

A. ANTECEDENTES

De acuerdo con el pensamiento griego, los dioses o las bestias son los únicos seres que pueden vivir sin sociedad. Así también la célebre frase de que "el hombre es un animal político".

Estas sencillas frases tienen un enorme contenido en cuanto a las consecuencias que derivan de esta característica del ser humano, proveniente de su propia naturaleza, que es la necesidad de vivir en sociedad.

Bien sabido es que el hombre, en su convivencia con los demás, se encuentra inmerso en una serie de problemas que de no ser controlados, inducen a la violencia, a la lucha constante, al caos y al dominio a través de la fuerza, ya que los más fuertes destruyen a los débiles.

La forma de evitar esta situación, ha sido la presencia de autoridades reguladoras del comportamiento de los miembros de las comunidades humanas, en busca de la paz y la solidaridad.

Es así como aparece la figura del gobernante, que ha pasado, a través de los siglos, por formas de la mayor diversidad, desde el anciano de la tribu a quien se recurrió en demanda de justicia, pasando por los gobiernos despóticos que niegan el valor personal de los individuos, es decir, gobiernos autócratas en los que destaca la figura del tirano arbitrario que no se ajusta más que a su voluntad y capricho.

Se pasa igualmente por la creencia en el rey-Dios, o sea la consideración de que el gobernante era la encarnación de Dios; el poder deriva directamente de Dios, o la teoría del derecho divino de los reyes que se sustenta en ciertos principios como: "La monarquía es una institución de ordenación divina. El derecho hereditario es irrevocable. Los reyes son responsables sólo ante Dios... la soberanía radica por entero en el rey cuyo poder rechaza toda limitación legal. Toda ley es una simple concesión voluntaria y toda forma constitucional y toda asamblea existen a su arbitrio... La no resistencia y la obediencia pasiva son prescripciones divinas. En cualquier circunstancia la resistencia al rey es un pecado y acarrearía la condenación eterna. Si ocurre que el rey ordena algo contrario a la ley de Dios, Dios debe ser obedecido con preferencia al hombre ...". (1)

En relación a formas de gobierno que concedieron poder irrestricto al soberano, cabe hacer referencia a la monarquía ilimitada en la cual el poder

¹ NEVILLE FIGGIS, JOHN, El Derecho Divino de los Reyes; Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1983, p.16.

corresponde a una sola persona y lo ejerce a nombre propio, sin que haya un orden jurídico que limite la voluntad real.

La monarquía sólo beneficiaba a clases privilegiadas que compartían con el soberano sus privilegios.

Sistemas de gobierno sustentados en ideas como las referidas, tenían por razón natural que desaparecer, como sucedió, aunque el cambio haya requerido el transcurso de mucho tiempo, además de cruentas luchas sociales, puesto que el ser humano, en lo más íntimo de su pensamiento ha sentido la injusticia que significa la desigualdad, y la ha sufrido sólo por faltarle la fuerza necesaria para su defensa; pero la influencia de grandes pensadores que lograron difundir sus ideas acerca de los derechos de que deben gozar todos los hombres, sólo por el hecho de ser humanos, hicieron despertar la conciencia de unión y de lucha, en defensa de sus ideales por un mundo en el que ante todo, debe reinar la justicia que presupone la libertad y la igualdad.

Si bien, fue necesaria la lucha armada, el fin sólo pudo conseguirse a través de la existencia de un orden jurídico que limitara la actuación del gobernante y fue a través de constituciones, con el rango de normas supremas que les corresponde y contra las cuales no puede prevalecer ninguna voluntad.

Así apareció la monarquía constitucional, en la cual, la acción del monarca queda sujeta a un orden jurídico que especialmente le sujeta a un círculo de obligaciones y que a la vez, establece los derechos de los gobernados.

Surgieron nuevas formas de gobierno; sin embargo, lo que ya no cambió, fue la subordinación del poder al Derecho. Todo acto de poder debe estar regulado por una norma jurídica. De acuerdo con Duguit, el Estado tiene el poder y el Derecho es el orden y la justicia. Los gobernantes detentan un poder pero no por derecho propio; la ley les impone una conducta, así como la impone a los gobernados. "El poder que los gobernantes ejercen sobre los gobernados se justifica cuando es conforme al Derecho que crean los gobernados. El Estado tiene una justificación si se subordina incondicionalmente al Derecho". (2)

Superadas quedaron antiguas teorías, cuando empezó a considerarse que el poder no es del gobernante, sino del pueblo, aquél sólo lo ejerce en representación de éste, y además sujeto a un orden jurídico.

Así pues, todo gobernante y todo aquél que forma parte de un gobierno y que por lo tanto está revestido de autoridad, o aquél que desempeña una función dentro del Estado, sea de importancia mayor, o insignificante, está regido en su actuación por normas jurídicas que debe respetar, para cumplir honrada y

2 DUGUIT, LEÓN, Apuntes tomados en clase del Maestro Mario de la Cueva de Teoría del Estado, en la Facultad de Derecho de la UNAM, 1969, p. 82.

OMBUDSMAN DE LA UNAM

5

eficientemente con la labor que se le ha encomendado. Cada uno forma parte del engranaje que en conjunto constituye la maquinaria que es el Estado.

No basta, sin embargo, con que quienes gobiernan estén sujetos a las leyes, sino que es fundamental su acatamiento, en respeto absoluto a los derechos de los gobernados. Este es un deber esencial, para que un gobierno cumpla los elevados fines que el pueblo le ha confiado.

