

EL PROCESO DE INTERNACIONALIZACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN AMÉRICA LATINA*

El tema para el que fui invitado a dialogar con ustedes, es el relativo al proceso de internacionalización de los derechos humanos en América Latina. Para ello, será necesario hablar de la figura del Ombudsman.

Los orígenes del Ombudsman se remontan al siglo XVI en Suecia, su denominación significa: representante, comisionado, protector, mandatario, y en último término, protector de los derechos de los **ciudadanos, tiene su antecedente en la figura del Preboste de la Corona**, que tenía la función de vigilar bajo la autoridad del rey, el buen funcionamiento de la administración de justicia en el reino.

El Ombudsman, desde su aparición por primera vez en 1713, tuvo que luchar por su institucionalización. Debido a que surgió a instancia y bajo el imperio del rey, pronto éste le asignó otro tipo de actividades ajenas a su naturaleza original; así el Ombudsman fue transformado en el año de 1719 en el *Justitie-Kansler* o Canciller de Justicia, con facultades para intervenir en la administración real y de justicia, siendo considerado un órgano de la Corona.

Fue hasta el año de 1809 cuando el Parlamento sueco (*Riksdag*) institucionalizó en su Constitución, la figura del *Justitie Ombudsman*, y en 1810 se designó al primer Ombudsman del mundo, el barón Mannerheim.

Así, el Ombudsman sueco surgió con características específicas y diferentes a las instituciones hasta entonces existentes, mismas que a la fecha conserva:

* Cfr. Conferencia presentada en la Procuraduría de los Derechos Humanos de Guatemala, el 4 de diciembre de 1998. Publicada en la Revista Mexicana de Justicia Nueva Época No. 6, Procuraduría General de la República, México, 1999.

- Es designado por el Parlamento;
- Posee independencia y autonomía de los poderes públicos, incluso del Parlamento;
- Rinde informes periódicos al Parlamento sobre la actuación de los servidores públicos por él inspeccionados;
- Emite resoluciones no vinculatorias;
- Posee autoridad moral;
- Hace público su trabajo y sus resoluciones;
- Da celeridad a la solución de los conflictos;
- Es flexible y carece de solemnidad en sus procedimientos;
- Su principal actividad es la de proteger los derechos y la libertad del individuo; y
- Debe ser una persona destacada por sus conocimientos legales y su integridad personal.

Indudablemente, la creación del Ombudsman es una trascendental aportación jurídica sueca al derecho constitucional universal. Por las ventajas que trajo consigo su funcionamiento, otros países lo adoptaron, los primeros en hacerlo fueron los países escandinavos.

Finlandia en 1919, fue la primera nación que adoptó la figura del Ombudsman, inspirada en el modelo sueco, dos años después de independizarse precisamente de Suecia, o sea que de hecho, ya conocía los beneficios de la institución.

En Noruega el Ombudsman se adoptó en 1952 y en 1954 en Dinamarca.

Destaca Nueva Zelanda, ya que en 1962 fue el primer país no escandinavo que introdujo la figura del Ombudsman en su ordenamiento constitucional, al que denominó: *The Parliamentary Commissioner Ombudsman Act*.

A partir de aquí, el mundo entero comenzó a conocer las bondades del Ombudsman.

Así, en 1967, Inglaterra adoptó la institución a través de la ley conocida como *Parliamentary Commissioner Act* para Inglaterra, Gales y Escocia. Francia creó en 1973 la figura del *Mediateur*, siguiendo el modelo del Ombudsman sueco, y Portugal instituyó en 1975 al *Promotor de la Justicia*.

En 1981 surgió en España la institución del Defensor del Pueblo Español, con fundamento en el artículo 54 de la Constitución de 1978. Este suceso sin duda, fue de gran importancia, ya que podemos considerar que España fue el país exportador de la idea del Ombudsman hacia América Latina.

Aunque algunos escépticos descartaron la posibilidad de que el Ombudsman encontrara tierra fértil en Latinoamérica, debido principalmente a que esta figura tiene sus orígenes en países con un sistema jurídico muy diferente a los que rigen por estas latitudes, pronto quedó demostrado lo contrario.

En el Estado Libre Asociado de Puerto Rico, el establecimiento de la Oficina del Ombudsman fue propuesto en varias ocasiones. Por primera vez en 1969 por el proyecto de Benny Frankie Cerezo, en 1970 por los Representantes Sagardia Sánchez y Padilla, en 1972 fue el proyecto número 11 de la Cámara. Luego de algunos años, en 1977, se aprobó la Ley número 134, creándose la *Oficina del Procurador del Ciudadano (Ombudsman)*. El Procurador es nombrado por el Gobernador, con el consentimiento de la mayoría de los miembros del Congreso, por un período de seis años con la posibilidad de reelegirse, tiene competencia para investigar actos de naturaleza administrativa del Poder Ejecutivo y reclamaciones por actos ilegales, injustos, improcedentes, arbitrarios, dañosos o discriminatorios. No tiene facultades

coactivas, pero sí la de dar publicidad al resultado de sus investigaciones.

