

El libro del Defensor del Pueblo

EL LIBRO DEL DEFENSOR DEL PUEBLO

Antonio Mora

con la colaboración de
María José Imbernón García



Madrid, 2003

Coordinación editorial
Defensor del Pueblo
Síntesis

Textos
Antonio Mora y María José Imbernón García

Fotografías
Salvador Sánchez Cabezudo

Diseño de portada
Abdel Hamid Atif

Traducciones
Delories Dunn de Ayuso
Auctoritas

© Defensor del Pueblo
C/ Eduardo Dato 31, 28010 Madrid
correo electrónico: gabinetedestudios@defensordelpueblo.es
<http://www.defensordelpueblo.es>

Depósito Legal: M-24506-2003
Impreso en España

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	9
EL DEFENSOR DEL PUEBLO: ORIGEN Y EXPANSIÓN	13
Derechos Humanos: de la declaración a la aplicación	15
Los inicios – La Declaración Universal de 1948 – La institucionalización – Hacia una instancia jurídica: el Tribunal Penal Internacional	
La mala administración	27
La institución del Ombudsman	31
Origen e historia – Tipos y límites	
Ámbito supraestatal	51
El Defensor del Pueblo Europeo – El Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa	
Organizaciones internacionales de coordinación	57
En el mundo – En Europa – En Iberoamérica	
EL DEFENSOR DEL PUEBLO DE ESPAÑA	65
Origen y contexto	67
Antecedentes – La Constitución de 1978 – El lugar del Defensor del Pueblo dentro del marco constitucional	
El Defensor del Pueblo y su Ley Orgánica	71
Carácter, ámbito y competencias – Perfil y elección – Estructura interna – Procedimiento – Resoluciones – Medios personales y materiales	
La Institución y su funcionamiento	83
El procedimiento de investigación. La queja – Los informes a las Cortes Generales – El recurso de inconstitucionalidad – El ámbito autonómico	
Implantación y trayectoria	97
Instauración e historia – El primer informe anual a las Cortes	
Los Defensores del Pueblo: breve referencia biográfica	108
La sede del Defensor del Pueblo de España: el Palacio del Marqués de Bermejillo	117
Introducción – El pasado en el presente. Arquitectura para una crisis – Madrid entre dos siglos – Tradición frente a modernidad: el “estilo Monterrey” – El arquitecto Eladio Laredo – Almagro: un barrio aristocrático – El Palacio del Marqués de Bermejillo – Descripción morfológica – Evolución histórica	
Selección de obras que decoran el palacio	147
A manera de recapitulación	153

APÉNDICE NORMATIVO	155
Declaración Universal de los Derechos Humanos – Constitución Española de 1978 – Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo – Reglamento de organización y funcionamiento del Defensor del Pueblo, aprobado por las Mesas del Congreso y del Senado, a propuesta del Defensor del Pueblo, en su reunión conjunta de 6 de abril de 1983	
THE BOOK OF THE OMBUDSMAN	177
Presentation	179
The Ombudsman: origin and expansion	180
The Ombudsman of Spain	196
Appendix: Documents	220
LE LIVRE DU DÉFENSEUR DU PEUPLE	233
Présentation	235
Le Défenseur du peuple: origine et essor	236
Le Défenseur du Peuple de l'Espagne	253
Appendice normatif	279
BIBLIOGRAFÍA / BIBLIOGRAPHY / BIBLIOGRAPHIE	293
Sobre el Defensor del Pueblo - About the Ombudsman Institution - Sur l'Institution du Défenseur du peuple	295
Sobre el Defensor del Pueblo en España - About the Ombudsman in Spain - Sur le Défenseur du Peuple en Espagne	296
Libros editados por el Defensor del Pueblo - Publications of the Spanish Ombudsman Office - Livres édités par le Défenseur du peuple	296
Sobre la sede del Defensor del Pueblo en España - About the Spanish Ombudsman's headquarters - Sur le siège du Défenseur du Peuple de l'Espagne	297
DIRECCIONES DE INTERÉS / INTERESTING ADDRESSES AND WEBSITES / ADRESSES D'INTÉRÊT	299

Presentación

La expresión Defensor del Pueblo ha hecho fortuna en nuestro ordenamiento y en nuestro vivir cotidiano. Aunque también se admita por algún diccionario de uso¹, la voz “ombudsman”, puro calco del sueco, no ha tenido tanta suerte. En el ámbito iberoamericano, tan sólo se utiliza “ombudsman” como término englobador o federativo y porque produce un cierto respeto histórico. Procurador del Ciudadano, Proveedor de Justiça, Defensor de los Habitantes, Procurador de los Derechos Humanos, Valedor do Pobo, Síndic de Greuges, Defensor del Pueblo. Esta vez, al contrario de lo que suele suceder, las lenguas ibéricas se han mostrado poco receptivas a la importación léxica, lo cual puede tenerse por una victoria inicial, algo más que pírrica, en el ámbito de los derechos humanos.

Este trabajo, *El libro del Defensor del Pueblo*, que hoy ve la luz, tiene una estructura y un carácter singulares. Pensado como obra de divulgación, participa también del rigor de los títulos especializados por razón de la materia. Ha procurado combinar, espero que con éxito, lo ameno con lo instructivo, como querían las enciclopedias de nuestra infancia que pretendían “enseñar deleitando”.

La parte sustantiva del libro se compone de dos núcleos principales: uno, sobre el origen y desarrollo de las instituciones defensoriales o valedoras de los derechos humanos en el mundo, y otro, muy detallado, sobre el Defensor del Pueblo, de España. El autor, Antonio Mora, excelente conocedor de la teoría y de la práctica, de nuestra anatomía y de nuestra fisiología, ha manejado con soltura el escalpelo para diseccionar, desde una perspectiva histórica y funcional, las bases, los antecedentes, la naturaleza y las características de la Institución. Ha dado trabazón y consistencia, manejando con pericia factores históricos, sociológicos y jurídicos, a unos materiales que no resultan fácilmente moldeables.

De puertas afuera, a partir del germen evolutivo de los principios, y de las instituciones derivadas de ellos, van apareciendo, como en círculos concéntricos,

¹ Así, M. Moliner: *Diccionario de uso del español*. 2ª ed. Gredos. Madrid, 1998.

los primeros ejemplos organizativos de los que se tiene noticia en el ámbito puramente nacional y, sucesivamente, las figuras supranacionales y las entidades de coordinación y enlace, con una especial insistencia en el horizonte iberoamericano.

De puertas adentro, la lupa se aplica a diferentes zonas de corte que dejan al descubierto metódicamente, con cuidado detalle, insospechados extremos relacionados con las normas reguladoras y con la experiencia de actuación del Defensor español. Su marco jurídico-constitucional, sus características, su manera de proceder y su progresivo asentamiento y arraigo, en el sentir de los ciudadanos y en la consideración por parte de los poderes del Estado; muy singularmente, de los responsables de la Administración, cuya actividad se encarga de supervisar. Lo que, dicho sea en honor de la verdad, constituye nuestro más firme motivo de orgullo, la manifestación más gratificante de los efectos de esa *auctoritas*, de ese poder de persuasión consustancial a la labor del Defensor.