Verdaderamente expresivas las palabras de Montesquieu cuando señala: "la virtud política es una renuncia a sí mismo, lo más difícil que hay. Se puede definir esta virtud diciendo que es el amor a la patria y a las leyes. Este amor, prefiriendo siempre el bien público al bien propio, engendra todas las virtudes particulares que consisten en aquella preferencia". (3)

Los pueblos de la antigüedad señalaban:

India: "Si el mandatario ejercía el poder de manera previsora y sabia, realizaba el bienestar del pueblo; pero si lo ejercía de manera arbitraria y negligente podía ser depuesto de su cargo o caía bajo la imposición de un castigo". (4) Como consecuencia de estas ideas, los pensadores indios consideraban apropiado que los interesados se opusieran a las arbitrariedades de la autoridad.

El pensamiento chino sostuvo: "El derecho a revelarse en contra de las autoridades despóticas y arbitrarias. Era un principio que cuando el rey gobernase torpemente, fuese depuesto y se le reemplazase por el más virtuoso y poderoso de los príncipes y que los ministros podían confinar al soberano hasta que diese pruebas de corrección de sus costumbres". (5)

Igualmente, entre los hebreos se manifestaba el descontento del pueblo cuando los reyes actuaban en forma desleal o torpe.

Dice el Dr. Andrés Serra Rojas que "La historia del hombre es la historia de su libertad y de las instituciones que la consagran frente a los desmanes del poder público. La suprema desventura de la humanidad ha radicado, en forma frecuente, en el ejercicio del poder desviado de su verdadera finalidad para el provecho privativo de grupos oligárquicos y con menoscabo de la dignidad humana". (6)

3 MONTESQUIEU, Clase de Teoría de las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político, Bobbio Norberto; Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1989, p. 138.

4 GETTEL, RAYMOND G., Historia de las Ideas Políticas, tomo I, segunda edición; Ed. Nacional, 1979, p. 67

5 GETTEL, R., Ob. Cit., p. 70.

6 SERRA ROJAS, ANDRÉS, Ciencia Política, quinta edición; Ed. Porrúa, México, 1980, p. 128

La existencia de gobernantes, como se ha dicho, es consecuencia de la necesidad de protección de los individuos, miembros de la comunidad, de manera que éstos tienen el derecho a exigir de aquéllos una conducta legal, y a oponerse a las arbitrariedades e inclusive errores que puedan cometer al respecto, y haciendo nuevamente referencia a lo expresado por Montesquieu "Si el encargado de ejecutar las leyes, se cree por encima de las leyes... en un gobierno popular, hacen ejecutar las leyes los que están a ellas sometidos y han de soportar su peso". (7)

El individuo se encuentra en una situación de inferioridad con respecto a las autoridades, puesto que éstas detentan el poder; es por ello, que la sociedad debe emplear los medios adecuados para compensar ese poder.

Hasta aquí, queda establecido plenamente, el derecho de los gobernados a defenderse contra los actos de autoridad contrarios a Derecho. "El individuo no vive sólo y aislado frente a la majestad del Estado. La organización social protege en los tiempos presentes al individuo frente a la tiranía de él". (8)

Cabe enseguida la pregunta: *¿Qué medios de defensa pueden utilizar los individuos para hacer valer sus derechos cuando éstos son afectados por determinaciones ilegales de una autoridad derivadas de ignorancia, arbitrariedad, abuso de poder o prácticas indebidas?*

Los estados democráticos han creado o buscado los medios de control que han considerado adecuados para que, los individuos frente a las autoridades, gocen de la protección que todo sistema jurídico debe otorgarles.

La mayor parte de los países regidos por una constitución, cuentan con tribunales, especialmente administrativos, que llevan a cabo la defensa de los particulares, pero generalmente lo hacen en relación a violaciones de derechos causados por otros particulares y no directamente por las autoridades, además de que los procedimientos seguidos se encuentran llenos de formalismos que los hacen lentos y costosos y que por lo tanto, no llenan la finalidad de protección en contra de actos de las autoridades.

Hay organismos oficiales que cuentan con oficinas y procedimientos para recibir reclamaciones, pero éstas, por su dependencia respecto a las mismas autoridades no actúan con imparcialidad, ni tienen el poder necesario para resolver y llegan a convertirse en simples oficinas de quejas que nunca se resuelven.

Ha sido por ello necesario, contar con un órgano, a disposición de los ciudadanos, dirigido por una persona experta en los asuntos de los que va a conocer, de gran honorabilidad, imparcial, con la autoridad necesaria para resolver lo adecuado, y sobre todo, independiente de las autoridades en las reclamaciones. Se requiere además, que los procedimientos sean expeditos y gratuitos.

⁷ MONTESQUIEU, El espíritu de las Leyes; Ed. Porrúa, México 1987, p. 15

⁸ GETTEL, R., Ob. Cit., p. 18.

En la búsqueda de un sistema que cumpla esa finalidad, fue en Suecia donde se originó uno especial que por su excelencia ha destacado y se ha implantado en casi todo el mundo. Se trata de la institución del **Ombudsman** que ha sido adoptada con beneplácito ya que a pesar de que en su contra se han enderezado algunas críticas, el reconocimiento de sus beneficios ha sido general.