El antecedente directo del actual Ombudsman de Costa Rica, data de noviembre de 1979, cuando la fracción legislativa del Partido Liberación Nacional presentó un proyecto de reformas a la Constitución Política de 1949, donde se estableció una adición al artículo 48 de esa carta fundamental, introduciendo al Ombudsman bajo los siguientes términos: Para hacer administrativamente efectivo el disfrute de los derechos y garantías constitucionales, con excepción de las políticas, existirá un defensor de los derechos humanos, el cual será designado por votación no menor de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Legislativa, para un período de seis años, pudiendo ser reelecto. Deberá reunir los mismos requisitos que exige esta Constitución para los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y tendrá las mismas inmunidades y prerrogativas que éstos.

Años más tarde, el doctor Hugo Alfonso Núñez Quesada, Ministro de Justicia y Gracia, preocupado por las violaciones a los derechos humanos por parte del poder ejecutivo, presentó un proyecto de ley del Defensor de los Habitantes, que fue aprobado en septiembre de 1982.

Esta propuesta era semejante a la que fue presentada tres años antes. Ambas tenían como características principales la defensa del individuo frente a los abusos de la autoridad a través de un procedimiento sencillo, sin formalidades y accesible a toda la población.

El Defensor de los Habitantes es designado por la Asamblea Legislativa para un periodo de cinco años, reelegible una sola vez. Únicamente puede ser destituido del cargo por causa justificada, por mayoría calificada de las dos terceras partes del total de

diputados de la Asamblea. Puede iniciar de oficio o a petición de parte cualquier investigación conducente al esclarecimiento de las actuaciones inadecuadas y omisiones de la actividad de la administración pública.

La legislación costarricense en materia de derechos humanos, permite a la institución en forma expresa, dentro de su competencia, interponer las demandas de inconstitucionalidad, amparo y *habeas corpus*.

El artículo 23 de la citada ley, señala que la negativa o negligencia del funcionario o de sus superiores en contestar o enviar la documentación requerida por el Defensor, o la realización de algún acto u omisión que entorpezca sus funciones, constituye el delito de desobediencia, por el cual, el Defensor podrá dar cuenta a la autoridad jerárquica superior o al Ministerio Público para la imposición de la sanción respectiva, sin perjuicio de hacerlo también del conocimiento de la opinión pública en su informe anual. Esto permite al Defensor cumplir con eficiencia sus atribuciones.

Adicionalmente, en 1985 se instituyeron los defensores de los derechos humanos de los refugiados, de los internos en el sistema penitenciario y de los usuarios del Registro Nacional, los que pueden catalogarse como Ombudsman especializados.

Lo expresado permite captar el interés del pueblo costarricense por la protección y defensa de sus derechos fundamentales, al establecer la figura del Ombudsman como medio de control para evitar abusos de los servidores públicos.

Por lo que respecta a Brasil, los antecedentes del Ombudsman, se remontan a 1984, cuando se presentó a la Asamblea Legislativa del Estado de Río de Janeiro un proyecto de enmienda

constitucional, creando la *Ouvidoria General* (Supervisor General), para fiscalizar investigar y controlar la actividad de las autoridades de la administración pública estatal.

En mayo de 1986 el Presidente José Sarney decretó la constitución de la *Uniao Federal eda Previdencia (Seguridade) Social Oficial*, para recibir e investigar quejas y denuncias de los usuarios de servicios públicos de la seguridad social y sugerir las medidas pertinentes para su buena administración y funcionamiento.

El decreto número 93.174 del 15 de diciembre de 1986 crea la *Comisión de Defensa de los Derechos del Ciudadano, CODICI*, organismo colegiado integrado por miembros del Gabinete Personal del Presidente, designados por él mismo y con la facultad de redactar su propio reglamento interno.

En el caso de Uruguay, el 16 de julio de 1985, el Senador del Partido Colorado, Raumar Jude presentó un proyecto de Ley para crear la Defensoría del Pueblo, y tomó como base el proyecto presentado por los senadores argentinos Sánchez y Menem en mayo de 1984 en su país.

Este proyecto del Senador Jude, mencionaba las características que debería tener el Defensor del Pueblo en Uruguay, tales como: ser elegido de una terna por la Asamblea General a propuesta de dos comisiones, formadas por cinco Senadores y cinco representantes bajo la titularidad del Presidente de la Asamblea General; su duración en el cargo debería ser de 5 años, con la posibilidad de ser reelecto por una sola vez; ser doctor en Derecho y Ciencias Sociales y tener conocimiento destacado del derecho público.

Este Defensor del Pueblo, debería actuar a petición de parte o por iniciativa propia para el esclarecimiento de actos u omisiones indebidos de la administración pública y sus agentes.

Fue Guatemala el primer país en Latinoamérica que instituyó la figura del Ombudsman en su Constitución. El Congreso Constituyente, elaboró la Constitución Democrática expedida el 31 de mayo de 1985, la cual entró en vigor el 14 de enero de 1986 y cuyo artículo 273 establece que: El Congreso de la República designará una Comisión de Derechos Humanos formada por un diputado por cada partido político representado en el período correspondiente. Esta comisión propondrá al Congreso tres candidatos para la elección de un Procurador, que deberá reunir las cualidades de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, y gozará de las mismas inmunidades y prerrogativas de los diputados al Congreso. La Ley regulará las atribuciones de la Comisión y del Procurador de los Derechos Humanos a que se refiere este artículo.