Al texto principal se añaden, además, otros apartados complementarios de no menor utilidad y dinamismo. Me refiero, en particular al apéndice normativo, limitado a los textos realmente básicos que afectan a la Institución: la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el artículo 54 de la Constitución Española, la Ley Orgánica y el Reglamento de organización y funcionamiento que regulan la Institución; a una relación bibliográfica general y sumaria que, como el resto del contenido del libro, se ofrece en tres lenguas (francés e inglés, además del castellano), y a una serie de direcciones, también muy selectas, incluidos localizadores electrónico-informáticos, que se han considerado interesantes para los estudiosos y para quienes desarrollan su trabajo en el campo de la defensa de los derechos humanos.

Un aspecto atractivo que no quiero dejar de lado en esta presentación es el referente a lo que puede calificarse de *colorines*. Colorines en fotos y colorines en prosa. La reproducción de fotografías y cuadros relacionados con la sede del Defensor del Pueblo, de España, contribuye –así lo hemos creído– a acercar físicamente la Institución al lector. La prosa del corazón es la que se ha utilizado para compendiar las vidas de los defensores que me precedieron en el cargo por una parte, y la empleada en describir el palacio en que se sitúa la Oficina del Defensor (el Palacio del Marqués de Bermejillo) por otra. Prosa ésta última ejemplar, debida a la pluma/tecla de María José Imbernón, y que tiene un sentido más hondo y cordial. Se trata, ni más ni menos, que de permitir entrar, a quien lea el libro, hasta la misma cocina de la historia del edificio, y de las sucesivas remodelaciones operadas en él, para hacerlo más cómodo y más útil a quienes trabajamos en sus dependencias y a

quienes nos hacen el favor de visitarnos. Entrar hasta el fondo de la historia de la casa equivale a “enseñar la casa”, eso que se acostumbraba a hacer en tiempos pretéritos con los amigos como residuo de una hospitalidad ancestral que deseaba renovarse, al mudar de vivienda o al entrar a vivir en ella por primera vez.

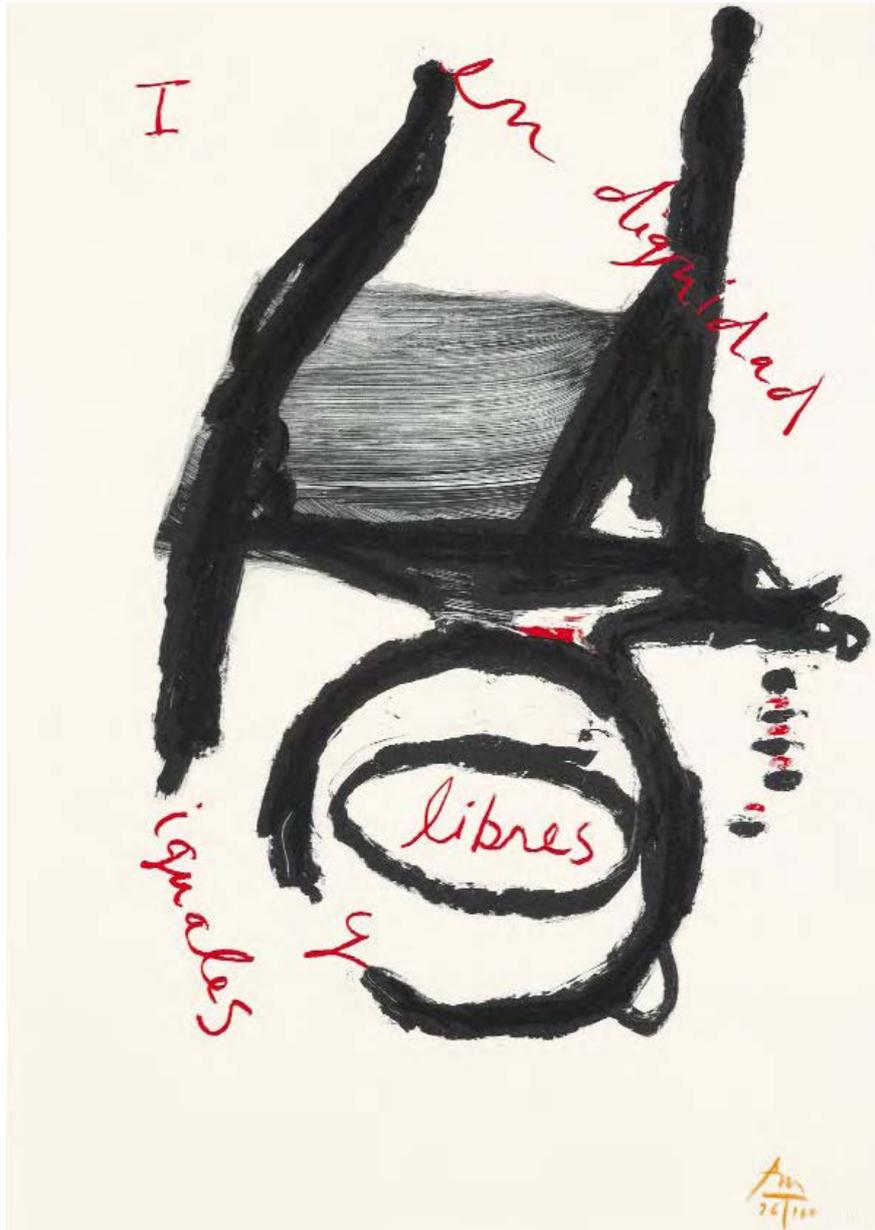
Precisamente eso es, en definitiva, lo que pretende este libro; mostrar la casa entera (el edificio y el espíritu que lo anima) y dar a conocer a los ciudadanos, del modo más cercano posible, los recursos de defensa de sus derechos constitucionales que el ordenamiento vigente les ofrece. Con objeto de dar un sentido plástico y atractivo a buen número de esos derechos, se han incluido en el libro ilustraciones, copia de los grabados que adornan la sede y que forman parte de una colección numerada, obra de destacados artistas españoles y americanos, para conmemorar el V Centenario del nacimiento del padre Las Casas, en 1493. Roberto Matta, Rufino Tamayo, Robert Motherwell, Julio Le Parc, Antoni Tàpies, Antoni Clavé, Eduardo Chillida, Antonio Saura, José Guerrero y Rafael Canogar plasmaron artísticamente para la ocasión cada uno de los artículos de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

En lo que se refiere al acostumbrado párrafo de agradecimientos, lo limito a la mención de la maestría y el buen hacer con que han sido especificadas las características del mobiliario pictórico que adorna el Palacio, algunas de cuyas piezas se han reproducido en el libro tan fielmente como ha sido posible. Esta labor esclarecedora e informativa ha sido llevada a cabo por el historiador del Arte don José María Quesada, y por el Director del Patrimonio Cultural de la Iglesia, monseñor Montes Toyos, que en la actualidad rige los destinos parroquiales de la Real Iglesia de San Ginés, en Madrid.

