribunado de la plebe: ¿reforma política o revolución social?*, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, 1983, pp. 50 y ss., comenta que la prohibición del *conubium* confirma la tesis de que la plebe era una comunidad autónoma respecto de la patricia. Para Sanctis, G., el motivo de esta prohibición era preservar la aristocracia, ya que los nacidos de estas uniones mixtas eran plebeyos y no tenían ningún derecho ostentado por patricios de forma exclusiva (*Storia dei romani*, Firenze, La nuova Italia, 1967, vol. I, p. 231, citado por Viñas).

⁴ Liv. *Ab urbe condita* IV, 4, 5 ; Cic., *De Republica* II, 37; Dion. X, 60.

⁵ En el reparto del *ager publicus*, el enfrentamiento se produjo en torno a dos grandes grupos: los grandes propietarios y los pequeños propietarios a quie-

La lucha entre patricios y plebeyos, en los primeros años de la República, adquiere una cierta magnitud; el continuo reclutamiento de plebeyos y el incumplimiento de las promesas de la abolición de la prisión por deudas contribuyeron a la rebelión de la plebe, encabezados por Sicinio, que se constituyó en líder de este estamento.

Con las reivindicaciones plebeyas, se irán consiguiendo paulatinamente pequeños logros sociales y políticos mediante la aprobación de distintas leyes, hasta que son equiparados en derechos con la clase patricia en un proceso de integración.

De la primera etapa, siglo V a. C., merece destacarse la aprobación de distintas leyes y plebiscitos que permitieron dar satisfacción a algunas de las reivindicaciones: la *lex Icilia contra verba atque interfactionem* (492 a. C.), que garantiza el derecho de reunión de la plebe y establece, conforme al testimonio de Tito Livio y Dionisio de Halicarnaso, que contra aquél que interrumpe a un tribuno —magistrado plebeyo— cuando esté hablando en público, se le impondrá una pena consistente en una multa;⁶ la *lex Icilia de Aventino publicando* (456 a. C.) por la que se reconocía que el Aventino estaba destinado a las construcciones plebeyas;⁷ la *lex Publilia volerensis de plebeis magistratibus* (471 a. C.) transfiere la elección de los tribunos por las curias a las tribus; la *lex de tribunis plebis decem creandis* (457 a. C.) eleva el número de los tribunos de cinco a diez; la *lex Aetrenia Tarpeia* (454 a. C.) extiende a todos los magistrados la facultad para imponer multas; las *leges Valeriae Horatiae* (449 a. C) y la *lex Valeria Horatia de tribunitia potestate* que reconoce la inviolabilidad de los tribunos

nes se unieron artesanos y agricultores. Este segundo grupo estaba integrado por ciudadanos que tenían una situación, frente a los patricios, de subordinación y sometimiento, incluso personal, por las deudas contraídas a causa de la precaria situación económica. Los latifundistas se encontraron con la resistencia y oposición de la plebe armada de la clase *clypeata* que representaba un porcentaje elevado dentro del ejército centuriado. Véase Vázquez Hoys, A. M., *Historia de Roma*, Madrid, UNED, 2001, vol. I, p. 368.

⁶ Dion. 7, 17, 5.

⁷ Este plebiscito fue ratificado por los comicios centuriados.

con el consiguiente reconocimiento de magistrados y la sanción de la *sacertas* a quien hubiera atentado contra ellos y la *lex Valeria Horatia de plebiscitis*, sobre equiparación de los plebiscitos a las leyes comiciales, es decir, dota a aquellos de fuerza de ley; la *lex Canuleia de conubio patrum et plebis* (445 a. C.) abolió la prohibición de matrimonios entre patricios y plebeyos, y dispuso que los hijos que naciesen de estas uniones, a las que consideró justas nupcias, siguieran la condición del padre.

Mención aparte debe hacerse a la ley de las XII Tablas que responde a las reivindicaciones plebeyas, si bien no se alcanzan con ellas los dos principales objetivos: la eliminación de la ejecución personal de los deudores insolventes y la abolición de la prohibición de matrimonios entre patricios y plebeyos.⁸ No obstante, benefició a los plebeyos en cuanto que estableció la tasa de intereses y, en definitiva, porque las leyes pasaron a estar escritas, lo que permitía el conocimiento de las mismas a patricios y plebeyos.

La definitiva aceptación de las reivindicaciones plebeyas se consigue en el siglo IV a. C. con la promulgación de las *leges Liciniae Sextiae*. Es de destacar la *lex Licinia Sextia de consule plebeio et de praetore ex patribus creando* (367 a. C.), la cual aprobó que uno de los dos cónsules fuera plebeyo⁹ y estableció definitivamente el consulado como órgano supremo de la constitución republicana (a esta ley se le debe la creación del *pretor urbano* y de los *ediles curules*).¹⁰ Otras leyes de gran interés para los

⁸ El derecho romano arcaico encuentra su expresión legislativa en la Ley de las XII Tablas. Tito Livio la calificaba como “*fons omnis publici privatique iuris*”.

⁹ Tito Livio narra que para compensar la pérdida de un consulado para la clase patricia se creó el *pretor*, una nueva magistratura con funciones jurisdiccionales, a la que únicamente podía aspirar la clase patricia. Liv. *Ab urbe condita*, 6, 42, 11.

¹⁰ Algunas leyes licinias como la *Lex Licinia Sextia de aere alieno* (367 a. C.) establecieron que los intereses pagados se imputasen a la disminución del capital y autorizaron a los deudores para satisfacer el resto en tres anualidades; en la *Lex Licinia Sextia de modo agrum* (367 a. C.) se establecen límites en la

plebeyos son la *lex Publilia Philonis* (339 a. C.) por la que se admite que la clase plebeya acceda a la censura y, al igual que posteriormente la *lex Hortensia* (286 a. C.) reconoce, se establece la equiparación de los plebiscitos y las leyes rogadas, obligando por igual a patricios y plebeyos;¹¹ las leyes *Ovinia*, (339-312 a. C.)¹² permiten que se admita a los plebeyos en el Senado, y *Olgunia de sacerdotiis* (310 a. C.), que aprueba la admisión de los plebeyos a cargos sacerdotiales.

A partir de la aprobación de las *leges Liciniae Sextiae*, los plebeyos fueron desempeñando, poco a poco, distintas magistraturas.¹³ Livio informa que entre los años 356 y 337 a. C. hubo un dictador, un *magister equitum*, un censor y un pretor, e incluso, en el año 254 a. C. un plebeyo fue elegido *Pontifex Maximus*.¹⁴

No obstante, estas conquistas no gozaron de aceptación pacífica por parte del patriciado. Por el contrario, hubo muchos momentos de crisis originados por la oposición en la magistratura tribunicia especialmente.¹⁵

posesión del *ager publicus* (máximo 500 arpentos); la *Lex Licinia Sextia de decemviris sacris faciundis* (367 a. C.) eleva a diez los *duoviri sacrisfaciundis*, encargándoseles la custodia de los libros sibilinos.

¹¹ No obstante, hasta finales del siglo II a. C., todos los plebiscitos debían someterse a la *auctoritas patrum*, lo que suponía un condicionante importante.