Cabe señalar, que el constituyente guatemalteco se vio influenciado en relación con la materia de los derechos humanos, por los estudios que sobre el tema llevaron a cabo, entre otros, el doctor Jorge Mario García Laguardia y el maestro Edmundo Vázquez Martínez, estudios que proponían la creación de un Defensor del Ciudadano, como delegado autónomo del Congreso, el cual sería un medio de control parlamentario indirecto sobre la administración pública.

También se tomó en cuenta la ponencia presentada por el maestro Alfredo Balcells Tojo, en las *Jornadas Constitucionales* organizadas por el Colegio de Abogados de este país en mayo de 1984, en la que propuso la incorporación de un Procurador de los Derechos Humanos en la nueva Constitución, para prevenir las violaciones a los derechos fundamentales y restablecer los derechos vulnerados.

La institución del Procurador de los Derechos Humanos mantiene su independencia, tanto funcional como económica; asimismo es

imparcial y objetiva, lo que le ha valido una sólida credibilidad en el ámbito nacional e internacional.

Además de la sede central del Procurador de los Derechos Humanos, ubicada en la ciudad capital, cuenta con oficinas a cargo de Auxiliares del Procurador, localizadas en todo el territorio guatemalteco.

Respalda al Procurador el máximo ordenamiento jurídico vigente en este país que, en materia de derechos humanos, puede considerarse pionero en el avance jurídico-formal; sin embargo, como en toda Latinoamérica, aún existen problemas, los cuales sin duda alguna, serán abatidos en gran proporción con el trabajo arduo que el señor Procurador emprende en defensa de los derechos de los habitantes de Guatemala.

Respecto a Colombia, la Constitución de 1991 introdujo una figura encargada de la protección de los derechos humanos: el Defensor del Pueblo. Pese a que se pretendía implantar una institución con las principales características del modelo arquetípico del Ombudsman, según el capítulo 2 del título X de la Constitución Política Colombiana, (artículo 281) la función del Defensor del Pueblo se subordina al Procurador General de la Nación.

La Ley número 24 de 1992 establece la organización y funcionamiento de la Defensoría del Pueblo. En su artículo primero reitera su dependencia respecto del Procurador General de la Nación, empero, la misma norma atenúa esta relación de subordinación al consagrar la autonomía administrativa y presupuestal de la Defensoría.

La Defensoría goza de personalidad jurídica y de patrimonio propios; sin embargo, su presupuesto de funcionamiento debe ser sometido a consideración del gobierno nacional y es aprobado directamente por el Poder Ejecutivo. Precisamente en esta

dependencia financiera ha encontrado hasta el momento la Defensoría del Pueblo, uno de los mayores obstáculos para el pleno desarrollo de sus funciones.

Por mandato constitucional, intervienen tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo, en el nombramiento del Defensor del Pueblo, que es elegido por la Cámara de Representantes de una terna elaborada por el Presidente de la República, para un período de cuatro años.

Corresponde al Defensor del Pueblo investigar las denuncias por presuntas violaciones a los derechos humanos y emitir las recomendaciones pertinentes.

En su ejercicio no sólo está facultado para conocer de quejas en las cuales el presunto infractor es un funcionario público, sino también cuando éste es un particular. Esta es una innovación bastante singular, cuyas bondades no gozan de reconocimiento unánime, porque sin duda, es la vía jurisdiccional, el mecanismo idóneo para resolver las violaciones a los derechos humanos cuando el infractor es un particular. La innovación rebasa el modelo del Ombudsman, encargado del control de la legalidad de los actos de la administración; esto es, de la actuación de los servidores públicos.

Actúa también el Defensor del Pueblo como una instancia oficial en materia de derechos humanos, y en tal calidad le corresponde un conjunto de facultades relacionadas con su promoción y divulgación; es responsabilidad de éste el diseño y la adopción, con el Procurador General de la Nación, de las políticas de promoción y defensa de los derechos humanos.

La ley colombiana permite a cualquier persona natural o jurídica, presentar planes, propuestas o proyectos de defensa y promoción

de los derechos humanos, y corresponde al Defensor del Pueblo la evaluación de las propuestas, así como determinar la factibilidad de su realización y la manera de ponerlas en práctica.

Igualmente, compete al Defensor del Pueblo velar por la defensa de los derechos humanos en los establecimientos carcelarios, judiciales, de policía y de internación psiquiátrica, a fin de que los internos y detenidos sean tratados con respeto a su dignidad, no sean sometidos a tratos crueles, denigrantes e inhumanos y tengan oportuna asistencia jurídica, médica y hospitalaria.

Las autoridades están obligadas a prestar su auxilio a la Defensoría en la práctica de inspecciones y visitas a estos establecimientos.

Por otra parte, el Defensor del Pueblo debe mediar entre los usuarios y las empresas públicas o privadas prestadoras de servicios públicos, cuando los primeros lo demanden en defensa de sus derechos que presuman violados.

Se le encomienda también velar por los intereses de los consumidores. Esto lo aproxima a los *Executive Ombudsmen* encargados por otros ordenamientos de esta tarea, tal como el Ombudsman sueco de los consumidores, o la Procuraduría Federal del Consumidor en México.