B. APARICIÓN DE LA INSTITUCIÓN

Se ha considerado que la institución del **Ombudsman** se remonta al siglo XVI, con el Preboste de la Corona, que actuaba tanto en Suecia como en Finlandia, en esa época en que los dos países se encontraban unidos.

En el siglo XVIII, concretamente en 1713 se creó el cargo de Procurador Supremo, nombre que, en 1719 cambió por el de Canciller de Justicia. *Justitie Kansler* o JK y fue también llamado *JustitieOmbudsman* o JO.

Ya entonces se procuró la vigilancia de la actuación de los funcionarios públicos para evitar abusos de poder, errores o desatención de asuntos que perjudicaran a los particulares, como corresponde a un Estado que vive bajo un régimen de Derecho, de manera que se estableció un control de la administración de justicia desde el punto de vista legal, lo que significó una vigilancia del cumplimiento de las leyes.

La designación del Canciller de Justicia fue originalmente realizada por el rey lo que le privaba de independencia, pero posteriormente esta facultad pasó a cuatro cuerpos que representaban a Cuatro Estados.

A pesar de este importante antecedente se sostiene que, como institución reglamentada, el **Ombudsman** aparece en la Constitución Sueca de 1809, conservando el nombre de *JustitieOmbudsman* o JO y diferenciándose del Canciller de Justicia por sus funciones y consideradas como dos instituciones.

"El Canciller de Justicia (JK), a partir de esta fecha vuelve a ser un funcionario al servicio del rey, quien lo designa, y que actualmente desempeña la función de controlar la administración del Estado, desde el punto de vista legal, actuando principalmente como asesor legal del gobierno y representante jurídico de la Corona, en cuyo nombre vigila y acusa a funcionarios por la comisión de los delitos de incumplimiento del deber o abuso de autoridad, y el *JustitieOmbudsman* (JO) que surge como respuesta a la necesidad de contar con una oficina enteramente independiente del gobierno para poder proteger a los ciudadanos eficazmente contra actos negativos de la administración pública". (9)

La Constitución Sueca de 1809 declara que se designará "una persona, por el Parlamento, para que en su nombre vele por los derechos generales e individuales del pueblo, vigilando que los jueces y demás funcionarios cumplan con las leyes y las apliquen del modo establecido por el Parlamento". (10)

⁹ AGUILAR CUEVAS, MAGDALENA, El Defensor del Ciudadano (Ombudsman), Facultad de Derecho UNAM y Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1991, p. 23.

¹⁰ NILSSON PER, ERIK, El Ombudsman Defensor del pueblo ¿o qué? en la Defensoría de los Derechos Universitarios y la Institución del Ombudsman en Suecia, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Mexico, 1986, p. 10.

Se trata de una persona designada por el Parlamento, pero que, con total independencia de éste, actúa por cuenta de otra, sin tener un interés personal, propio, en el asunto en que interviene. Es un funcionario que recibe e investiga las quejas de los ciudadanos contra los actos injustos del Gobierno; ejerce vigilancia general para asegurar el cumplimiento de las leyes y reglamentos y por lo tanto, su actuación significa un control de legalidad respecto de las autoridades.

El término **Ombudsman** no sólo se aplica ya a la persona que realiza la labor de protección de los particulares frente al proceder ilegal de la Administración Pública, sino se ha convertido en el término aplicable para designar a toda una institución a la cual los particulares puedan dirigirse para obtener reparación de sus derechos, en los casos que consideren que se han visto afectados por disposiciones o resoluciones burocráticas.

El cargo de *JustitieOmbudsman*, previsto constitucionalmente se consideró, por la importante función a él encomendada, de tan alto rango, que se le dio el status de un magistrado de la Suprema Corte de Justicia. No podía ser de otra manera, puesto que un candidato, para ser designado, debe cumplir con una serie de requisitos que reúnen solamente personas de alto nivel intelectual y moral.

Así, se exige a un **Ombudsman**:

1. Ser un prestigiado jurista, puesto que su labor consistirá, en términos generales, en velar por el cumplimiento de la ley por parte de autoridades y funcionarios;
2. Debe ser persona de indiscutible integridad, de manera que no debe caber duda acerca de su honorabilidad y su imparcialidad; el acatamiento a las normas jurídicas no acepta favoritismos de ninguna índole;
3. No debe aceptar otro cargo, ya que su función exige una total dedicación a la labor encomendada, puesto que va de por medio el interés personal y económico de los afectados en caso de incumplimiento de la ley por parte de alguna autoridad;

La exigencia en el sentido de no ocupar otro cargo, ayuda además a evitar conexiones especialmente con grupos políticos, que podrían trascender a la imparcialidad exigida;

4. Antes de 1941 se exigía también el requisito de ser varón, mismo que ha sido suprimido, en razón de la igualdad de derechos para personas de ambos sexos.

Todos estos requisitos son necesarios en absoluto, porque del respeto a las virtudes y capacidad del **Ombudsman**, depende el convencimiento del deber de cumplimiento de sus determinaciones y como consecuencia el éxito de la

OMBUDSMAN DE LA UNAM

9

institución vigilante del orden jurídico y la consiguiente protección de los particulares.

La designación del **Ombudsman** es realizada por el Parlamento, a través de una elección, no directa por todos los miembros de este órgano, sino que existe una comisión especial integrada por miembros del mismo, los cuales son escogidos con el más absoluto cuidado, a fin de que la elección recaiga en personas idóneas.