¹² Festus, F., 246 (Bruns, C. G., *Fontes iuris Romani Antiqui*, Tübingen, JCB Mohr, 1909, p. 26): “Praeteriti senatores quandam in opprobrio non erant, quod, ut reges sibi legebant sublegebantque, quos in consilio publico haberent, ita post exactos eos consules quoque et tribuni militum consulari potestate co-niunctissimos sibi quo[s] que patriciorum et deinde plebeiorum legebant, donec Ovinia tribunicia intervenit, qua sanctum est, ut censores ex omni ordine optimum quemque curiati[m] in senatu[m] legerent; quo factum est, ut qui praeteriti essent et loco moti, haberentur ignominiosi...”.

¹³ En la *Lex Atinia de tribunis plebis in senatum legendis* (102 a. C.), se otorga a los tribunos el *ius sententiae dicendae* y el ejercicio de derechos senatoriales.

¹⁴ La *Lex Ogulnia de auguribus et pontificibus* (300 a. C.) permite la entrada de plebeyos en el colegio de los pontífices y eleva el número de éstos. Esta ley, en realidad, era un plebiscito.

¹⁵ Liv. *Ab urbe condita*, 2, 61, 2-9 y Dion. 9, 54, 1-6, narran el intento de juicio capital contra Apio Claudio por la violación de las *leges sacratae*. Asi-

II. *TRIBUNUS PLEBIS*

En la lucha por el reconocimiento de derechos y la equiparación con la clase patricia surge el *tribunus plebis* como primera magistratura plebeya. En el año 494 a. C. los plebeyos consiguieron el reconocimiento de la inviolabilidad, estableciéndose la declaración de *homo sacer*¹⁶ a quien atentara contra la integridad de este magistrado, que tenía como consecuencia la imposición de la *sacratio capit is et bonorum*.¹⁷

Sobre el origen del tribunado, las fuentes —principalmente literarias—, lo sitúan en la secesión de la plebe, en aquel año, al Aventino o al Monte Sacro.¹⁸ Ante el testimonio de estas fuentes se apuntan diversas interpretaciones. Así, mientras para algunos autores el tribunado se crea tras el *foedus* entre patricios y plebeyos, otros sostienen que estos últimos ya tenían una organización similar y paralela a la romana y que reunidos los *concilia plebis*

mismo, informan del proceso de Cesone Quinzio por atentar contra la inviolabilidad de los tribunos, si bien hay discrepancias sobre el desarrollo del proceso en el testimonio que aportan: Liv. *Ab urbe condita* 3, 13, 9 y Dion. 10, 8, 3-4. Igualmente hubo procesos contra patricios por violar las prerrogativas de los tribunos. Véase Pesaresi, R., *Studi sul processo penale in età repubblicana. Dai tribunali Rivoluzionari alla difesa della legalità democratica*, Napoli, Istituto di Diritto Romano e dei Diritti, 2005, pp. 47 y ss.

¹⁶ Liv. *Ab urbe condita*, 2, 32, 1-3.

¹⁷ Fest. 424: "... si quis eum qui eo plebiscito sacer sit occiderit, parricida ne sit". Es decir, no se consideraba parricidio el homicidio de un *homo sacer*.

¹⁸ Liv. *Ab urbe condita* II, 33, 1-3 ; Cic., *De Republica* II, 50, 58; Cic., *Brutus* XIV, 54; Dion.VI, 88, 89. La tradición da cuenta de tres secesiones, la primera cuando la plebe se retira al Aventino en el 494 por el descontento que había generado el hecho de que se mantuviera, tras las promesas de reforma, el sometimiento personal por deudas; la segunda secesión liderada por Icilio y Virginio fue por el abuso de poder de los triunviros; y la tercera, en el año 289, por la desigualdad de derechos que se reconocen a patricios y plebeyos. Con la primera se consiguió el reconocimiento de la magistratura plebeya, con las dos últimas, la aprobación de las leyes *Valeria Horatia* y *Hortensia*, respectivamente. Para Sanctis, G., *op. cit.*, nota 2, vol. II, p. 4, el relato más antiguo se refiere al Aventino y el Monte Sacro, relacionado con la secesión con objeto de explicar su nombre vinculado a las leyes sagradas.

con sus tribunos en el Aventino se logró el reconocimiento de éstos por parte de la clase patricia. Otro sector de la doctrina, con fundamento en el testimonio de Varrón, mantienen que los *tribuni plebis* procederían de los *tribuni militum*;¹⁹ conforme al testimonio de Pomponio, podría considerarse como jefe político de la tribu de carácter territorial durante la monarquía.²⁰

A través de la magistratura y de los *concilia plebis*, los plebeyos se resisten y luchan contra los abusos del patriciado e intentan lograr las reivindicaciones de integración e igualdad de derechos. Estas asambleas son convocadas por los tribunos para la designación de los sucesores a propuesta de estos mismos magistrados *sine imperium* y para la votación de los plebiscitos, que únicamente obligaba a plebeyos hasta su equiparación con las leyes.

La tradición, como hemos señalado anteriormente, habla de varias leyes en relación con la equiparación de leyes y plebiscitos en distintos momentos: la *lex Valeria Horatia* (449 a. C.), la *lex Publilia Philonis* (339 a. C.) y la *lex Hortensia* (287 a. C.).

III. FUNCIONES DEL TRIBUNO DE LA PLEBE

El Tribuno es considerado, por tanto, en esta primera etapa, como una magistratura revolucionaria en la formación constitucional de la *civitas* patrício-plebeya. Como magistrado que representa los intereses de los plebeyos, tiene como misión la defensa de la plebe ante los abusos de los magistrados patricios y la eliminación de las diferencias existentes entre patricios y plebeyos, mediante el reconocimiento de la igualdad de derechos. Para ello, es precisa la equiparación jurídica de ambas clases o estamentos.

¹⁹ Varr., *De lingua latina*, vol. VI, p. 61.

²⁰ D. 1, 2, 2, 3 (*Pomponius libro singulari enchyridii*): “Exactis deinde regibus lege tribunicia omnes leges hae exoleverunt iterumque coepit populus Romanus incerto iure et consuetudine ali «qua uti» quam per latam legem, idque prope viginti annis passus est”.

Asume la defensa de los más débiles contra los poderosos y pretende la renovación republicana en contra de los intereses de la oligarquía, en aras de la soberanía popular.

Los instrumentos que va a utilizar son las facultades que le han sido reconocidas y que se derivan de la *tribunicia potestas*: *ius auxilii*, la *intercessio*, la *coercitio*, *ius agendi cum plebe* y la *appellatio*:²¹

a) *Ius auxilii*, o derecho de auxilio, fue la primera facultad de los tribunos y de ella derivan las siguientes. El responder a las demandas de auxilio no sólo era un derecho de la plebe, sino también un deber del Tribuno.

b) *Intercessio*, o derecho de vetar las actuaciones de los otros magistrados. Se concreta en la oposición del Tribuno a que se materialice un acto que se considera injusto y que puede proceder de un decreto, de una decisión del Senado, de una convocatoria de los comicios, etcétera.²²

c) *Coercitio*. Al Tribuno, en virtud de su carácter *sacrosanc-tus*, se le reconoce la *summa coercendi potestas*, que supone la facultad que les permite imponer multas e infringir penas, incluso a otros magistrados.²³

d) *Ius agendi cum plebe* es el derecho a convocar la asamblea de la plebe, es decir los *concilia plebis* y proponer los ple-

²¹ El Tribuno contaba con la asistencia de los *viatores*, especie de alguaciles, así como de los ediles plebeyos.