La institución del Ombudsman se encuentra presente en el Defensor del Pueblo de la República y en los Defensores del Pueblo Seccionales y Regionales que se ubican en el interior del país.

En el caso de El Salvador, como consecuencia de los acuerdos de Paz de Chapultepec, signados en la ciudad de México en 1992, se encargó a la Comisión para la Paz (COPAZ), la creación de un anteproyecto de Ley Orgánica de la Procuraduría Nacional para la Defensa de los Derechos Humanos.

El artículo 194 de la Constitución de la República de El Salvador, establece los lineamientos a través de los cuales el Procurador realizará sus funciones, algunas de ellas son: la protección y defensa de los derechos humanos, así como la promoción y divulgación de los mismos; la formulación de conclusiones y recomendaciones pública o privadamente; la elaboración y publicación de informes. Le otorga además, la facultad de tener delegados departamentales de carácter permanente.

La Asamblea Legislativa de la República de El Salvador mediante el Decreto No 163, expidió la Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, publicada en el Diario Oficial el 6 de marzo de 1992.

Esta Ley establece que el Procurador será elegido por mayoría calificada de dos tercios de los diputados electos de la Asamblea Legislativa; durará tres años en el ejercicio de su cargo y podrá ser reelecto. Para ser Procurador se requiere ser salvadoreño por nacimiento, del estado seglar, mayor de treinta y cinco años, abogado de reconocida trayectoria, de moralidad y competencia notorias, estar en el goce de los derechos de ciudadano y haberlo estado en los seis años anteriores al desempeño de su cargo.

Cabe destacar que los servicios de la Procuraduría se hacen llegar a un mayor número de personas, a través de las Delegaciones Departamentales.

Por lo que concierne a la República Mexicana, el Ombudsman se introdujo en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hasta el año de 1992, aun cuando ya existían antecedentes de esta institución en México.

Tenemos por ejemplo, al Procurador de los Pobres que surgió en 1847, en el Estado de San Luis Potosí y que tuvo como objetivo

el defender a los desamparados, de injusticias, atropellos y excesos cometidos por algunas autoridades, así como el proponer mejoras a la condición de las personas pobres para favorecer su ilustración y bienestar.

Esta Procuraduría de Pobres tenía algunas características similares al Ombudsman sueco, ya que el Procurador poseía facultades para realizar visitas a las diferentes autoridades estatales, así como para iniciar de oficio investigaciones y señalar la responsabilidad de las autoridades. Tenía a su disposición la imprenta del Estado, para dar a conocer a la opinión pública el nombre de las autoridades que no cumplían con sus recomendaciones.

Más de un siglo después, algunas entidades federativas de México, también crearon instituciones similares al Ombudsman. El gran espacio temporal puede explicarse con la aparición del juicio de amparo, que constituye desde su origen un instrumento importantísimo de protección de los derechos humanos.

Así, surgieron la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nuevo León en 1979, dependiente del gobierno del Estado; el Procurador de Vecinos del Municipio de Colima en 1983, figura creada por acuerdo de cabildo y muy similar al Ombudsman sueco; en 1985 la Defensoría de los Derechos Universitarios de la Universidad Nacional Autónoma de México; en 1986 la Procuraduría de la Defensa del Indígena en el Estado de Oaxaca. En 1987 se constituyó la Procuraduría Social de la Montaña del Estado de Guerrero; en 1988 surgió en Querétaro la Defensoría de los Derechos de los Vecinos; en 1989 se creó la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal; y como caso aparte en el ámbito federal, en 1976 surgió la Procuraduría Federal del Consumidor, con la finalidad de defender los derechos de las personas ante abusos de tipo comercial.

El 6 de junio de 1990 fue creada la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Más tarde, en 1992, por adición del apartado B al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fue elevada a rango constitucional, con independencia y autonomía de los Poderes de la Unión. Desde su inicio surgió con características específicas, como la de ser apolítica y apartidista.¹

La adición constitucional fue de gran trascendencia, ya que no solo instituyó la figura del Ombudsman. También estableció que cada una de las treinta y una entidades federativas y el Distrito Federal, crearan un Ombudsman local.

Los Organismos públicos de protección y defensa de los derechos humanos, en el ámbito nacional y estatal, comparten básicamente las características siguientes:

- Son organismos autónomos, con personalidad jurídica y patrimonio propios;
- Conocen de quejas de oficio o a petición de parte, relacionadas con presuntas violaciones provenientes de cualquier autoridad o servidor público federal, estatal o municipal, excepto del Poder Judicial de la Federación;
- Carecen de competencia para conocer de asuntos jurisdiccionales de fondo, laborales, electorales, conflictos entre particulares, así como de consultas formuladas por

¹ Al respecto, es importante mencionar la reforma realizada al apartado B del artículo 102 Constitucional, del 13 de septiembre de 1999, según la cual, se dispone que el organismo de protección a los derechos humanos que establezca el Congreso de la Unión, se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el que contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios. Se indica también que dicha Comisión tendrá un Consejo Consultivo de diez miembros y un Presidente, los que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. Se estatuye que el Presidente del organismo durará en su encargo cinco años, pudiendo ser reelecto por una sola vez. Se indica además, que el Presidente del organismo presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades, y que la Comisión conocerá de las inconformidades que se presenten respecto de las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en los estados.