El desempeño del cargo tiene una duración de cuatro años, término que se consideró adecuado para que el **Ombudsman** pueda realizar con todo empeño su función, tiempo que coincide con el que se señala para la mayoría de los cargos públicos, en la inteligencia de que, es factible la reelección por otros cuatro años, lo que tiene lugar cuando el Parlamento percibe la conveniencia de una continuidad en razón del desempeño exitoso de las funciones del **Ombudsman** en el ejercicio del cargo.

Siendo efectuada la elección en esta forma, se evita toda liga con respecto al rey y por ello se consigue la total independencia con que debe contar todo **Ombudsman**.

Esa independencia significa autonomía del órgano, de manera que ninguna autoridad puede intervenir en su actuación; nadie puede dar una línea de conducta al **Ombudsman**, ni intervenir en sus opiniones, peticiones o recomendaciones. Él actúa de acuerdo sólo a sus conocimientos jurídicos y a sus convicciones y con base en los antecedentes y pruebas de cada caso particular.

En vista de que la labor del **Ombudsman** consiste en la protección de los particulares contra actos ilegales de autoridades, si éstas tuvieran facultad para intervenir en sus decisiones, la labor de este órgano, carecería de sentido puesto que toda autoridad involucrada en una queja, orientaría en su favor la resolución. Es por esto que la característica de independencia del **Ombudsman** es esencial para la institución.

En virtud de la gran responsabilidad que significa el desempeño del cargo, y por la independencia de que goza, el **Ombudsman** tiene la facultad de designar a sus colaboradores, entre personas de su total confianza, y tiene por lo mismo, la facultad de destitución.

Sin embargo, es necesario que el Parlamento tenga conocimiento periódicamente de la actividad realizada; número de quejas recibidas; autoridades responsables; forma en que cada queja fue resuelta; número de recomendaciones emitidas; cumplimiento de las mismas y cualquier otro dato que se considere oportuno hacer saber.

Para tal efecto, el **Ombudsman** debe rendir un informe anual que permitirá al Parlamento conocer el estado que guarda la administración pública en relación a

la legalidad de los actos de las autoridades y funcionarios y obliga a éstos a mejorar su conducta.

El **Ombudsman** Sueco es independiente no sólo del rey, sino también del propio Parlamento que lo elige, razón por la cual actúa obedeciendo sólo a la ley y sólo puede ser destituido, por una causa justificada hecha valer por la Comisión del Parlamento. Esa causa puede ser respecto a su vida personal, por ejemplo, que su honorabilidad, su calidad moral deje de ser intachable, o por el indebido manejo de los asuntos de su oficina, que origine perjuicio a los quejoso que han acudido en busca de ayuda.

C. FUNCIÓN

El **Ombudsman** Sueco conoce de quejas específicas que le plantea el público que se siente afectado, de manera que la acción es siempre individual, cada interesado plantea su propio asunto cuando considera que la autoridad no ha actuado conforme lo establece la ley. Lo anterior significa que si es un grupo de personas el que sostiene estar sufriendo la afectación de determinados derechos, la queja se considera colectiva y queda fuera de la ingerencia del **Ombudsman**. Esto se debe a que los conflictos de naturaleza colectiva tienen que ser resueltos a través de otras autoridades, pues en muchas ocasiones su origen presupone diferencias políticas que deben ser ajena a la función del **Ombudsman**, que es totalmente jurídica puesto que se ha creado para vigilar el estricto cumplimiento de las leyes, por parte de las autoridades; vigila pues la seguridad jurídica de la administración pública.

A fin de que los quejoso cuenten con la debida protección, deben tener fácil acceso a la oficina del **Ombudsman**, y han de ser atendidos en forma directa y personal, para que puedan narrar con facilidad los hechos que consideren les causan perjuicio, y a la vez puedan ser comprendidos por la persona que los atiende y que será el propio **Ombudsman**, o bien un auxiliar del mismo.

Así se evitan las dilaciones que presupone la comunicación a través de escritos, y se consigue un procedimiento rápido y eficaz.

Los quejoso están obligados a presentar todos aquellos documentos en los que se apoye la denuncia y prueben la veracidad de sus afirmaciones.

Independientemente de la citada obligación de presentar los documentos, en vista de que el **Ombudsman** debe tener la plena convicción de lo sucedido, goza de la facultad de realizar las investigaciones que considere necesarias para el conocimiento de la verdad y se le atribuyen constitucionalmente plenos poderes para examinar documentos o expedientes de las autoridades por secretos que sean, y para interpelarlas de ser necesario; éstas no oponen resistencia ya que las indagaciones se realizan con la voluntad de corregir errores o ambigüedades, en la inteligencia de que toda esta labor tiene el carácter de confidencial, en protección de las mismas autoridades que en muchos casos pueden ser acusadas falsamente.

Cuando se ha llegado al conocimiento de la verdad, si el **Ombudsman** considera que la autoridad ha actuado en forma ilegal, emite una recomendación a fin de que, de ser posible, se resarza el derecho violado.

Las recomendaciones no llevan imperatividad en sí mismas, es decir, el **Ombudsman** no tiene atribuciones para forzar su ejecución, ni tampoco puede aplicar sanciones por incumplimiento, aunque si se demuestra que el funcionario o autoridad cometió alguna falta, existen dos caminos:

1. Tramitar un procedimiento disciplinario en su contra, a fin de amonestarlo si la falta es leve;
2. Pedir al tribunal que corresponda que se le procese, si la falta es grave.