²² Sancho-Rocher, L. sostiene que el origen de *intercessio* sólo se puede explicar en el marco conflictivo del siglo V y responde a las tensiones entre patriciado y plebe. Esta autora señala que las manifestaciones del voto tribuniticio en la época de la República, se daba principalmente en “el impedimento de la leva y en la obstaculización de los consulares, ambos actos de competencia estrechamente consular”. Otra de las prácticas era el voto colegial. En su opinión estas manifestaciones que, en un principio tenían su fundamento en el *vetus ius iurandum*, se fueron convirtiendo en legales (“Prosopografía de los tribunos de la plebe durante la República Arcaica 494-287 a. C.”, *Caesaraugusta*, núm. 63, 1986, pp. 100 y ss.).

²³ *Ibidem*, pp. 96 y ss. Sancho Rocher considera que gracias a esta prerrogativa concedida por el pueblo mediante una *lex curiata* “pudo éste reservarse la posibilidad de imponer su juicio sobre el arbitrio magistral”.

biscitos.²⁴ Asimismo, convocar a la plebe en las juntas llamadas *contienes*,²⁵ para informarles de los plebiscitos.

e) *Appellatio*. La apelación del Tribuno tiene lugar en los supuestos de indefensión y mediante esta intervención se conseguía la paralización del proceso, posibilitando el acuerdo o transacción entre las partes.

Todas estas facultades,²⁶ cuya importancia fue aumentando con el devenir de los siglos, hacen que Augusto asuma la *tribunicia potestas*, y si bien no por esto adquiría la categoría de tribuno de la plebe (no había realizado la *transitio ad plebem*), sí le atribuía todas estas facultades.

No obstante, la magistratura plebeya se vio afectada por determinadas circunstancias económicas, sociales y políticas que desencadenaron la crisis de la constitución republicana y que tendrá como consecuencia una nueva forma de gobierno: el Imperio.

En esta etapa de crisis es de destacar la reforma agraria de los hermanos Gracos, que afectaba a los propietarios latifundistas a favor de los campesinos,²⁷ y la aprobación de las *leges Sempronias*,²⁸ que producen una serie de revueltas que llevan al Senado a dictar

²⁴ Gai. 1, 3: “Lex est quod populus iubet atque constituit. Plebiscitum est quod plebs iubet constituit. Plebs autem a populo eo distat, quod populi appellatio universi cives significantur connumeratis etiam patriciis ceteri cives significantur; unde olim patricii dicebant plebiscitis se non teneri, quia sine auctoritate eorum facta essent; sed postea lex Hortensia lata est, qua cautum est ut plebiscita universum populum tenerent, itaque eo modo legibus exaequata sunt”.

²⁵ Véase Gell. 19, 7 y 13, 10; Cic. *De legibus* 3, 10.

²⁶ Las facultades pueden ejercerlas dentro del *pomerium*, es decir, del perímetro de la ciudad, lo que obligaba a los tribunos a estar siempre presentes en Roma.

²⁷ Las causas que motivaron la reforma fueron: la débil situación económica, las rivalidades políticas en el seno de la aristocracia y los enfrentamientos sociales en la ciudad y en el campo, así como las dificultades de reclutamiento militar.

²⁸ *Lex Sempronia agraria* (133 a. C.), que establecía una serie de límites sobre la posesión del *ager publicus* y la *lex Sempronia de tribunatu M. Octavio abrogando* (133 a. C.) que depuso al tribuno M. Octavio por la oposición a las reformas de los Gracos.

un *senadocosultum ultimum*,²⁹ por el que se suspenden las garantías de los ciudadanos.

La decadencia del tribunado se acentuó con las reformas constitucionales de Sila que conceden mayor poder al Senado en detrimento de los tribunos hasta terminar con la inviolabilidad de éstos.³⁰ De las facultades que tenían atribuidas, únicamente les reconoció el *ius auxilium* y la *appellatio* o *intercessio* en el proceso privado. Estas reformas silianas atentaron no sólo contra el tribunado, sino contra el propio sistema constitucional, limitando las facultades de las asambleas populares.³¹

A la muerte del dictador, en el año 73 a. C., aumentan las reivindicaciones populares solicitando la *restitutio tribunicia*. Se aprobó la *lex Pompeia Licinia de tribunicia potestate* (70 a. C.), por lo cual fueron abolidas las anteriores leyes Cornelias que limitaban los poderes a los tribunos.

IV. DEFENSOR CIVITATIS

Consciente el poder imperial de los abusos, de la arbitrariedad y de la tiranía de las magistraturas locales y de los *potentiores*, crearon los *curatores rei publicae* y los *rectores o curatores civitatum*, antecedentes del *defensor civitatis*. Los *curatores rei publicae*, introducidos por Trajano, eran encargados de velar por los trabajos públicos y por la administración financiera,³² y los

²⁹ En situaciones de emergencia, el Senado emitía los *senatusconsulta ultimum y iustitium*.

³⁰ Sila dispuso que en los supuestos de ofensas a los tribunos deberían someterse a una *quaestio maiestatis*.

³¹ *Lex Cornelia de tribunicia potestate* (82 a. C.). Estableció que sólo los senadores pudieran ser elegidos tribunos y que los extratribunos fueran excluidos de los cargos curules; la *lex Cornelia Pompeia de comitis centuriatis* (88 a. C.) abolía los comicios por tribus y quitaba, por tanto, al pueblo las competencias legislativas.

³² Eran comisarios especiales del Estado que vigilaban la administración financiera de numerosas comunidades de las provincias y de Italia. Véase Kunkel, W., *Historia del derecho romano*, trad. de Juan Miquel, Barcelona, Ariel, 1994, p. 143.

curatores civitatum, aunque aparecieron en el siglo III³³ sólo con mera función recaudatoria, se terminaron convirtiendo bajo Diocleciano en delegados imperiales, nombrados entre los decuriones, cuya función principal recae en el control de la administración municipal.³⁴ La creación de la figura del *defensor civitatis* se atribuye a Valentiniano y a Valens en el siglo III d. C., en un momento político de crisis.³⁵

C. Th.1, 29, 1: Impp. Valentinianus et Valens aa. ad probum praefectum praetorio. admodum utiliter edimus, ut plebs omnis Illyrici officiis patronorum contra potentium defendatur iniurias. super singulas quasque predictae dioeceseos civitates aliquos idoneis moribus quorumque vita anteacta laudatur tua sinceritas ad hoc

³³ Caracalla introduce en las provincias los *correctores civitatum* encargados de la vigilancia de un grupo de municipios. Tanto éstos como los *curatores rei publicae* se convirtieron en órganos permanentes de control y de administración municipal. Véase Guarino, A., *Storia del diritto romano*, Napoli, Jovene, 1981, p. 365.