- autoridades o particulares sobre la interpretación de leyes;
- Emiten recomendaciones públicas no vinculatorias.
 - De considerarlo necesario pueden presentar denuncias penales o quejas administrativas;
 - Poseen facultades para solicitar la imposición de sanciones a los servidores públicos que no den colaboración a requerimientos hechos;
 - Sus procedimientos son breves y sencillos, sujetos sólo a formalidades esenciales y se rigen por los principios de inmediatez, concentración y rapidez, procurando el contacto directo con las partes;
 - Pueden sugerir reformas o adiciones a los diferentes ordenamientos jurídicos cuando encuentren que éstos propician violaciones a derechos humanos; y
 - Están facultados para solicitar medidas cautelares a las autoridades o servidores públicos, cuando la violación reclamada sea considerada grave, sin necesidad de que estén comprobados los hechos.

Además de lo anterior, el Ombudsman nacional posee facultades para:

- Ejercer la atracción de una queja en caso de considerarlo necesario por la importancia del asunto y continuar su trámite hasta emitir la recomendación correspondiente.
- Conocer de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos públicos locales, a través de los recursos de queja o impugnación.

Si bien el Ombudsman clásico se ocupa primordialmente del control de la legalidad en la actuación de la administración pública, en México ha existido la preocupación por crear una cultura de respeto a los derechos fundamentales de las personas. Por ello,

las actividades de promoción y capacitación han sido incluidas como obligaciones para los Organismos Públicos de Protección y Defensa de los Derechos Humanos.

En este sentido, compartimos lo expresado por el Dr. Jorge Mario García Laguardia, quien señaló que un ciudadano culto y bien informado, es condición básica para lograr la consolidación del régimen democrático que pretendemos.

En el caso de Honduras, el Ombudsman surgió en octubre de 1992 con el nombre de Comisionado Nacional de los Derechos Humanos. Su fundamento se halla en el artículo 59 de la Constitución Nacional de la República. El titular es electo por mayoría de votos en el Congreso Nacional, para un período de seis años y puede ser reelecto una sola vez.

Esta institución cuenta con Delegaciones Departamentales y Oficinas Regionales en el interior de la República.

De la misma manera que en otros países, el Ombudsman hondureño tiene como atribuciones, velar por el respeto de los derechos y garantías establecidas en su Constitución, en la Declaración Universal de Derechos Humanos y demás tratados y convenios ratificados.

Puede presentar ante las autoridades, observaciones, sugerencias y recomendaciones para el cumplimiento del ordenamiento jurídico. El Comisionado tiene libre acceso a todas las dependencias civiles y militares, a los centros de reclusión o internamiento. Asimismo, tiene independencia funcional, administrativa y técnica.

Destaca que los informes anuales de trabajo son presentados por el Comisionado de los Derechos Humanos ante el Congreso,

evidentemente, ello permite legitimar aún más su labor.

En Honduras, como en toda Latinoamérica, aun debe trabajarse para difundir la cultura de los derechos humanos. La tarea es inconmensurable, sin embargo, los logros alcanzados hasta ahora son significativos.

En Perú, en el año de 1978, el constituyente Javier Valle Riestra González Olaechea, propuso la creación de un Defensor del Pueblo que tuviera sustento constitucional. Un año más tarde, la Constitución de 1979, en su artículo 250, encargó al Fiscal de la Nación desarrollar actividades de Defensor del Pueblo.

Posteriormente, en 1985, el Senador Enrique Bernales presenta un proyecto para independizar al Defensor del Pueblo. Finalmente, el 31 de octubre de 1993, mediante referéndum, se estableció a nivel constitucional, en los artículos 161 y 162, el Defensor del Pueblo y la Defensoría del Pueblo.

La Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, Ley número 26 520, establece entre sus principios generales: que a la Defensoría del Pueblo le corresponde defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad; y supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración pública y la prestación de los servicios públicos. El Defensor del Pueblo será designado por el Congreso con el voto de los dos tercios de su número legal. La decisión recaerá en un ciudadano que haya cumplido treinta y cinco años de edad, sea abogado y goce de reconocida reputación; será elegido por cinco años y podrá ser reelecto sólo una vez por igual período; para efectos de su nominación el Congreso designará una comisión especial, integrada por un mínimo de cinco y un máximo de nueve congresistas, quienes recibirán propuestas y harán la selección de uno a cinco candidatos. El Defensor del Pueblo gozará de total

independencia en el ejercicio de sus funciones; de la misma forma, para el desempeño de sus funciones, estará auxiliado por adjuntos; las atribuciones del Defensor del Pueblo se extienden a todo el ámbito de la administración pública; el titular de la institución puede formular advertencias, recomendaciones, recordatorios de sus deberes legales y sugerencias para la adopción de nuevas medidas a las autoridades, funcionarios y servidores de la administración pública; el Ombudsman tiene competencia para supervisar la actuación de las personas jurídicas no estatales que ejerzan prerrogativas públicas o presten servicios públicos.