Enrique Múgica Herzog
Defensor del Pueblo



EL DEFENSOR DEL PUEBLO:
ORIGEN Y EXPANSIÓN



R. MOTHERWELL

Artículo 1. Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.

Derechos Humanos: de la declaración a la aplicación

En una ensoñación muy suya, el filósofo José Ortega y Gasset rememoraba una magistratura llamada “inspector de la unanimidad” que se había instituido en el estado griego de Heraclea, en el siglo IV antes de J.C.: “Yo he dejado muchas veces vagar la mente en torno a ese título oficial tan sugestivo y, aunque detesto todo cargo público, sólo ése me hubiera complacido ejercer”. Él no lo sabía, pero al filósofo le hubiera gustado ser Defensor del Pueblo, esa institución nacida en los países nórdico-europeos y difundida, no sin importantes variaciones, por todo el mundo. Es toda una historia. O un conjunto de historias que convendrá repasar separadamente, pues la idea y la misma evolución del Defensor del Pueblo tiene su suelo en dos ejes: por un lado los Derechos Humanos, desde sus múltiples declaraciones ‘nacionales’ hasta su internacionalización, institucionalización y efectiva aplicación; por otro, la creciente implantación del Estado social de Derecho, que supone una ampliación (de hecho multiplicación) de la Administración que comporta a menudo desvíos y malas administraciones que, a su vez, hay que controlar y redirigir. Entre ambos ejes nace y se desarrolla esta institución del Defensor del Pueblo. A veces se tiende a tener más en cuenta uno que otro, pero son los dos y su compleja historia (especialmente el relativo a los Derechos Humanos) lo que explican su nacimiento. Lo llamamos Defensor del Pueblo, que es el nombre que ha adoptado en España y con el que predominantemente se le conoce en Latinoamérica, pero también usaremos, muy a menudo de una forma indistinta, el nombre de origen escandinavo con el que se le conoce en todo el mundo: Ombudsman.

Los inicios

La idea de que todos los humanos deben gozar de unos derechos esenciales y comunes ya se puede encontrar en algunas de las antiguas civilizaciones, pues está en la base de muchas religiones. Pero conviene recordar que de una manera muy alejada de la idea moderna. La diferencia más decisiva está en que en la idea antigua la igualdad y la existencia de un vínculo común entre los humanos consiste en la convicción de que se trata de algo que *ya está dado* –por ejemplo: todos los hombres son iguales ante Dios–, mientras que en las declaraciones modernas lo que realmente es innovador es el hecho de proclamar un empeño y un compromiso. Así, los Derechos Humanos a veces tienden a confundirse con el derecho natural –se dicen que son inalienables en cualquier persona–, pero lo que en verdad contiene toda declaración sobre ellos es un *desideratum*: se quiere que así sea, de manera que se trata de un compromiso, incluso de una promesa para realizar algo que, en ese momento de declaración, está lejos de ser una realidad y que, de hecho, así se

reconoce con el mismo hecho de declararlo. La idea moderna no habla de un origen, sino de algo que hay que realizar, de manera que hay que moverse para que lo señalado como deseable sea posible y se realice efectivamente. Así es como nace algo que enfáticamente podemos llamar la historia de los Derechos Humanos y, dentro de ella, sus distintas fases, la de su declaración, su realización, la de su institucionalización y expansión por el mundo. Y esta historia, evidentemente, no ha terminado. Está en pleno despliegue.

A finales del siglo XVIII se produjo una ebullición de declaraciones de derechos en dos lugares muy precisos del mundo: en la colonia inglesa de América, que muy pronto iba a convertirse en un país independiente, los Estados Unidos, y en el Reino de Francia, que se encontraba a punto de convertirse en República. A ambos acontecimientos se los conoció en seguida con un nombre que hasta ese momento no se había empleado para los hechos producidos entre los humanos: Revolución.

La Declaración de los Derechos de Virginia (junio 1776), redactada para acompañar la Constitución de aquel Estado, fue utilizada por Thomas Jefferson para la primera parte de la Declaración de Independencia de los Estados Unidos (Filadelfia, 4 de julio de 1776), que contenía una enumeración bastante cercana a la noción moderna de los derechos del hombre: igualdad de todos los hombres, separación de poderes, poder al pueblo y a sus representantes, libertad de prensa, poder militar subordinado al civil, derecho a la justicia o libertad de culto religioso. La traducción de esta declaración a la lengua francesa tuvo su influencia en el comité de trabajo para la redacción de una Constitución y en la elaboración de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, en 1789, en plena Revolución Francesa.

El principio del artículo primero es desde entonces un punto de referencia para el inicio de toda declaración –y toda mera aproximación– relativa a los Derechos Humanos: “Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos”. Fue algo más que una declaración. Jules Michelet la llamó el “Credo de la Nueva Era”.

La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, además de enunciar una serie de principios fundamentales de orden político, atribuye a los pueblos y a los individuos unos derechos permanentemente actuales: el derecho a la resistencia contra la opresión (artículo 2), la presunción de inocencia (artículo 9), la libertad de opinión y de religión (artículo 10), la libertad de expresión (artículo 11) o el derecho a la propiedad (artículo 17).

Pero la Declaración no quedó así establecida, de una vez por todas. La Revolución Francesa prosigue, como es sabido, con complicadas vicisitudes que llevan a nuevas declaraciones de los derechos. A la escritora Olimpia de Gouges, su autoría de un proyecto de Declaración de los Derechos de la Mujer y de la Ciudadana (1791) le costaría literalmente la cabeza. Distintas suertes seguirían varias declaraciones consecutivas. La de los Derechos del Hombre y del Ciudadano del año I (1793) retomaba los contenidos de la de 1789, insistiendo especialmente en la igualdad y añadiendo el derecho a la asistencia (artículo 21), el derecho al trabajo (artículos 17 y 21), el derecho a la educación (artículo 22) o el derecho a la insurrección (artículo 35). El artículo 18 (“Todo hombre puede contratar sus servicios y su tiempo,

pero no se puede vender ni ser vendido”) queda registrado como un primer empeño contra la esclavitud, aun sin nombrarla explícitamente. A esta declaración siguió la de los Derechos y Deberes del Hombre y del Ciudadano (1795), mucho más restrictiva que las dos precedentes (de hecho suprimía todos los nuevos derechos de la de 1793) y que, tras el período del Terror, tenía la finalidad de restablecer el equilibrio entre derechos y deberes.