A pesar de la falta de coercibilidad de que adolecen las recomendaciones, éstas se cumplen en número sorprendente según ha manifestado Per-Erik Nilsson quien ha desempeñado el cargo de **Ombudsman** -Jefe del Parlamento Sueco, en Estocolmo, Suecia- durante una conferencia dictada en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM en el año de 1985. Sostiene que las autoridades hacen lo que el **Ombudsman** les recomienda, en virtud de que es más importante que la persona del **Ombudsman** sea la idónea, a que esté dotada de poder, además de que la recomendación precisa la existencia de una afectación de derecho originada por la violación a normas jurídicas que la autoridad debe cumplir.

Por otra parte, el **Ombudsman** Sueco tiene la facultad de dar publicidad a sus resoluciones, de manera que en el ámbito de la propia administración pública es posible enterarse de qué autoridades han originado quejas y cuáles han sido renuentes al cumplimiento, lo cual ocasiona su des prestigio, de manera que procuran cuidar su conducta. Esta es otra de las razones por las cuales dan cumplimiento a las recomendaciones del **Ombudsman**.

La publicidad se hace también respecto de la institución misma, a fin de que sea conocida y los interesados acudan a ella en busca de protección.

D. COMPETENCIA DEL OMBUDSMAN SUECO

El **Ombudsman** sueco tiene competencia respecto de todas las autoridades estatales y municipales, sean civiles, militares o de policía, así como las judiciales, aunque en este último caso, no puede pedir modificaciones de sentencias, pero sí tiene posibilidad de hacer observaciones y recomendaciones respecto a cuestiones no de fondo, sino de forma, o sea las que se refieren al procedimiento, como pérdida de expedientes, dilación en las diversas diligencias, atención a las partes, etc.

Quedan fuera de la competencia del **Ombudsman**, el Parlamento, los Ministros, el Gobierno considerado como una entidad, las asambleas municipales integradas por sufragio directo y los miembros de ellas.

E. CRÍTICAS A LA INSTITUCIÓN

En Suecia se ha cuestionado la eficacia del **Ombudsman** como medio de control de la Administración Pública, considerando que presta ayuda sólo a ciertos grupos y además se sostiene que al Parlamento se le reduce la posibilidad de recibir directamente quejas de los ciudadanos que los eligieron para ser resueltos por el propio Parlamento.

Otra crítica se hace consistir en que a todo funcionario le resulta difícil cumplir su labor si tiene el temor de ser acusado e investigado y por último, que la institución misma incita a la crítica, el descontento y la queja.

F. ARGUMENTOS EN PRO DE LA INSTITUCIÓN

A pesar de las críticas enderezadas contra el **Ombudsman**, los argumentos en pro tienen tal peso, que las primeras no reducen su importancia ni disminuyen su buena fama.

En efecto, la gran aspiración consiste en la eficaz protección de los derechos de los individuos y de ser posible su restauración, lo que se ha conseguido a través de la intervención del **Ombudsman**. A ello se debe que haya aumentado considerablemente el número de organismos que actúan siguiendo los lineamientos de la institución.

G. EL OMBUDSMAN EN EL MUNDO

Durante más de 100 años el **Ombudsman** fue una institución exclusiva del país que la creó; sin embargo, la bondad de la misma hizo que su conocimiento empezara a extenderse primero a los países vecinos y posteriormente al mundo.

Es así que el primer país extranjero que implantó el sistema de **Ombudsman**, fue Finlandia a través de la llamada Ley del **Ombudsman**, expedida por el Parlamento de Helsinki, en el año de 1920.

Nuevamente transcurrieron años sin que la institución apareciera en otros países, pero a partir de 1954 en que Dinamarca expide su Ley del **Ombudsman**, se advierte una marcada tendencia mundial a la adopción del sistema, aunque con distintos nombres, variando también la amplitud de su competencia y con algunas características especiales, pero guardando los rasgos de esencia de la institución.

La adopción ha tenido lugar tanto en países desarrollados como en aquéllos que se encuentran en vías de desarrollo, y así, siguiendo un orden cronológico se tiene: (11)

1809 **Suecia**. Cuenta actualmente con cuatro **Ombudsmen**.