La adopción del Ombudsman en Perú es un hecho relativamente reciente. En Perú como en toda Latinoamérica, los retos para las nacientes defensorías de habitantes son múltiples, generalmente enfrentan a sectores arcaicos, cuya práctica cotidiana ha sido desde hace mucho tiempo violatoria de los derechos fundamentales de las personas.

En la República de Argentina, previamente a la creación de la Defensoría del Pueblo en diciembre de 1993, se plantearon tres propuestas al Poder Legislativo Argentino, con la finalidad de institucionalizar al Ombudsman en esta nación sudamericana. En primer término, Miguel M. Padilla presentó un anteproyecto de ley a la Cámara de Diputados donde propuso la instauración del cargo de Comisionado del Congreso. También se efectuaron anteproyectos para crear el *Comisionado del Congreso para Asuntos Militares* y finalmente se elaboró la iniciativa de Ley que crea la Defensoría del Pueblo, presentada en marzo de 1984 y aprobada por la Cámara Alta del Congreso en agosto de 1985.

Esta última iniciativa se presentó ante la necesidad de favorecer a las personas y grupos sociales, que por razón de su situación económica y cultural, se ven agraviados en sus derechos fundamentales por los encargados de la administración pública.

Entre los aspectos principales que el legislador argentino incorpora a la Ley No. 24.284 de 1993, la cual crea al Defensor del Pueblo, destacamos que:

Se crea en el ámbito del Poder Legislativo de la Nación y ejerce las funciones establecidas por la ley sin recibir instrucciones de ninguna autoridad; su titular es designado por el Congreso de la Nación, para lo cual se establece una comisión bicameral de siete senadores y siete diputados, que propone hasta tres candidatos al Congreso de la Nación, el cual elige una de las propuestas, mediante el voto de los dos tercios de sus miembros; la duración del mandato será de cinco años, pudiendo ser reelecto por una vez; asimismo, deberá reunir los siguientes requisitos: ser argentino nativo o por opción y tener por lo menos treinta años de edad; el desempeño del cargo es incompatible con cualquier otra actividad pública, comercial o profesional a excepción de la docente; para el ejercicio de su función y a propuesta suya el Defensor del Pueblo cuenta con dos adjuntos; su competencia se aplica a la administración pública nacional, con excepción del Poder Judicial, del Poder Legislativo, de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y de los organismos de defensa y seguridad.

A diferencia de lo que acontece en la legislación española, donde el Defensor del Pueblo está legitimado para interponer los recursos de amparo y de inconstitucionalidad, la ley argentina sólo le confiere las facultades tradicionales al Ombudsman; es decir, la formulación de advertencias, recomendaciones, recordatorios de los deberes legales y funcionales y sugerencias para la adopción de nuevas medidas.

Si su labor persuasiva no logra el efecto deseado ante la autoridad administrativa cuestionada, el Defensor del Pueblo puede incluir el asunto en su informe anual o especial con mención de las autoridades, que presenta al Congreso de la Nación.

En el ámbito regional, en 1985, el Congreso Deliberante instauró la Controladuría General Comunal, con objeto de supervisar la actuación de los funcionarios del Departamento Ejecutivo de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. A partir del año de 1986, se han creado Defensorías del Pueblo en los ámbitos provincial y municipal, así como la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Todas tienen como principio rector la defensa de los derechos de la población, contra posibles abusos de agentes de la administración pública.

La sociedad argentina ha madurado sus proyectos regionales para proyectarlos en el ámbito nacional. La conciencia despertada por el terrible precedente que significó la dictadura militar, pudo permear en todos sus niveles el tejido social argentino, lo cual ha producido un auge en las dos últimas décadas, en la lucha por la defensa de los derechos humanos.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos de Venezuela, fue creada el 24 de enero de 1996, por disposición del Presidente Rafael Caldera, y se la concibió para asesorar al Ejecutivo nacional en todas las cuestiones relativas a los derechos humanos. Tiene entre sus atribuciones las siguientes:

- Facilitar la cooperación entre los distintos despachos del Ejecutivo nacional, las organizaciones no gubernamentales y los ciudadanos, en todo cuanto tenga que ver con el respeto a la dignidad de las personas;
- Contribuir, cuando sea necesario, a la preparación de los estudios e informes que el país deba presentar ante los organismos internacionales, en relación con los tratados y acuerdos aprobados por la República; y
- Examinar y recomendar al Ejecutivo nacional las medidas que estime necesarias para favorecer la promoción y protección de los derechos humanos en el ámbito interno, así como para

atender y dar cumplimiento a las obligaciones internacionales que se deriven para el Estado por virtud de los tratados y acuerdos en vigor.

Existe además de esta institución, la Defensoría del Pueblo del Estado de Mérida.

El Ombudsman de Panamá, es de reciente creación ya que se estableció el 5 de febrero de 1997, con el nombre de Defensoría del Pueblo de la República de Panamá. Aun cuando no se encuentra incorporada al texto constitucional panameño, refuerza los derechos fundamentales consagrados por la Constitución de ese país.

En este sentido, resulta indispensable brindar todo el respaldo a la Defensoría del Pueblo de la República de Panamá, solidarizarse con ella, porque el hacer valer su independencia le ha generado la animadversión de algunos sectores oficiales en su país, que ven en ella un coto a ciertas prácticas que no corresponden a las aspiraciones de justicia, democracia y paz del pueblo panameño.