³⁴ En el año 284 sube al poder Diocleciano en un momento de crisis debido al asedio de las fronteras orientales. Obtuvo varios éxitos militares y políticos que le sirvieron para reafirmar el poder imperial. Divide el imperio en dos partes: Oriente y Occidente. En Oriente establece la capitalidad en Nicomedia y en Occidente en Milán. Nombra como segundo emperador (*Augustus*) a Maximiano, a quien coloca en Milán. Posteriormente, nombra a dos *Caesares*, lugartenientes que habían de ser sus sucesores al desaparecer los emperadores, estableciendo la tetrarquía que se mantuvo mientras vivió Diocleciano. A su muerte surge la guerra civil, que dura hasta Constantino. Este emperador restauró el poder y el Imperio fue, de nuevo, regido por una sola persona que ostentaba el poder absoluto.

³⁵ Arangio-Ruiz, V., *Historia del derecho romano*, trad. de Pelsmaker, Madrid, Reus, 1980, p. 381. El autor señala que la competencia en materia jurisdiccional de los *duumviri* y de los *quattuorviri* de las colonias y municipios itálicos fue disminuyendo progresivamente en favor de los representantes del gobierno central. De tal forma que potenció la vigilancia de la actividad de los organismos ciudadanos, la cual fue llevada a cabo por *curatores civitatis* o *reipublica*. Estos representantes estatales eran nombrados por el príncipe y se les encendió principalmente la administración financiera. Posteriormente, se creó el *defensor civitatis* o *plebis*, cuya misión fundamental consistía en la protección de las clases más humildes contra las vejaciones de los poderosos y contra las abusivas exacciones de los funcionarios.

eligere curet officium, qui aut provinciis praefuerunt aut forensium stipendiorum egere militiam aut inter agentes in rebus palatinosque meruerunt. decurionibus ista non credat; his etiam, qui officio tui culminis vel ordinariis quibuscumque rectoribus aliquando paruerint, non committat hoc munus; referatur vero ad scientiam nostram, qui in quo oppido fuerint ordinati. dat. v k. mai. divo Ioviano et Varroniano conss (364 [immo 368 posteave] apr. 27).

Así, el defensor era un magistrado popular cuya función principal era proteger a las personas contra los abusos de la autoridad y de los poderosos. Estos abusos se producían principalmente en el ámbito recaudatorio por parte de los funcionarios imperiales. El defensor, ante estas situaciones, elevaba las denuncias al gobernador de la provincia y posteriormente al prefecto del pretorio.

Con el tiempo asume también la facultad para conocer de determinados delitos como los hurtos y robos. No obstante, al asumir otras competencias como la recaudación de impuestos y otras de carácter administrativo y judicial, y el hecho de ser desempeñado por personas que eran designadas dentro de la clase dominante y a quienes se les reconocía una cierta *potestas*, no se logra la finalidad para la que es creada y esta figura poco a poco va sucumbiendo al des prestigio popular.³⁶

Justiniano, ante esta situación de descrédito de la figura del defensor, le dio una nueva regulación que afectaba principalmente a la elección del mismo, a las facultades que se extendían al ámbito civil y en la exigencia de que prestasen juramento sobre el desempeño fiel de su cargo.³⁷

³⁶ AA.VV., “Lineamenti di storia del diritto romano”, en Talamanca, M. (dir.), Milán, Giuffré, 1989, pp. 572 y ss. Se señala que conforme fue investido de mayores poderes fue convirtiéndose en el magistrado de mayor autoridad en la ciudad. Poco a poco fue asumiendo la defensa de los *potentiores*, contra quienes debía defender a los más débiles.

³⁷ Otras fuentes que proporcionan testimonio sobre esta figura y que nos remontarían a una etapa anterior, proceden de las obras *Ad familiares* (13, 56, 1) de Cicerón y *Epistulae de Plinio Cic.* (10, 110).

V. OTROS EJEMPLOS HISTÓRICOS

Al igual que en Roma existe el *defensor civitatis*, en otras civilizaciones también se crea una figura que defiende al ciudadano frente a los abusos de la clase política dominante que integraba el gobierno y frente a la administración funcionarial. Así, en Grecia las fuentes testimonian de la existencia de los *Euthynoi* y del Consejo de los Éforos, que asumieron la función del control de los funcionarios tanto del gobierno como municipales. En Atenas, los primeros eran jueces encargados de verificar las cuentas de los magistrados cuando dejaban el cargo. En esparta, el Consejo de los Éforos, integrado por cinco ciudadanos elegidos por la Asamblea, asume la defensa de los privilegios de la nobleza frente al poder real y al de los ilotas. Además “controlaba las actividades municipales, con poderes disciplinarios sobre el rey y los funcionarios, desempeñando también funciones jurisdiccionales”.

Esta misma misión en China, durante las dinastías Han, le concede al emperador un funcionario que recibe el nombre de Yan, quien recibe las denuncias de las injusticias administrativas y las traslada al poder imperial. En el Imperio Persa esta figura que recibió el nombre de *O Olho de Rei* (Ojo del Rey) asumió similares competencias.

En Europa, los antecedentes más inmediatos los encontramos en el siglo XV, en el Consejo de los Diez en Venecia, para controlar los excesos burocráticos y, en el siglo XVI, en el Gran Senescal en Suecia cuya misión era controlar la administración de justicia. En América Latina el precedente es el Trucuyricuy, cuyo apelativo significa el que todo lo ve, y que vigilaba la administración del Concejo Imperial. Tras la llegada de los españoles se crea, a propuesta de Fray Bartolomé de las Casas, el Protector de los Indios. Otra figura que tenía como misión denunciar las injusticias de los virreyes fue el Veedor del Rey.

El Defensor del Pueblo responde al principio de separación de poderes que preconizó Montesquieu y actúa como garante de los

derechos de los ciudadanos frente a las administraciones. En este contexto fue creado el primer *Ombudsman* en la Constitución sueca de 1809, que tenía como antecedente más inmediato el Comisario Supremo del Rey, creado por Carlos XII, mediante la Orden de Chancillería de octubre de 1713 y a quien posteriormente se le denominó Canciller de Justicia. Esta figura era nombrada hasta 1772 por el rey y tenía como misión la supervisión del funcionamiento de la administración. Luego de esta fecha pasó a ser designado por los estamentos representativos, hasta que con Gustavo III fue de nuevo nombrado por el monarca y asumió las funciones propias de un ministro de Justicia.

El Defensor del Pueblo en su configuración actual surge, como hemos dicho, en Suecia, con la misión —conforme al artículo 96 de la Constitución sueca— de vigilar la forma en que jueces y otros funcionarios cumplen las leyes. En opinión de Fairen se pretendía garantizar los derechos de los ciudadanos mediante la supervisión de la actividad de la administración a través de un representante del pueblo elegido por el Parlamento.³⁸

A Suecia le siguió Finlandia que introdujo esta figura en 1920 y posteriormente, tras la Segunda Guerra Mundial, como respuesta a un movimiento en defensa de los derechos humanos, se fue extendiendo por algunos países europeos, como Noruega (1952), Dinamarca (1954), República Federal Alemana (1959), Gran Bretaña (1967), Austria (1971), Francia (1973), Italia (1974), Portugal (1975) y España (1978). Paralelamente, en la década de los años 60 se creó esta figura en Nueva Zelanda (1962), Estados Unidos (1966). Esta figura no responde a un modelo único en los distintos países.