11 Los países que no han adoptado un nombre especial, emplean el de **Ombudsman**.

- 1920 Finlandia.
- 1952 Noruega. **Ombudsman** militar. Civil hasta 1962. Tiene a la fecha cuatro Ombudsmen.
- 1954 Dinamarca.
- 1959 República Federal Alemana. **Ombudsman** militar. Civil se propuso hasta 1965. Comisionado Parlamentario.
- 1962 Nueva Zelanda. Comisionado Parlamentario. Competencia delimitada a través de lista de asuntos.
- 1966 Estados Unidos. Fueron adoptando el sistema algunos Estados de la Unión Americana, como el condado de Nassau en Nueva York, Hawaii, Búfalo, Alaska, etc. En algunos Estados se le llama Executive **Ombudsman**, como en Oregon, Montana, Colorado, Ohio, Florida, etc. La Universidad Estatal de New York y la de Berkeley crearon también Ombudsmen en 1967. Hay en total treinta y nueve Ombudsmen.
- Guyana.
- Tanzania.
- 1967 Gran Bretaña. Comisionado Parlamentario. Originalmente con competencia en Inglaterra, Gales y Escocia. Se establecieron Comisionados Locales a partir de 1974. Cuenta con once Comisionados
- Canadá. Casi todas las provincias tienen **Ombudsman**, habiendo sido las primeras Alberta y New Brunswick. Québec lo instituye en 1968 con el nombre de Protecteur Citoyen. Sigue en 1969 Manitoba y sucesivamente fue adoptándose el sistema. Hubo un antecedente de **Ombudsman** en 1965 en la Universidad Simón Fraser de Burnaby, C. B. Varias universidades canadienses cuentan con Ombudsmen. Hay un total de quince Ombudsmen en Canadá.
- 1968 Isla Mauricio. Jurisdicción a nivel nacional.
- 1971 Austria.
- Australia. Comisionado Parlamentario jurisdicción local. Cada provincia fue nombrando su **Ombudsman**. Hay también **Ombudsman Federal (Commonwealth Ombudsman)**. Son en total doce Comisionados.
- Israel. Contralor de Estado Tel Aviv y Jerusalén hicieron los primeros nombramientos. Hay ocho Contralores.
- Suiza. Comisionado. El primero fue nombrado en Zürich. Cuenta con cuatro Comisionados.
- India. Nivel local. Lokpal. Tiene auxiliares llamados Lok Ayukta. En total hay cuatro.

- 1972 Islas Fidji.
- 1973 Francia. Mediateur. Nivel Nacional y además desde 1977 París tiene uno para la ciudad.
- Organización de las Naciones Unidas. (Se ha nombrado un **Ombudsman** protector de quienes trabajan para la Organización de las Naciones Unidas.
- Sudán. People's Assembly Committe for Administration Control. Se instituyó en la Constitución de 1973 y operó hasta 1985 en que fue disuelto por la Asamblea. Posteriormente, volvió a instalarse.
- Zambia.
- 1974 Italia. Defensore Cívico. Hay nueve defensores.
- Organización Mundial de la Salud. Creó un **Ombudsman** para defensa de sus empleados.
- 1975 Portugal. Provedor da Justica. Nivel Nacional. Han sido nombrados cinco.
- Nigeria. Public Complaints Commissioner.
- Nueva Guinea.
- 1976 Trinidad y Tobago.
- 1977 Puerto Rico. Hubo propuestas desde 1963. Procurador del Ciudadano.
- 1978 España. Defensor del Pueblo. Se estableció en la Constitución de 1978 como Comisionado de las Cortes Generales. Su competencia incluye a la Administración Militar. La Ley Orgánica que lo reglamenta fue aprobada por las Cortes Generales y expedida por el Rey en el año de 1981. Cada uno de los Gobiernos Autónomos tiene su propio **Ombudsman**, con un nombre diferente, con el fin de distinguirlo del Defensor del Pueblo. Fueron creándose años después, entre 1983 y 1988, en el siguiente orden.
- Andalucía. Defensor del Pueblo Andaluz. 1983.
- Cataluña. Síndic de Greuges. 1984.
- Galicia. Valedor do Pobo. 1984
- País Vasco. Ararteko. 1985.
- Aragón. Justicia de Aragón. 1985.
- Islas Canarias. Diputado del Común. 1985.
- Valencia. Síndico de Agravios. 1988.
- Jamaica.
- República Dominicana.

- 1979 Holanda. Comisionado Parlamentario. Con carácter local en La Haya y con carácter Nacional data de 1982. Cuenta con cinco Comisionados.
- Filipinas.
- 1980 Ghana.
- Perú. Tiene facultades de **Ombudsman** el Ministerio Público de acuerdo con la Constitución Política del año 1979. El Fiscal de la Nación que es el Jefe del Ministerio Público tiene el carácter de Defensor del Pueblo.
- Zimbabwe. Ombudsman Chamber. Aparece en la Constitución de 1980 y en 1982 se expidió la Ley del **Ombudsman**, la cual fue reformada en 1989.
- 1981 Sri Lanka.
- 1982 Costa Rica. Procurador de Derechos Humanos. (Dentro de la Procuraduría General se establece la Procuraduría de los Derechos Humanos, de acuerdo con el artículo 7o. de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, independientemente de que el mismo Procurador General tiene facultad de **Ombudsman**, de acuerdo con el art. 3o. inciso ch) de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República).
- 1983 Irlanda. El cargo se creó desde 1980 pero se hizo designación hasta 1983.
- Swaziland. Se creó en 1983 y operó hasta 1987 en que fue abolido por Decreto Real. Posteriormente volvió a instalarse.
- 1985 Guatemala. Procurador de los Derechos Humanos. Creado por disposición de la Constitución Política de la República de 1985, en los artículos 273 a 275.
- Argentina. Municipalidad de Buenos Aires. Controlador General Comunal. Carácter local. Se crea por Ordenanza del Consejo Deliberante de la Ciudad.
- Brasil. En el Estado de Paraná se instituyó un Ovidor General. En 1986 se creó la União Federal da Previdência Social Oficial. Posteriormente, en el mismo año, se creó la Comisión de Defensa de los Derechos del Ciudadano.
- 1986 Zaire. Comisaría de Estado.
- 1987 Polonia. Commissioner of the Protection of Civil Rights.
- Togo. Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- Uganda. Inspector General de Gobierno.
- 1989 Benin. Comisión Beninesa de Derechos Humanos.