Siguiendo el proceso experimentado en toda América Latina, el 22 de diciembre de 1997 se aprobó la Ley del Defensor del Pueblo de Bolivia, que da sustento al Ombudsman de ese país. Fue en abril de 1998, cuando la periodista Ana María Romero de Campero, tomó posesión del cargo, tras haber sido elegida con más de dos tercios del voto de los parlamentarios.

Cabe señalar que el tiempo de gestión es de cinco años, con posibilidades para una reelección, y es una comisión legislativa mixta de Constitución, Justicia y Policía Judicial, la que recibe y califica las propuestas. La ley permite que organizaciones de la sociedad civil propongan o impugnen candidaturas a la titularidad de la Defensoría.

El artículo primero de la ley que creó dicha institución, establece que tiene por misión, como comisionada del Congreso, la defensa y protección de las garantías y derechos individuales y colectivos, tutelados por la Constitución Política local.

En el caso de Bolivia, el organismo protector de los derechos primordiales de hombres y mujeres, tiene la facultad para conocer de quejas que involucren no sólo a instituciones gubernamentales, sino también a cooperativas e instituciones privadas que presten servicios públicos.

Las atribuciones del Defensor del Pueblo boliviano son: la defensa de los derechos de las personas frente a servidores públicos; la promoción de los derechos fundamentales; y la profesionalización de los servidores públicos.

El Defensor del Pueblo de Bolivia, tiene facultades para buscar el buen funcionamiento y eficiencia de los servicios públicos; formula recomendaciones con el objeto de adoptar medidas legislativas y administrativas tendentes a promover la vigencia de los derechos humanos; emite recordatorios y sugerencias de deberes legales; interpone ante el Consejo de la Judicatura del Poder Judicial, reclamos sobre la materia e inspecciona las oficinas de las entidades públicas, entre otras de sus atribuciones.

En Bolivia hay sólo una institución nacional. Sin embargo, el Ombudsman boliviano tiene la posibilidad de elegir el número de Representantes que desee. Cuenta con Representantes en cinco comunidades, entre ellas Santa Cruz y Cochabamba. Estas oficinas son denominadas especiales, debido a que los lugares en donde se encuentran, tienen problemas específicos. En el caso de El Alto, se padece de manera acentuada el fenómeno migratorio; en Potosí, los índices de marginación son graves y en Charé, existe el fenómeno sensible de narcotráfico y las inconformidades de los cocaleros.

Esta institución ha crecido y fortalece su presencia entre la sociedad. No obstante, la labor que aún deberá realizar es muy amplia; baste recordar, tan sólo, que en otros países latinoamericanos donde la figura del Ombudsman tiene más tiempo de instituida, aún se enfrenta la desinformación y las críticas propaladas por sectores de gobierno, inconformes con la presencia de un Defensor del Pueblo.

Además de las instituciones nacionales, provinciales y municipales del Ombudsman latinoamericano referidas con anterioridad, existe el recientemente creado Defensor de la República de Ecuador y la Defensoría de la Ciudad de Asunción, en Paraguay, quienes desarrollan también un intenso trabajo para la protección, promoción y difusión de los derechos humanos en sus respectivas competencias.

La protección internacional de los derechos humanos, sea en el ámbito universal o regional, es incompleta y no puede ser plenamente eficaz, si no incluye la protección a cargo de instituciones, que apliquen con independencia, sólo en función del Derecho y de su objetivo de justicia, las normas y los principios jurídicos pertinentes.

En junio de 1994, en la ciudad de San José, Costa Rica, los Ombudsman iberoamericanos acordaron estudiar la creación de un modelo de colaboración interinstitucional que permitiera desarrollar, de manera más eficiente, las tareas que son propias en la búsqueda común del pleno respeto y observancia de los derechos humanos en sus respectivos países.

Este ideal se vio fortalecido en sucesivas reuniones realizadas en las ciudades de Madrid, España y Antigua, Guatemala. En este último lugar se adoptó la *Declaración de Antigua*, mediante la cual se determinó la creación de una federación que reuniera a

todos los Defensores del Pueblo, Procuradores, Comisionados y Presidentes de Comisiones Públicas de Derechos Humanos de Iberoamérica.

Los días 4 y 5 de agosto de 1995, los titulares de los organismos públicos defensores de los derechos humanos de Argentina, Colombia, Costa Rica, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México y Puerto Rico, reunidos en la ciudad de Cartagena de Indias, Colombia, aprobaron los estatutos que dieron vida a la Federación Iberoamericana de Defensores del Pueblo, Procuradores, Comisionados y Presidentes de Comisiones Públicas de Derechos Humanos (FIO).

La Federación Iberoamericana de Ombudsman es una agrupación que reúne exclusivamente a los organismos de los países iberoamericanos de ámbito nacional, estatal, regional-autonómico o provincial. Tiene como objetivo primordial el de ser un foro para la cooperación, el intercambio de experiencias, así como la promoción, difusión y fortalecimiento de la institución del Ombudsman en las regiones geográficas de su jurisdicción, independientemente del nombre específico que reciban.