Lo que sigue es una historia subterránea. La Revolución parece girar y devorarse a sí misma, pero la idea de los Derechos del Hombre ya son algo más que una idea sostenida por unos pensadores en unos libros, pues ha pasado a ser una idea declarada y proclamada que tiene una fecunda vida a lo largo del siguiente siglo. Pero es más tarde cuando reaparece con fuerza la fiebre de declaraciones. Esta vez no es con la euforia novedosa de las Revoluciones (aunque también), sino de la novedad crucial del siglo XX: las guerras de alcance mundial.

Con el impacto de la Primera Guerra Mundial proliferan nuevas declaraciones que de una manera u otra vuelven a ponerse en la línea de proclamar y proteger los Derechos Humanos: la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos (1917), la Declaración soviética de los derechos del pueblo trabajador y explotado (1918) o la Constitución de Weimar (1919). Pero la vocación de dimensión internacional, aunque sea con contenidos parciales, se adquiere con la Declaración de los Derechos del Niño, o Declaración de Ginebra, adoptada en 1924 por la Sociedad de Naciones.

La Declaración Universal de 1948

El impulso decisivo será una consecuencia directa de la siguiente guerra mundial: la Carta Atlántica, surgida de un encuentro entre Churchill y Roosevelt en un barco de guerra, en 1941, obtiene como fruto, en enero de 1942, la Declaración de las Naciones Unidas, por la que veintiséis Estados se declaran comprometidos para luchar contra las potencias nazi-fascistas del Eje, comprometiéndose a crear, tras el conflicto, una organización internacional que trabaje para la paz mundial.

Terminada la guerra se firma la Carta de las Naciones Unidas, el 26 de junio de 1945 –el primer tratado internacional cuyos objetivos se basan expresamente en el respeto universal de los Derechos Humanos–, a la que sigue el Acta constitutiva de la UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura), en 1945.

Se ve, así, que la protección de los Derechos Humanos ha formado parte del proceso de madurez de la propia Organización de las Naciones Unidas, que tras tan sólo tres años de haberse creado consideró necesario un reconocimiento universal y específico de esos derechos, firmándose la Declaración Universal de Derechos Humanos, en la Asamblea General de la ONU, en París, el 10 de diciembre de 1948.

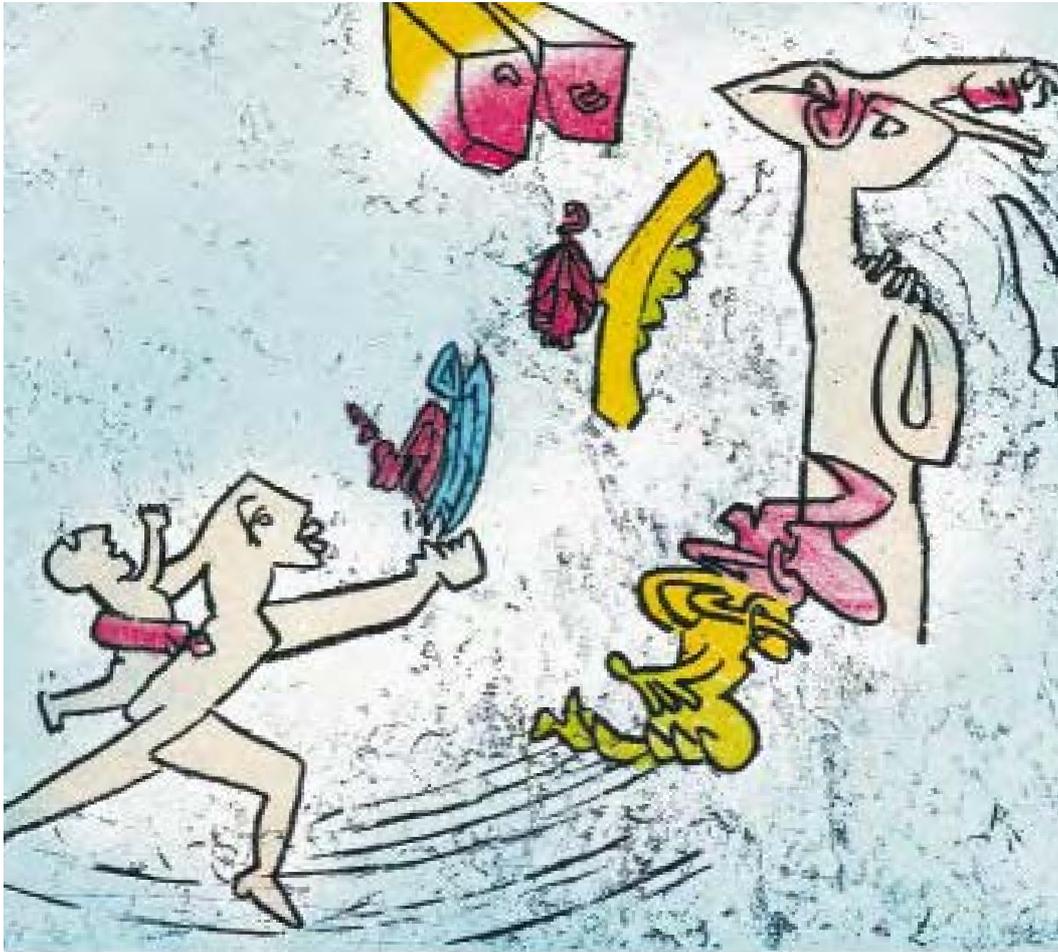
La proclamación se hace en estos términos iniciales que han llegado a ser tan conocidos: “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como



R. TAMAYO

Artículo 2.

1. Toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.
2. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía.



R. MATTA

Artículo 3. Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.

están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”. Por primera vez los Derechos Humanos son reconocidos “sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”. Su carácter innovador no se limita a la mera proclamación de objetivos, sino que incluye el compromiso de promover “el respeto universal a los Derechos Humanos (...) y a la efectividad de tales derechos”. Para poder cumplir tal misión, la Carta confiere en este momento a la ONU unas atribuciones y métodos que giran en torno a tres conceptos: “estudio”, “examen” y “recomendación”. La Asamblea exigió a todos los Estados miembros que publicaran y divulgaran el texto, de forma que esté “distribuido, leído y comentado en las escuelas y otros establecimientos de enseñanza, sin distinción fundada en la condición política de los países o de los territorios”.

Los Derechos Humanos quedaron definidos internacionalmente en estos términos y alcance: “un ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren por medidas progresivas de carácter nacional e internacional su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto en los pueblos de los Estados miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción”.

El artículo 30, que cierra el texto de la Declaración, es el que le da el carácter que determina su alcance mundial, cosa que no ha hecho más que afirmarse y confirmarse a lo largo de los años: “Nada en esta Declaración podrá interpretarse en el sentido de que confiere derecho alguno al Estado, a un grupo o a una persona, para emprender y desarrollar, actividades o realizar actos tendentes a la supresión de cualquiera de los derechos y libertades proclamados en esta Declaración”.