En nuestro país, si bien éstos son los antecedentes constitucionales, se apuntan como antecedentes históricos el Sindic de Greuges (Síndico de Agravios) en Valencia y Cataluña, el Justicia Mayor de Aragón, el Sahid Al-Mazalim de la España musulmana y el procurador de lo Común y el personero en las Islas Canarias.

³⁸ Fairén Guillen, Víctor, *El Defensor del Pueblo —Ombudsman—*, 2 vols., Madrid, Centro de Estudios Profesionales, 1986.

El Sahib Al-Mazalim era un magistrado, llamado también “señor de las injusticias”, que recibía las denuncias y reclamaciones de los súbditos contra los casos de abusos que pudieran cometer las autoridades o funcionarios del califa y mediaba ante éste.

El Justicia Mayor de Aragón se crea a finales del siglo XII como mediador y moderador de los conflictos entre el rey y la nobleza del Reino de Aragón. Asumió, entre otras funciones, el recordar al gobernante que debía cumplir las leyes.³⁹ Es el antecedente del Justicia Mayor de Aragón, defensor regional de esta Comunidad Autónoma desde la aprobación del Estatuto Aragonés en 1982.

El Sindic de Greuges en Cataluña tiene a su vez como antecedentes a las *Assemblees de Pau i Treva* y los *Provisors de Greuges*. El Sindic actuaba en caso de que un poblador de Cataluña hubiese sido lesionado en un derecho por la actuación del rey o por la de alguno de sus oficiales. Es el antecedente del Sindic de Greuges constitucional desde la aprobación del Estatuto Catalán en 1979.

El Personero en las Islas Canarias⁴⁰ que representaba al pueblo ante el Consejo, es el antecedente —junto con los Procuradores del Común del actual Diputado del Común— del Defensor regional del pueblo canario. Del mismo modo en las Islas de Tenerife y La Palma existían los síndicos personeros generales.⁴¹

³⁹ En el momento de tomar juramento, el monarca pronunciaba las siguientes palabras: “Te hacemos rey si cumples nuestros fueros y los haces cumplir, si no, no”.

⁴⁰ En 1494 los reyes de Castilla otorgaron el Fuero Real de Gran Canario describiendo las funciones del Personero: “de procurar las cosas de provecho del Consejo, e contradecir las que fueren en su daño, e requerir que se guarden las buenas ordenanzas e procurar todo lo que cumple los Propios del Consejo de manera que por su negligencia no se pierda el Derecho de Consejo...”.

⁴¹ La institución del Diputado del Común tiene su antecedente directo en los Procuradores del Común y Personeros de los siglos XVI, XVII Y XVIII, que eran representantes directos de los vecinos en los Cabildos iniciales del sistema de autonomía municipal. La LO 10/1982 de 10 de agosto, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Canarias, establece, en el artículo 13, que “el Parlamento podrá nombrar un Diputado del Común para la defensa de

Nuestra norma fundamental en el artículo 54 establece que:

Una ley orgánica regulará la institución del Defensor del Pueblo, como alto comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en este Título, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la administración, dando cuenta a las Cortes Generales.

La Constitución se limita a definir esta figura someramente como un alto comisionado del Parlamento, designado y que debe presentar sus informes, que tiene como función la defensa de los derechos comprendidos en el Título I de la CE, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la administración. Es decir, nuestro Defensor del Pueblo tiene rango constitucional y está configurado como un órgano auxiliar de las Cortes Generales, todo ello sin perjuicio de su autonomía funcional.

La LO 3/1981 de 6 de abril, en su artículo primero, reproduce el contenido de este precepto constitucional y añade que ejercerá las funciones que le encomienda la Constitución y la presente Ley.⁴² Regula su elección estableciendo que será elegido por tres quintos de cada Cámara,⁴³ para un periodo de cinco años.⁴⁴ Así-

los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos. Tiene también como función la supervisión de las actividades de la comunidad autónoma, de acuerdo con lo establecido en la LO del Defensor del Pueblo. Una ley del parlamento de canarias establecerá su organización y funcionamiento”.

⁴² “El Defensor del Pueblo es el alto comisionado de las Cortes Generales designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en el Título I de la Constitución, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la administración, dando cuenta a las Cortes Generales. Ejercerá las funciones que le encomienda la Constitución y la presente Ley”.

⁴³ Artículo 2.5: En caso de no alcanzarse las mencionadas mayorías, se procederá en nueva sesión de la Comisión, y en el plazo máximo de un mes, a formular sucesivas propuestas. En tales casos, una vez conseguida la mayoría de los tres quintos en el Congreso, la designación quedará realizada al alcanzarse la mayoría absoluta del Senado.

⁴⁴ Véase Pérez-Ugena Coromina, Ma., *Defensor del Pueblo y Cortes Generales*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1986; AA. VV., “Diez años de Ley Orgánica de Defensor del Pueblo. Problemas y perspectivas”, Madrid, 1992;

mismo señala la creación de una Comisión en cada Cámara de relaciones con el Defensor del Pueblo. Esta ley fue modificada por la LO 2/1992 y sustituye estas Comisiones por una mixta Congreso-Senado.

En el capítulo III de esta Ley Orgánica se establece que: “El Defensor del Pueblo no estará sujeto a mandato imperativo alguno. No recibirá instrucciones de ninguna autoridad. Desempeñará sus funciones con autonomía y según su criterio”. Asimismo, regula las prerrogativas del Defensor del Pueblo de inviolabilidad e inmunidad así como las incompatibilidades del cargo, como garantía de la independencia del mismo.⁴⁵

Al Defensor del Pueblo puede dirigirse toda persona natural o jurídica que invoque un interés legítimo, sin que puedan constituir impedimento para ello circunstancias determinadas como la nacionalidad, residencia, sexo, minoría de edad, incapacidad legal del sujeto, internamiento en un centro penitenciario o, en general, como dice textualmente el artículo 10 de la LO: “cualquier relación especial de sujeción o dependencia de una administración o poder público”.⁴⁶

No obstante, el Defensor del Pueblo también puede iniciar y proseguir de oficio las investigaciones pertinentes para el esclarecimiento de los actos y resoluciones de las administraciones públicas y sus agentes, en relación con los ciudadanos. Todo ello conforme a lo dispuesto en el artículo 103.1 de la CE. A este fin, el Defensor del Pueblo o la persona que él designe puede personarse en las dependencias de la administración y recabar toda la información que le sea precisa, para lo cual puede acceder a los informes y expedientes oportunos, únicamente se le podrá denegar información que tenga carácter de secreta, si así lo acuerda el Consejo de Ministros. Si considerase que la

Roviro Viñas, A., *Comentarios a la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo*, Pamplona, Aranzadi, 2002.

⁴⁵ Véanse los artículos 6.2, 6.3 y 7º. de la LO.

⁴⁶ Corchete Martín, Ma. J., *El Defensor del Pueblo y la protección de los derechos*, Salamanca, Universidad de Salamanca, 2001.

denegación afecta decisivamente a la investigación lo pondrá en conocimiento de las Comisiones del Congreso y del Senado.⁴⁷

En el desarrollo de estas investigaciones “los poderes públicos están obligados a auxiliar, con carácter preferente y urgente, al Defensor del Pueblo en sus investigaciones e inspecciones” (artículo 19.1).