Los representantes de los organismos son sus titulares, quienes pueden nombrar en su representación, cuando lo consideren conveniente, a un adjunto o al funcionario análogo que actúa en ausencia del titular. Esta Federación tiene personalidad jurídica propia y rige su funcionamiento de acuerdo a sus estatutos y a las resoluciones que adopta la asamblea general en sesiones ordinarias o extraordinarias.

Algunos de los objetivos específicos de la Federación, son los siguientes: estrechar los lazos de cooperación entre los Ombudsman de Latinoamérica, España y Portugal; fomentar, ampliar y fortalecer la cultura de los derechos humanos en los

países iberoamericanos; establecer y mantener relaciones de colaboración con instituciones y organismos internacionales, intergubernamentales y organizaciones no gubernamentales que persigan el respeto, defensa y promoción de los derechos humanos; denunciar ante la opinión pública internacional las violaciones a los derechos humanos que por su gravedad así lo ameriten; apoyar la promoción del Ombudsman en los países de la región que no cuenten con esta institución, entre otros.

La sede de la Federación es rotativa y se instala en el país de origen del Presidente del Comité Directivo, quien queda obligado a establecer una oficina para la Federación por todo el tiempo que dure su cargo. Actualmente, la organización está conformada por: Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, Puerto Rico, Venezuela y el Principado de Andorra. Cabe mencionar que la Secretaría Técnica de la FIO la ejerce el Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Por otra parte, encontramos en Latinoamérica la presencia del Instituto Internacional del Ombudsman (IOI), cuyas características más importantes a continuación enunciaré.

Este organismo fue fundado en 1978 y agrupa a todos los Ombudsman del mundo. Está constituido como organización sin ánimo de lucro de conformidad con lo dispuesto en la *Canada Business Corporation Act*.

La Universidad de Alberta, en Canadá, y su Facultad de Derecho, ofrecieron no sólo el espacio para la oficina y la biblioteca, sino también el apoyo administrativo para la Secretaría del IOI.

Este instituto financia sus actividades ordinarias exclusivamente a través de las cuotas abonadas por sus miembros. Los proyectos

especiales son subvencionados por organismos estatales de ayuda al desarrollo y fundaciones privadas.

El Instituto Internacional del Ombudsman desarrolla actividades en seis regiones del mundo: África; Asia; Australia y el Pacífico; Europa; Latinoamérica y el Caribe; y Norteamérica.

Este instituto está administrado por un Consejo de Directores, compuesto por representantes provenientes de todo el mundo. Los miembros del Consejo de Directores representan a las seis regiones anteriormente señaladas y son elegidos por los miembros con derecho a voto de la región de donde provengan. Los miembros ejecutivos del Consejo son el Presidente, el Vicepresidente, el Secretario y el Tesorero, además de los miembros de oficio, que son representantes de la Universidad de Alberta y de su Facultad de Derecho.

América Latina a través de su historia ha demostrado el anhelo de sus pueblos por alcanzar condiciones de vida digna; de ahí el gran desarrollo que ha tenido el Ombudsman, como resultado de una conciencia que reconoce la dignidad del ser humano.

Afortunadamente cada día son más los gobiernos que conciben al Ombudsman, como un importante instrumento de control para evitar la arbitrariedad y el autoritarismo, porque como ha señalado el doctor Héctor Gros Espiell: *No basta que el gobierno no viole los derechos humanos; debe impedir que se violen; debe ejercer todo el poder constitucional de que dispone para garantizar, en los hechos, la paz y la seguridad.*

Bibliografía

AGUILAR CUEVAS, Magdalena. *Defensor del ciudadano (Ombudsman)*, México, Facultad de Derecho UNAM-CNDH, 1991.

MADRAZO, Jorge. *El ombudsman criollo*, México, Academia Mexicana de Derechos Humanos-CNDH, 1996.

MAIORANO, Jorge Luis. *El Ombudsman, defensor del pueblo y de las instituciones republicanas*, tomo IV, Argentina, ediciones Macchi, 1999.

PECES-BARBA, Gregorio *et. al.* *Derecho positivo de los derechos humanos*, Madrid, Debate, 1987.

Legislación consultada

Constitución Política de El Salvador (1824).

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917).

Constitución Política de la República de Costa Rica (1949).

Constitución Política de Colombia (1971).

Constitución Española (1978).

Constitución del Perú (1979).

Constitución de la República de Honduras (1982).

Constitución Política de la República de Guatemala (1985).

The Parliamentary Commissioner Ombudsman Act (Nueva Zelanda, 1962).

Parliamentary Commissioner Act (Reino Unido, 1967).

Ley No. 134 (Puerto Rico, 1977).

Ley del Defensor de los Habitantes (Costa Rica, 1982).

Ley de la Defensoría del Pueblo (Perú, 1985)

Proyecto de Ley para crear la Defensoría del Pueblo (Uruguay, 1985).

Decreto 93.174 (Brasil, 1986).

Ley No. 24 (Colombia, 1992).

Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (El Salvador, 1992).

Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (México, 1992).

Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, Ley 26.520 (Perú).

Ley 24.284 (Argentina, 1993).

Ley del Defensor del Pueblo de Bolivia (1997).