Desde la Declaración, será uno de los objetivos principales de la ONU desarrollar sus contenidos, dotándose de nuevos instrumentos a lo largo de los años. Eso se pone en marcha ya en una fecha tan cercana a la Declaración como el 12 de agosto de 1949, que es cuando se firma el convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra (Convenio IV), aprobado por la Conferencia diplomática para elaborar convenios internacionales destinados a proteger a las víctimas de la guerra.

Siguiendo esta línea de reforzamiento, la Declaración de Derechos Humanos se complementó con dos distintos Pactos, pero estrechamente relacionados con ella: el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, por un lado, y el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, por otro. Ambos pactos son de 1966 (si bien entraron en vigor en 1976). En el primero se resaltan varios puntos relacionados directamente con la Declaración de 1948, al señalar que: “El Derecho a la vida es inherente a la persona humana. Este derecho estará protegido por ley. Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente” (artículo 6). El Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, dentro de la misma línea de protección universal, se esfuerza para crear soluciones a medida de los países firmantes, teniendo en cuenta la gran diferencia de desarrollo que existe entre ellos, diferenciando entre países desarrollados y

otros en vía de desarrollo: “Los países en desarrollo, teniendo debidamente en cuenta los Derechos Humanos y su economía nacional, podrán determinar en qué medida garantizarán los derechos económicos reconocidos en el presente pacto a personas que no sean nacionales suyos” (artículo 2). Para asegurar la eficacia de estos dos pactos se crearon varios mecanismos encargados del control de su cumplimiento por parte de los países firmantes.

La institucionalización

Dentro de la ONU, el Consejo Económico y Social ya habló de la necesidad de crear instituciones nacionales en una fecha tan temprana como 1946 (dos años antes de la Declaración, pues). Se trataba de la convicción de que había que crearlas de implantación nacional, incluso con sedes regionales, para lograr una dinámica real a favor de la protección de los Derechos Humanos.

Fue sobre todo en 1978 cuando este tipo de instituciones recibieron un fuerte impulso. En un seminario celebrado ese año por la ONU en Ginebra, se fijaron unas primeras directrices relativas a la estructura y al funcionamiento de las instituciones nacionales de Derechos Humanos. Las funciones que se fijaron entonces fueron:

- Ser fuente de información sobre esos derechos para los gobiernos y para la población del país;
- contribuir a la educación de la opinión pública y promover la conciencia y el respeto de los Derechos Humanos;
- considerar cualquier situación particular que pudiera existir en el país que afectara a los Derechos Humanos;
- dar su opinión sobre cualquier cuestión que afecte a esos derechos.

Respecto a la estructura de las instituciones, las recomendaciones aprobadas fueron las siguientes:

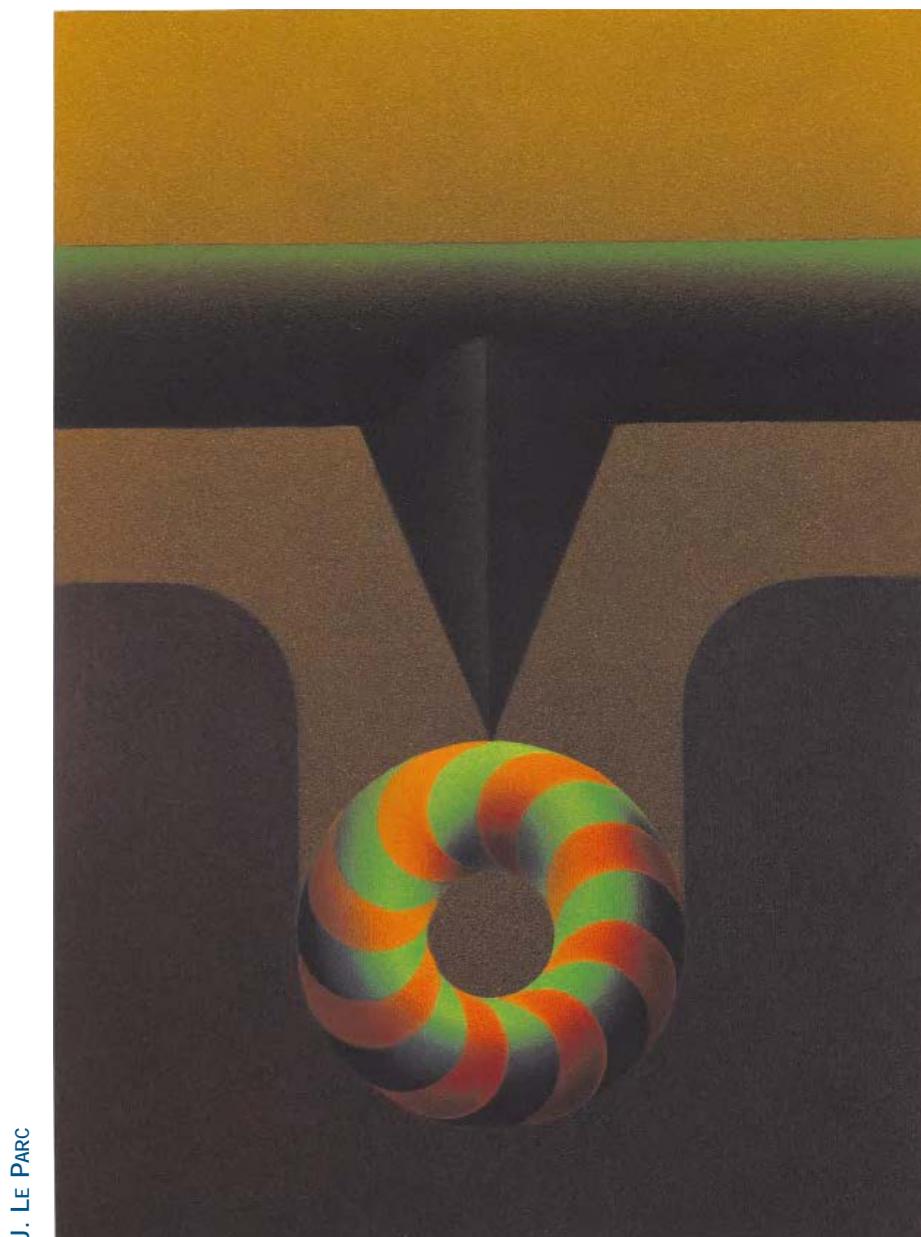
- Reflejar la composición más amplia posible de la población, de tal forma que hagan participar a todos los sectores en el proceso de adopción de decisiones relativas a los Derechos Humanos;
- un funcionamiento regular, con un acceso inmediato a cualquier particular o autoridad;
- estar dotadas, en su caso, de órganos locales o regionales de asesoramiento.