Sin embargo, si las reclamaciones se encuentran en relación con el funcionamiento de la administración de justicia, el Defensor del Pueblo deberá dirigirlas al Ministerio Fiscal, quien deberá realizar las investigaciones necesarias y adoptar las medidas oportunas con arreglo a la ley, o bien dará traslado al Consejo General del Poder Judicial, según el tipo de reclamación de que se trate. No obstante, podrá reflejarlo en el preceptivo informe General que anualmente presenta a las Cortes Generales, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 32.1 de la Ley Orgánica 3/1981 de 6 de abril.

Además de este informe general, realiza informes monográficos sobre temas de interés general y de especial sensibilidad que puedan resultar relevantes por el análisis que en ellos se hace de algunos problemas de la sociedad española.

El Defensor de Pueblo está legitimado para interponer los recursos de inconstitucionalidad y de amparo, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución y en la ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

No obstante, tras exponer las competencias del Defensor del Pueblo debemos resaltar que sus informes no son vinculantes para la administración ni sus resoluciones tienen carácter coercitivo, no anulan ni revocan los actos o resoluciones de la administración. En este sentido, la doctrina se manifiesta unánime en señalar que la fuerza del Defensor del Pueblo reside precisamente en su *auctoritas*, por lo que recibe el nombre de Magistratura de Persuasión.

Nuestro Defensor cuenta con 8 oficinas especializadas. Así la de Función y Empleo Público, la de Defensa e Interior; Justicia

⁴⁷ Véase Gil Robles, A., *El Defensor del Pueblo*, Madrid, Civitas, 1979.

y Violencia Doméstica, Administración Económica, Ordenación Territorial, Sanidad y Política Social; Inmigración y Asuntos Exteriores, y Educación y Cultura.

En relación con los comisionados autonómicos, la ley orgánica 3/1981 contempla la posibilidad de existencia de órganos similares en las comunidades autónomas.

Son muchas las comunidades autónomas que han introducido esta figura y que se recoge en los propios estatutos, algunos reciben el mismo nombre al que se le añade un identificador de la propia comunidad: Defensor del Pueblo andaluz, Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha; mientras otros han mantenido el nombre de su antecedente histórico: Justicia de Aragón (Aragón), Sindic de Greuges (Cataluña e Illes Balears), Síndico de Agravios (Comunidad Valenciana), Valedor do Pobo (Galicia), Diputado del Común (Canarias), Ararteko (Pais Vasco) y Procurador del Común (Castilla y León).⁴⁸

La relación entre el Defensor del Pueblo y las figuras similares de las comunidades autónomas está regulada por la ley 36/1985 de 6 de noviembre.⁴⁹

VI. DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO

En Europa, la figura del Defensor del Pueblo Europeo —*Euro Ombudsman*— fue creada por el Tratado de Maastricht, en 1992

⁴⁸ Diez Bueso, L., *Los defensores del pueblo (Ombudsmen) de las comunidades autónomas*, Madrid, Senado, Departamento de Publicaciones, 1999.

⁴⁹ Contra el inciso de esta ley "...así como de las administraciones de los entes locales, cuando actúen en ejercicio de competencias delegadas por aquélla", contenido en el artículo 2º, párrafo 1, el Parlamento de Cataluña presentó recurso de inconstitucionalidad (153/1986). El Tribunal Constitucional en Sentencia 157/1988, desestimó el recurso por considerar que en nada "choca con lo establecido en el artículo 35 del Estatuto catalán en el que se establece que el Parlamento podrá nombrar un Sindic de Greuges para la defensa de los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos, a cuyos efectos podrá supervisar las actividades de la administración de la generalidad".

si bien no se produjo la elección del Primer Defensor del Pueblo hasta 1995.

Es elegido por el Parlamento europeo⁵⁰ y tiene como misión investigar las reclamaciones motivadas por la mala administración de las instituciones y los órganos de la Comunidad Europea⁵¹ con exclusión del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, es decir, cuando una entidad pública comunitaria⁵² no actúa de acuerdo con una norma o principio vinculante para ella.

Al igual que a nuestro Defensor del Pueblo, se le reconoce plena independencia y autonomía en el desempeño de sus funciones, y como garantía de esta independencia el Estatuto también regula las incompatibilidades y los privilegios e inmunidades así como las incompatibilidades del cargo.

Se emplea la expresión de “mala administración” ante la que se puede reclamar a esta institución, ya que la Carta de Derechos Fundamentales proclama la buena administración. El Parlamento Europeo aprobó en 2001 el Código Europeo de Buena Conducta Administrativa que es, sin duda, una importante y útil herramienta. En él se explica a los ciudadanos lo que tienen derecho a esperar de la administración europea. Además sirve de guía a

⁵⁰ Conforme al artículo 60. del Estatuto del Defensor del Pueblo Europeo: “El Defensor del Pueblo será nombrado por el Parlamento Europeo después de cada elección de éste y hasta el final de su legislatura. Su mandato será renovable. (2) Como Defensor del Pueblo deberá ser elegida una personalidad que tenga la ciudadanía de la Unión, se encuentre en pleno disfrute de sus derechos civiles y políticos, ofrezca plenas garantías de independencia y reúna las condiciones requeridas en su país para el ejercicio de las más altas funciones jurisdiccionales o posea experiencia y competencia notorias para el ejercicio de las funciones de Defensor del Pueblo”.

⁵¹ No obstante, ante una mala administración es posible acudir al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, a los Tribunales de Justicia nacionales, al Defensor del Pueblo nacional o apelar directamente al Parlamento Europeo.

⁵² De entre las instituciones y órganos comunitarios, destacamos: la Comisión Europea, el Consejo de la Unión Europea, el Parlamento Europeo, el Tribunal de Cuentas, el Comité de las Regiones, El Comité Económico y social, El Banco Central Europeo, etcétera.

los funcionarios y fomenta una mejor calidad en las prácticas administrativas.

Conforme al artículo 43 de la Carta de los Derechos Europeos, puede acudir al Defensor del Pueblo Europeo “todo ciudadano de la Unión o toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro...”, en el plazo de dos años. No obstante, el Defensor del Pueblo europeo puede iniciar una investigación de oficio principalmente en dos casos, por ejemplo, para investigar un posible caso de mala administración cuando la reclamación no ha sido presentada por alguien con derecho a recurrir a esta institución, es decir, cuando el reclamante no es un ciudadano ni tampoco residente de la Unión o persona jurídica que tenga una oficina registrada en un Estado miembro. También puede iniciar investigaciones de oficio en aquellos casos que considere que son susceptibles de representar un problema de carácter general en las instituciones.

La existencia y la actuación del Defensor del Pueblo europeo tiene por objeto garantizar:

- El respeto al Estado de derecho.
- Una administración abierta y responsable, en la que los ciudadanos y residentes de la Unión tengan acceso a la información de documentos⁵³ y a los procedimientos de selección de personal.
- Que la Comisión Europea, “guardiana de los Tratados”, cumpla con su obligación de velar por el cumplimiento del derecho comunitario por parte de los Estados miembros.
- Un mejor servicio prestado por las instituciones, en el que esté garantizado el cumplimiento de las obligaciones contractuales y un mejor funcionamiento de la administración.

⁵³ El Parlamento, el Consejo y la Comisión deben mantener un registro público de documentos frecuentemente actualizado, al que se pueda acceder en formato electrónico.