Gambia. Centro Africano para la Democracia y de Estudios sobre Derechos Humanos.

1990 Camerún. Comité Nacional de Derechos Humanos y de Libertades.

Gabón. Ministerio de Derechos Humanos y de Relaciones con las Asambleas.

Namibia. Honourable Justice

Pueden citarse otros países que han adoptado la Institución del **Ombudsman** aunque se carece de las fechas correspondientes, por ejemplo: Barbados, Chipre, Guam, Pakistán, Senegal y Samoa.

En relación a México, los datos se proporcionan en el siguiente inciso.

Los datos anteriores demuestran en forma palpable la extraordinaria acogida que la figura del **Ombudsman** ha tenido en el mundo entero, especialmente en las últimas décadas. Más aún, gran parte de los países que aún no han instituido la figura del **Ombudsman**, tienen sin embargo, la inquietud relativa a su necesidad y han dictado proyectos que no han encontrado apoyo por razones diversas, pero en los que se insiste de manera continua y que por lo mismo cristalizarán en algún momento en la ley adecuada que los cree.

La doctrina es a la fecha muy amplia e insistente en la creación de **Ombudsmen**, en los países que aún carecen de él. En Latinoamérica son muchos los juristas que estudian la institución, e inclusive se han realizado reuniones para lograr implantarla. La primera tuvo lugar en Caracas, Venezuela, en el año de 1983, bajo el nombre de "Primer Coloquio sobre el Proyecto de **Ombudsman** para la América Latina". Como consecuencia del coloquio se creó el "Instituto Latino Americano del **Ombudsman**".

Con anterioridad, en el año de 1967 la American Bar Association, creó un Comité de **Ombudsman** dedicado al estudio de la institución y ha redactado un modelo de estatuto para regirla. En 1977, se fundó la organización llamada "The United States Association of **Ombudsman**", con sede en Iowa.

Existe además, el "Instituto Internacional del **Ombudsman**" en Edmonton, Alberta, Canadá, que recopila los estudios que acerca del tema se hacen en todo el mundo.

H. EL OMBUDSMAN EN MÉXICO

Intencionalmente se omitió con anterioridad la referencia al **Ombudsman** en México, con el fin de tratarlo en forma separada.

En nuestro país ha habido desde tiempo atrás la inquietud, el interés, de encontrar una forma de protección de los individuos respecto de los actos de autoridad que afectan sus derechos por no estar apegados a la ley, lo que sucede por causas muy variadas: error, ignorancia, arbitrariedad, abuso de autoridad, etc.

Llama la atención y es prueba de lo anterior la existencia de un órgano creado en el año de 1847, en el Estado de San Luis Potosí, a través de la Ley de Procuradurías de Pobres. No hay posibilidad de que se haya inspirado en la Institución Sueca y sin embargo, tuvo las características del **Ombudsman**. En efecto, por Decreto expedido por el entonces Gobernador del Estado, Señor Ramón Adame, se determinó nombrar a tres Procuradores de Pobres cuya obligación fue, en términos del artículo 2o. "...ocuparse exclusivamente de la defensa de las personas desvalidas, denunciando ante las autoridades respectivas, y pidiendo pronta e inmediata reparación sobre cualquier exceso, agravio, vejación, maltratamiento o tropelía que contra aquéllas se cometieran, ya en el orden judicial, ya en el político o militar del Estado, bien tenga su origen de parte de alguna autoridad, o bien de cualquiera otro funcionario o agente público". (12)

Así pues, el objetivo fue precisamente la defensa de individuos, llevada a cabo por el Procurador, cuando hubieren sufrido agravios o excesos por parte de alguna autoridad, a fin de que fueran resarcidos en sus derechos y así lo estableció el artículo 6o. del propio decreto cuyo texto fue el siguiente: "Recibida la queja en uno u otro caso, las autoridades respectivas procederán sin demora a averiguar el hecho, decretar la reparación de la injuria, o aplicar el castigo legal cuando sea justo, o a decidir la inculpabilidad de la autoridad, funcionario o agente público de quien interpuso la queja. En caso de que el hecho merezca pena de gravedad, pondrán al culpable a disposición de su Juez competente para que lo juzgue, y los Procuradores de Pobres agitarán el más breve término del juicio". (13)

Como puede observarse se estableció la posibilidad de que la autoridad que resultara culpable del agravio fuera juzgada y sancionada, no por los procuradores pero sí, por la autoridad judicial que fuera competente según el caso.

Por otra parte, se concedieron a los procuradores todas las facilidades para cumplir su cometido de la mejor manera, y así se determinó que se pondría a su disposición un local apropiado para situar la oficina, en "el paraje más público". Se les autorizó a usar la imprenta del Estado y a disponer de papel a cargo de las rentas del propio Estado (arts. 7o. y 10o.). (14) y se les adscribió un escribano en calidad de secretario para ayuda en sus labores.

Además se impuso a todas las autoridades la obligación de "...auxiliar y proteger la institución de esta ley a fin de que pueda corresponder a su objeto". (15)

12 "Ley de Procuradurías de Pobres" texto obtenido de la Edición Commemorativa del Bicentenario de la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, Secretaría de Gobernación, 1989.