En años sucesivos, a lo largo de la década de los ochenta, se crearon muchas de estas instituciones en el mundo. En 1991 se celebró en París la primera Reunión Técnica Internacional sobre las Instituciones Nacionales de Promoción y Protección de Derechos Humanos. Sus conclusiones se concretaron en una resolución acerca de los principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales (comúnmente llamados “Principios de París”), que fueron aprobados por la Asamblea General, en 1993, y cuyos rasgos generales ampliaban los ya mencionados. Entre las atribuciones fijadas para estas instituciones se consideraron las siguientes:



A. TÀPIES

Artículo 4. Nadie estará sometido a esclavitud ni a servidumbre; la esclavitud y la trata de esclavos están prohibidas en todas sus formas.



J. LE PARC

Artículo 5. Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.

- Presentar al Gobierno, al Parlamento y a cualquier órgano pertinente recomendaciones, propuestas e informes sobre todas las cuestiones relativas a los Derechos Humanos;
- procurar que la legislación y las prácticas nacionales se armonicen con las normas internacionales;
- estimular la ratificación y aplicación de las normas internacionales;
- contribuir a la preparación de informes de conformidad con los instrumentos internacionales;
- colaborar en la elaboración de programas dedicados a los Derechos Humanos;
- cooperar con las Naciones Unidas, las instituciones regionales y las instituciones nacionales de otros países.

La conformación de este tipo de comisiones varía de un país a otro, dado que aun siendo una recomendación por parte de la ONU, su implantación siempre depende de una manera muy directa de un proceso nacional y de una legislación específica. Muchos países han optado por otro tipo de institución, en otros incluso se mantienen varias en función paralela. En la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993, celebrada en Viena, se firmó una declaración en la que al abordar esta cuestión se reconocía la conveniencia de que cada Estado elija el marco de institución nacional que mejor se adapte a sus necesidades.

Hacia una instancia jurídica: el Tribunal Penal Internacional

Paralelamente a este proceso que va de las diversas declaraciones de los Derechos Humanos a su concreción internacional e institucionalizada por parte de la ONU, se desarrolla un proceso que lleva a la creación de un Tribunal Penal Internacional. Su raíz está ya en el Tratado de Versalles (1925), en cuyo artículo 227 se declaró culpable al Káiser Guillermo II por haber desencadenado una guerra de agresión. Se penalizaba por primera vez un crimen internacional, aunque no se le llamó crimen contra la paz o delito de agresión. En 1945, los vencedores de la Guerra, el Reino Unido, la Unión Soviética, Estados Unidos de América y Francia aprobaron el Acuerdo de Londres que permitió la creación del primer tribunal militar internacional, conocido como el Tribunal de Nuremberg, en el cual se conocían cuatro delitos: conspiración, crímenes contra la paz, crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad. Un año más tarde, tras un acto unilateral del gobernador americano en Extremo Oriente, nació un tribunal internacional (el Tribunal militar internacional de Extremo Oriente), cuyos jueces no sólo pertenecían a las cuatro grandes potencias, sino también a todos los demás países beligerantes como Japón y otros neutrales como la India.

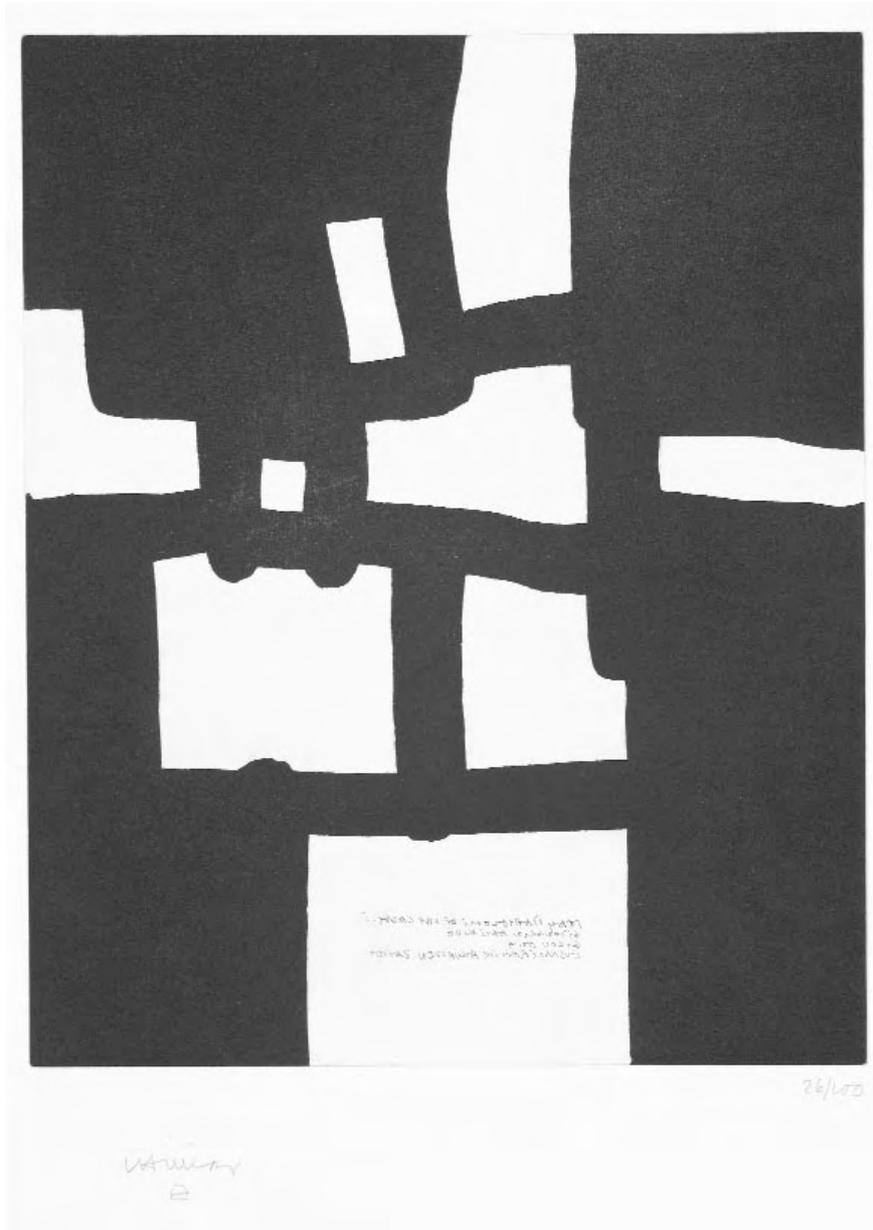
En la década de los noventa se crearon, al amparo del artículo 41 de la Carta de las Naciones Unidas, dos tribunales *ad hoc*. En su resolución 208, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas creó el Tribunal Internacional para la ex-Yugoslavia para juzgar a todas las personas naturales, incluidos los Jefes de Estado (artículos 6 y 7), que cometieron

crímenes internacionales en el territorio de la antigua Yugoslavia a partir del 1 de enero de 1991 hasta una fecha que será determinada por el Consejo de Seguridad (artículo 8, Resolución 827). Este Tribunal conoce de violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario (artículo 2 de la Convención de Ginebra de 1949), violaciones de normas y costumbres de guerra (artículo 3 de la Convención de La Haya y artículo 4 de la Convención contra el Genocidio) y crímenes de lesa humanidad, es decir asesinatos, torturas y violaciones contra civiles de forma sistemática o masiva (artículo 5).