- La protección de los derechos del personal de las instituciones comunitarias.

Ante la reclamación del ciudadano comunitario o de un residente, el Defensor del Pueblo decide en el plazo de un mes sobre la admisibilidad o no de la queja. Una vez admitida lo comunica a la institución para que ésta pueda adoptar las medidas necesarias para resolver dicha reclamación. De no ser así, el Defensor del Pueblo intenta una solución amistosa entre aquélla y el reclamante. Si esto no se lograse, está facultado para redactar un proyecto de reclamación en el que se insta a la institución a que proceda a la rectificación de la mala administración. A pesar de todo esto, la institución puede no aceptar la recomendación propuesta por la defensoría, en cuyo caso se presentará un informe especial al Parlamento Europeo en el que se recoja un comentario crítico de la institución.

Según los datos que proporciona el Informe General del año pasado (2005), las principales reclamaciones se derivaron por: falta de transparencia, incluida la denegación de información (188 asuntos); agravio comparativo o el abuso de poder (132 asuntos); discriminación (103 asuntos); errores de procedimiento (78 asuntos); demora injustificada (73 asuntos); negligencia (44 asuntos); omisión de la garantía de cumplimiento de las obligaciones, es decir, falta de desempeño por parte de la Comisión de su función de “guardiana de los Tratados” frente a los Estados miembros (37 asuntos) y errores jurídicos (29 asuntos).

Otra función que cumple el Defensor del Pueblo es mantener las relaciones necesarias con los defensores del pueblo nacionales, regionales y locales de toda Europa para garantizar que se hagan realidad los derechos de los ciudadanos y residentes en virtud del derecho de la UE, incluidos los derechos fundamentales. Estas relaciones las establece a través de la Red Europea de Defensores del Pueblo, que se ha convertido en un medio fundamental de colaboración.

VII. DEFENSORES DEL PUEBLO EN PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA

En la Unión Europa tienen defensores nacionales u organismos similares: Bélgica, Alemania, España, Austria, Reino Unido, la República Checa, Dinamarca, Estonia, Grecia, Francia, Irlanda, Chipre, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Hungría, Malta, Holanda, Polonia, Portugal, Eslovenia, la República Eslovaca, Finlandia y Suecia. De estos países, los seis primeros cuentan también con defensores regionales u otros organismos similares.

Como señalábamos anteriormente, no existe un modelo único de *Ombudsman*, y el modelo original sueco se ha adaptado a los distintos sistemas propios de cada país.

Como rasgos generales, cabe señalar que los distintos defensores europeos:

- a) Tienen como misión garantizar los derechos de los ciudadanos frente a la administración.
- b) Es una institución que goza de autonomía e independencia funcional, elemento esencial de la misma que garantiza la defensa de los derechos de los ciudadanos.
- c) Es un órgano vinculado al Poder Legislativo, excepto en Francia y Gran Bretaña que dependen del Poder Ejecutivo. En este punto, es pertinente comentar que, si bien la doctrina mayoritaria considera que su independencia funcional no tiene porque verse afectada por su vinculación a un poder u otro, un sector doctrinal sí mantiene que la designación por parte del Ejecutivo puede plantear dudas sobre su imparcialidad.
- d) El acceso al defensor por parte de los ciudadanos es directo, a excepción de estos países en los que debe realizarse a través de un miembro parlamentario.
- e) Los servicios que presta al ciudadano en el cumplimiento de sus funciones son gratuitos.
- f) Para cumplir con sus funciones puede recabar cuanta información precise y emitir un informe preceptivo que será público.

g) Emitirán informes anuales sobre su actuación que remitirán al Parlamento.

h) La publicidad de sus actuaciones supone un medio de defensa y de presión importante, que hace que las recomendaciones sean, con frecuencia, tenidas en cuenta.

i) Actúan a instancia de parte y, algunos también, de oficio.

Como rasgos distintivos, cabe señalar que en Suecia el *Ombudsman* supervisa la actividad de jueces y tribunales y junto con Dinamarca su actividad fiscalizadora se extiende a la Iglesia luterana. En este último país, si bien el Parlamento no puede darle instrucciones, sí puede remitirle directrices de carácter general y no es un órgano unipersonal en la actualidad.

En Gran Bretaña la elección del Comisionado Parlamentario corresponde a la reina, a propuesta del gobierno; el acceso a él no es directo; la queja se eleva a este órgano a través de un miembro del Parlamento (un diputado);⁵⁴ no puede conocer de un asunto si quien está legitimado para presentar la queja ha ejercido su defensa ante cualquier tribunal; no puede actuar de oficio, únicamente puede solicitar declaración e información a quien pueda exigírsele en virtud de un procedimiento judicial. Todas estas peculiaridades que se alejan del modelo tradicional han llevado a un sector de la doctrina a cuestionarse si el Comisionado Parlamentario británico es un auténtico *Ombudsman*.⁵⁵

De algunas de estas peculiaridades participa el *Médiateur* francés. Así es elegido por el Ejecutivo, la elección se realiza mediante decreto por el Consejo de Ministros. Tampoco pueden acudir los ciudadanos a él directamente y al igual que el Comisionado británico no puede actuar de oficio. Otra particularidad supone que no puede conocer cuando la reclamación o queja derive de la relación entre administración y un funcionario, a no ser que éste haya cesado como tal. Para acceder a la in-

⁵⁴ Según Héctor Fix Zamudio, esto responde a la tradición inglesa de que la tutela de los derechos humanos se planteaba ante el Parlamento.

⁵⁵ Cfr. Ley del Comisionado Parlamentario de 1967.

formación que requiera, necesitará la autorización del Ministro correspondiente al departamento implicado. Además de emitir informes en los que se recojan sus recomendaciones, puede iniciar un procedimiento disciplinario, a falta de la autoridad competente, y puede exigir el cumplimiento de la resoluciones judiciales.⁵⁶

En Italia no existe un Defensor del Pueblo nacional o una Comisión de peticiones nacional; sin embargo, existe una extensa red de defensores regionales. El coordinador a nivel nacional es el Defensor de la región Regione Valle d'Aosta. Las primeras regiones que contaron con esta figura fueron Toscana y Liguria donde se introdujo en 1974. En la actualidad existen 19 defensores, 18 en distintas regiones y uno en la provincia autónoma de Trento. Ha habido varias propuestas para incorporar el *difensore Civico nazionale*, introduciendo un nuevo precepto (artículo 98 bis) en la carta constitucional italiana, entre las que cabe destacar la presentada por la Commisionne Bozzi. En este sentido, las cuestiones que se plantean por la doctrina están en relación con la desigualdad en la protección de los derechos que se pueden producir, y en el límite del ámbito territorial que se corresponde con la región.