13 Idem.

14 Idem.

15 Idem.

Extraordinario por cierto el caso de San Luis Potosí; sin embargo, no se sabe que haya sido imitado, y así no es sino hasta muy avanzado el presente siglo en que comenzaron a crearse organismos afines al **Ombudsman**, y así tratando de seguir un orden cronológico se puede partir del año de 1975.

1975 En este año se crea un organismo que por sus lineamientos se ajusta a las características del **Ombudsman**, pero con la diferencia de que no atiende a personas afectadas por actos de autoridad, sino por prestadores de servicios. Atiende conflictos de particulares con particulares. Se trata de la Procuraduría Federal del Consumidor.

Este organismo fue creado con base en la Ley Federal de Protección al Consumidor, expedida por el H. Congreso de la Unión y publicada en Diario Oficial de la Federación del 22 de diciembre de 1975.

1979 Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nuevo León, creado por Decreto expedido por el H. Congreso del Estado con fecha 3 de enero de 1979.

Esta Dirección aunque funciona como **Ombudsman**, carece de independencia, ya que en su actividad tiene ingerencia el Titular del Poder Ejecutivo.

1983 Procuraduría de Vecinos del Municipio de Colima. Fue creada por acuerdo del H. Cabildo Constitucional de Colima de fecha 21 de noviembre de 1983. Esta Procuraduría se crea dentro de la Administración Municipal, de acuerdo con el art. 1o. del citado acuerdo.

1985 Defensoría de los Derechos Universitarios. Fue creada en la Universidad Nacional Autónoma de México, por decisión del H. Consejo Universitario de la propia UNAM que aprobó el Estatuto que la rige, el 29 de mayo de 1985. Goza de plena independencia.

1986 Procuraduría para la Defensa del Indígena. Se creó y funciona en términos del Reglamento de la Ley Orgánica de la Defensoría de Oficio y Social del Estado de Oaxaca, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, el 26 de septiembre de 1986.

En términos del art. 1o. esta Procuraduría depende del Ejecutivo del Estado.

1987 Procuraduría de Protección Ciudadana. Fue creada por Ley expedida por el H. Congreso del Estado de Aguascalientes de fecha 9 de julio de 1987. Es un órgano dependiente del Poder Ejecutivo, en términos del art. 81 de la Ley.

1988 Defensoría de los Derechos de los Vecinos del Municipio de Querétaro. Se instaló por reglamento expedido por el H. Ayuntamiento y publicado en el Periódico Oficial del 22 de diciembre de 1988.

1989 Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación. Surgió con fecha 2 de diciembre de 1988, pero publicado el acuerdo en Diario Oficial de la Federación del 13 de febrero de 1989. Actuó como una oficina sin independencia puesto que formaba parte de una Secretaría de Estado. Desapareció al crearse la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos. Se creó por acuerdo del C. Gobernador del Estado, fechado el 5 de abril de 1989.

Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal. Encuentra su origen en el Acuerdo de 23 de enero de 1989 publicado en el Diario Oficial de la Federación del 25 del mismo mes, expedido por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, para coadyuvar con éste para que los actos de autoridades del propio Departamento se realicen apegados a la legalidad.

Con posterioridad, el 13 de julio del mismo año, se publicó el documento jurídico que rige a la Procuraduría y que se denomina Manual de Organización de la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal.

1990 Comisión Nacional de Derechos Humanos. Creada por Decreto del C. Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, fechado el 5 de junio de 1990. El artículo 1o. del Decreto, establece que la Comisión estará adscrita directamente al titular de la dependencia, o sea, de la Secretaría de Gobernación.

Por Decreto expedido por la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, el día 27 de enero de 1992, se reformó el artículo 102 de la Constitución, habiéndose agregado un apartado B que establece: "El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Formularán recomendaciones públicas, autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los Estados". (16)

16 Diario Oficial de la Federación, 28 de enero de 1992.

Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana del Estado de Baja California Norte. Tiene su origen en la Ley expedida con fecha 31 de julio de 1991 por el Congreso del Estado, a iniciativa del Ejecutivo Local.

Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero constituida por Ley expedida por la H. Legislatura Local, publicada en el Periódico Oficial del Estado, con fecha 26 de septiembre de 1990.

Comisión de Derechos Humanos del Estado de Nayarit. La H. Legislatura del Estado la instituyó por Ley publicada en el Periódico Oficial del 24 de noviembre de 1990.

Comisión de Derechos Humanos del Estado de Veracruz. Se creó por decreto del Ejecutivo Local publicado en la Gaceta Oficial del 18 de diciembre de 1990.

1991 Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas. Se originó por Ley expedida por la H. Legislatura del Estado, publicada en el Periódico Oficial el día 21 de septiembre de 1991.

Comisión de Derechos Humanos del Estado de Chihuahua. Se creó por decreto del Ejecutivo Local publicado en el Periódico Oficial del 24 de noviembre de 1991.

1992 Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima. La Ley que la creó fue publicada en el Periódico Oficial del Estado con fecha 30 de mayo de 1992.

Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila. Se originó por Ley publicada en el Periódico Oficial del Estado, de fecha 17 de julio de 1992.

Comisión de Derechos Humanos del Estado de Hidalgo. En el Periódico Oficial del Estado fue publicada la Ley que la creó, con fecha 20 de julio de 1992.

En otros Estados de la República se han organizado Comisiones de Derechos Humanos; sin embargo, no se consideran oficiales por no ajustarse a las disposiciones del artículo 102 de la Constitución Política.