En 1994, a petición del Gobierno de Ruanda, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas adoptó la Resolución 955 para crear un tribunal internacional que juzgaría los crímenes cometidos en el territorio de Ruanda y en el territorio de los Estados vecinos (Burundi, Zaire, Uganda y Tanzania), entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 1994 (artículo 7 de la Resolución). Este tribunal establece los delitos de genocidio (artículo 2 de la Convención contra el Genocidio) y crímenes de lesa humanidad (artículo 3, común a los Convenios de Ginebra y el Protocolo Adicional II).

En 1989 había surgido, en la Asamblea General de las Naciones Unidas, un movimiento impulsado por países de América Latina para reactivar el proceso de creación de una jurisprudencia penal internacional, en el que ya se había pensado en 1947, pero que nunca se concretó por la falta de acuerdo entre los Estados. En la Conferencia de Roma del 17 de julio de 1998, los diversos Estados, así como asociaciones de representantes de la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales negociaron los textos del tratado que consagra el *Estatuto de Roma* y aprobaron por unanimidad más de cien de los ciento veintiocho artículos. Hasta el 31 de diciembre de 2000, ciento treinta y nueve Estados firmaron el *Estatuto de la Corte*. Después, en una segunda etapa se ratificó el tratado por un tercio de la comunidad internacional, lo mínimo necesario para que se establezca una institución internacional representativa de todos los países del mundo. La creación de la Corte Penal Internacional es un intento de crear un tribunal internacional de carácter permanente, general y universal, porque los tribunales actuales se prestan fácilmente a críticas, dado que su justicia es de carácter selectivo y ocasional y son tribunales que fueron creados después de la comisión de los hechos. La Corte Penal Internacional tiene competencia para juzgar crímenes de genocidio (artículo 6), de lesa humanidad (artículo 7), de guerra (artículo 8) y de agresión (artículos 5, 121 y 123). Su competencia territorial se extiende a todos los Estados partes y los Estados que acepten su competencia (artículo 12). La Corte podrá juzgar a todas las personas nacionales de estos Estados que hayan cometido uno de los crímenes para los que la Corte tiene competencia (artículo 25), así como todos los crímenes que se cometieron en un Estado parte.

En el desarrollo de los Derechos Humanos y la implantación de instituciones que los promueven y defienden, la materialización de un ámbito jurídico, concretado en un tribunal penal, es una pieza más, una parte de un mismo proceso.



E. CHILLIDA

Artículo 6. Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica.

La mala administración

No puede decirse que la mala administración sea un concepto fácil y unívoco a la hora de definirlo, aunque, de no tener que entrar en definiciones más o menos exactas, todo el mundo sabe de qué se trata, pues ha sufrido en un momento u otro ese tipo de fenómeno. Hay quien, sencillamente, lo llama 'burocracia', o exceso y desbocamiento de ella. De una manera genérica suele identificarse la mala administración con la forma de agravio administrativo o con el tipo de incorrección administrativa que en principio no es susceptible de recurso ni justiciable. Es un mal de la administración desarrollada, pero también de su descontrol. El concepto está especialmente contemplado por el derecho francés y anglosajón (en los textos de Administración pública de estos países –en principio en medios académicos, pero poco a poco también en medios políticos y aun periodísticos– se habla a menudo de *maladministration*). Pero puede decirse que hoy en día es un problema mundial.

Lo que resulta más fácil de precisar son los síntomas y los casos que pueden acordarse como distintivos de mala administración. Hagamos una primera lista: irregularidades y omisiones administrativas, trato injusto, discriminación, abuso de poder, negligencias, procedimientos ilícitos, falta o denegación de información, demoras innecesarias, favoritismos, disfuncionamiento o incompetencia... Pero el más extremo exponente de mala administración es la incapacidad de un servicio público para plantearse, localizar y superar estos síntomas y casos, pues entonces sus efectos no harán más que permanecer y repetirse, cuando no multiplicarse.

Para algunos tratadistas –y la mala administración cada día es objeto de una mayor atención– hablar de este concepto no implica necesariamente tachar a ningún aparato administrativo con adjetivos denunciadores o acusar a unos funcionarios de ser incompetentes. Al contrario, vienen a decir, se trata de la localización de un núcleo sano de la democracia. Consciente de los efectos secundarios de su funcionamiento, el aparato burocrático debe reconocer y buscar los contratiempos y desviaciones de su marcha. Digamos que es como el principio mínimo para la solución de cualquier mal: el reconocimiento de que existe. Así, sólo revisándose periódicamente puede renovarse y mejorar el rendimiento organizativo de una administración o de un servicio público.

La Administración, según una definición muy común, debe estar al servicio del interés general y preocupada por el respeto de los derechos que asisten a sus usuarios, tratando de manera conveniente las misiones que tiene asignadas. Esto se entiende mejor cuando se traslada la cuestión al ámbito y criterio de la economía de la empresa, algo que, al fin y al cabo, suele hacerse más allá del criterio comparativo. En el ámbito empresarial se reconoce sin ninguna dificultad que un aparato de control de presupuestos es un signo de

autocrítica en el terreno de gestión económica que sólo suele conllevar beneficios (y en el mejor de los casos, no sólo económicos).

Pero, claro, en el servicio público los daños a los que se expone el posible mal administrado pueden ser más lacerantes que el de la pérdida económica. En el terreno sanitario, la mala administración puede generar daños sencillamente irreparables, y aunque en ocasiones los daños sean indemnizados, en general esto puede ser lo de menos si de lo que se trata es de la vida o de la integridad física del afectado (en este ejemplo, doblemente paciente). Alcanzar un sistema de Administración sanitaria con el mínimo –si es que no con la eliminación– de posibles efectos secundarios es el sueño de cualquier sociedad democrática que se precie de serlo. Aquí, pues, no se trata de pequeños desperfectos o de algunas disfunciones, sino del posible empeoramiento –si no la muerte– de enfermos en lista de espera. Y, como queda dicho, no puede quedarse todo en que el aparato administrativo y el poder judicial solucionen el caso con la indemnización a los familiares y el castigo a los responsables puntuales, que a menudo forman parte de un círculo vicioso de burocracia. Por seguir con el ejemplo sanitario, la solución realmente efectiva del problema pasará por la localización de sus últimas raíces y todos sus desarrollos. A menudo la mala administración se ataja por los sectores menos visibles y aun menos vistosos de una gran política: acaso con la modificación de la pequeña normativa, antes (y sobre todo después) de la gran reforma legislativa; tanto procediendo al inevitable aumento de las plantillas de médicos (siempre en el ejemplo sanitario en el que estamos), como a la reorganización de esas plantillas, adecuadas a nuevas situaciones; la formación continua no sólo del personal sanitario, sino también de los funcionarios encargados de procesar burocráticamente los datos de los pacientes, etc. Estos pasos pueden formar parte del replanteamiento de una política sanitaria que a su vez sea sana, constituyéndose así en un índice de la conciencia de todos los escafolones de la Administración ante los problemas generados por su propio funcionamiento.