VIII. DEFENSOR DEL PUEBLO EN LATINOAMÉRICA

En relación con el Defensor del Pueblo en Latinoamérica, primero se van a comentar algunas peculiaridades y, de forma general, se realizará un análisis comparativo con la figura del Defensor del Pueblo en Europa; así como las diferencias que se advierten entre los *Ombudsmen* de distintos países de Latinoamérica, advirtiendo que nos hemos centrado

⁵⁶ Cfr. Ley del Mediador de la República francesa de 1973, última modificación de 1992.

en Argentina,⁵⁷ Bolivia,⁵⁸ Colombia,⁵⁹ Costa Rica,⁶⁰ Ecuador,⁶¹ El Salvador,⁶² Guatemala,⁶³ México,⁶⁴ Nicaragua, Panamá,⁶⁵

⁵⁷ En 1993 se crea la figura del Defensor del Pueblo de la Nación, cuya misión es la defensa y protección de los derechos humanos reconocidos por la legislación interna, así como el control de la administración pública. Posteriormente, esta figura recibe el rango constitucional, si bien no tiene competencia en el ámbito del Poder Judicial, Poder Legislativo, la Municipalidad de Buenos Aires y el ámbito militar.

⁵⁸ Conforme al preámbulo de la Ley 1818 de 1997: “El Defensor del Pueblo es una Institución establecida por la Constitución Política del Estado para velar por la vigencia y el cumplimiento de los derechos y garantías de las personas en relación a la actividad administrativa de todo el sector público; asimismo, vela por la promoción, vigencia, divulgación y defensa de los derechos humanos”.

⁵⁹ La Defensoría del Pueblo se encuentra adscrita al Ministerio Público, por lo cual funciona bajo la dirección del Procurador General de la Nación, y su titular es elegido por la Cámara de Representantes. Sin embargo, goza de autonomía administrativa y presupuestaria.

⁶⁰ La Defensoría de los Habitantes de Costa Rica tiene como misión la defensa y promoción de los derechos y velar por el buen funcionamiento de la administración, conforme a las normas constitucionales e internacionales, a la moral, la justicia y a los principios generales del derecho.

⁶¹ Del Defensor del Ecuador es de destacar que sus pronunciamientos tienen la consideración de doctrina para la defensa de los derechos humanos.

⁶² La Procuraduría de Derechos Humanos tiene como funciones velar por la garantía de los derechos humanos y supervisar la actuación de la administración pública.

⁶³ Fue el primer país de Iberoamérica en incorporar a su ordenamiento jurídico esta Institución. La Constitución de 1985 prevé la existencia de una Comisión de Derechos Humanos conformada por parlamentarios, la cual debe elegir al Procurador de Derechos Humanos, que es un comisionado del Congreso de la República para la defensa de los derechos humanos.

⁶⁴ El presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos es nombrado por el Presidente de la República, quien lo somete a la aprobación de la Cámara de Senadores. Las recomendaciones y resoluciones de esta Comisión pueden ser recurridas. No tiene competencia, entre otras, en asuntos de materia electoral, de conflictos de carácter laboral, ni cuestiones jurisdiccionales de fondo.

⁶⁵ La Defensoría del Pueblo tiene como función primordial, la de velar por los derechos humanos constitucionales y los reconocidos en el ámbito internacional. Igualmente tiene iniciativa legislativa y legitimación procesal.

Paraguay, Perú,⁶⁶ Puerto Rico,⁶⁷ República Dominicana y Venezuela.⁶⁸

En Europa, la institución es unipersonal mientras que en Latinoamérica las comisiones, o procuradurías, tienen una estructura colegiada. Ahora bien, los organismos seccionales o regionales sí son órganos unipersonales.⁶⁹

Así como en Europa esta figura se introduce en los distintos países inspirada en el modelo sueco, que tiene como misión principal la defensa de los derechos de los particulares frente a la administración, en Latinoamérica cuando se introduce esta institución tiene como objetivo principal la promoción de los derechos humanos, y es posteriormente cuando se incorpora la tutela de los derechos humanos frente a la administración, dentro de sus competencias, todo ello sin perjuicio de que en algunos de estos países esta tutela se confió prácticamente a instancias jurisdiccionales de derechos humanos.

⁶⁶ La Constitución de 1993 crea la Defensoría del Pueblo con la misión de defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad, así como supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía.

⁶⁷ El Procurador del Ciudadano, en sus orígenes, estaba vinculado con el Ejecutivo, pero por una reforma de 1987 quedó adscrito a la Cámara de Representantes. El titular de esta oficina recibe el nombre de *Ombudsman*, y su jurisdicción se extiende sobre todo a la violación de la ley en los actos administrativos de las instituciones públicas y de organismos autónomos que prestan servicios públicos, más que a la específica defensa de los derechos humanos.

⁶⁸ LO de la Defensoría del Pueblo, agosto de 2004, artículo 2o.: “La Defensoría del Pueblo como órgano integrante del Poder Ciudadano, que forma parte del Poder Público Nacional, tiene a su cargo la promoción, defensa y vigilancia de los derechos y garantías establecidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, además de los intereses legítimos, colectivos o difusos de los ciudadanos y ciudadanas dentro del territorio; y de éstos cuando estén sujetos a la jurisdicción de la República en el exterior”.

⁶⁹ Por ejemplo, en México, la estructura de la Comisión Nacional de Derechos Humanos está integrada por un presidente, 5 visitadurías, una secretaría técnica, otra ejecutiva y cinco direcciones generales. Además, en cada uno de los distintos estados mexicanos existe un Comisionado.

Por ello, una de las funciones importantes del *Ombudsman* en estos países es el estudio y el desarrollo de los Derechos Humanos, por ejemplo, en México una de las direcciones generales de la CNDH es el Centro Nacional de Derechos Humanos (CENA-DEH), cuyo objetivo es realizar estudios e investigaciones académicas en materia de los derechos humanos, fomentar el intercambio académico institucional, formar investigadores, así como dirigir e impulsar el Centro de Documentación y Biblioteca de la propia Comisión Nacional.

En aquellos países la institución tiene rango constitucional, excepto en Costa Rica,⁷⁰ Puerto Rico⁷¹ y República Dominicana.⁷²

Gozan de autonomía funcional, excepto en Colombia, que tiene únicamente autonomía administrativa y parlamentaria y Puerto Rico, que no goza de ningún tipo de independencia.

En cuanto a las competencias, todos los países tienen la misión de defensa de los derechos ante las actuaciones de la administración. Función mediadora tienen Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua y Panamá. Función educativa tienen todos, excepto Argentina, Perú y Puerto Rico.

Facultad de interponer recursos de amparo tienen prácticamente todos y la mayoría de ellos también de inconstitucionalidad. En este sentido, México, Puerto Rico y República Dominicana suponen una excepción.

En relación a las actuaciones especiales, éstas son diferentes en los distintos países. Pero resulta evidente la preocupación por la tutela de los derechos de las personas privadas de libertad y de las minorías.

Al igual que los defensores europeos, emiten informes y recomendaciones. Una diferencia esencial es que incluso en algunos países éstos pueden anular los actos administrativos.

⁷⁰ Véase Ley de la Defensoría de los Habitantes núm. 7319 5/1992. Reformada por ley 7423 del 18/1994; 7741 del 19/1997; 7935 del 25/1999.

⁷¹ Véase Ley núm. 134. Ley del Procurador del Ciudadano 1/1977, modificada por la Ley 6 de 1987 y por la Ley 432 del año 2000.

⁷² Véase Ley núm. 19/2001.

A excepción de Puerto Rico y de la República Dominicana, todos tienen comisionados regionales o estatales y todos ellos, en este caso sin excepción, pertenecen a organizaciones internacionales de defensa y promoción de los derechos fundamentales.