Los servicios públicos no son valorados de la misma forma según el lado desde donde se los mire, ésta puede ser una buena divisa para hablar de la mala administración (y hablar de ella al mal administrador). Acaso al ciudadano no quepa mostrarle mejor sondeo que el de su opinión a pie de cola ante una ventanilla. Lo que es seguro es que el usuario afectado por la mala administración se siente impotente, inquieto y desconfiado porque desconoce los procesos burocráticos y no siempre mantiene una relación favorable con el funcionario que se ocupa de su caso. A eso cabe añadir los textos de unos formularios que tienden a ser difíciles de entender, los retrasos en la devolución de los documentos, etc.

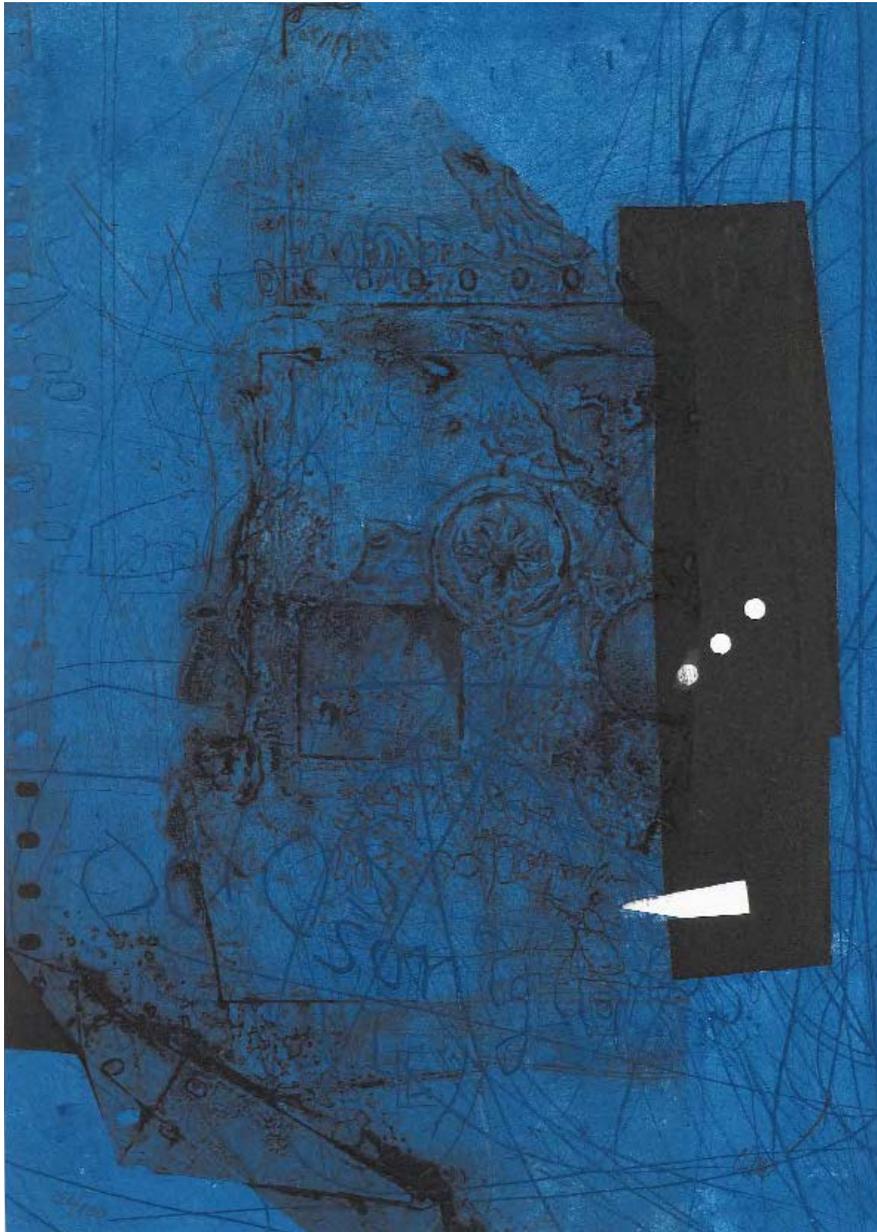
El teórico de la mala administración suele argumentar que el límite de una eficaz vigilancia de este fenómeno está en el hecho de que tenga que ser el propio organismo administrativo –y a menudo la misma Administración– quien le ponga límite y solución. De ahí la importancia de un sistema de control externo: externo no sólo a una administración dada, sino a la misma Administración en cuanto tal. Independencia y autonomía, pues. Se trata entonces de una instancia que va más allá del servicio de reclamaciones. Éste tiene una función, pero debe haber una instancia que esté fuera de ella a la vez que tenga capacidad de controlarla.

Con ello estamos de lleno en otro de los cometidos de los Defensores del Pueblo. Todo lo que seguirá en este libro sobre esta Institución abordará de una forma más o menos directa la cuestión de la mala administración y una de las maneras de enfrentarse a ella. Dejemos dicho ahora que quien ha insistido muy especialmente en el concepto de mala administración vinculándolo a la institución del Ombudsman o Defensor del Pueblo ha sido el Defensor del Pueblo Europeo. Lo ha hecho en varios de sus documentos hasta llegar a elaborar un *Código europeo de buena conducta administrativa*, aprobado por el Parlamento Europeo, en 2001. Un recorrido por lo esencial de su articulado da una idea bastante cabal, a la manera un tanto sentenciosa, de lo que se puede entender por lo contrario de la mala administración, y que no es otra cosa que eso que ese Código llama buena conducta administrativa (dicho llanamente, buena administración):

- Legitimidad.
- Ausencia de discriminación.
- Proporcionalidad.
- Ausencia de abuso de poder.
- Imparcialidad e independencia.
- Objetividad, legítimas expectativas, consistencia y asesoramiento.
- Justicia.
- Cortesía.
- Respuesta en la lengua del ciudadano.
- Acuse de recibo e indicación del funcionario competente.
- Obligación de remisión al servicio competente.
- Derecho a ser oído y a hacer observaciones.
- Plazo razonable de adopción de decisiones.
- Deber de indicar motivos de las decisiones.
- Indicación de las posibilidades de apelación.
- Notificación de la decisión.
- Protección de datos.
- Mantenimiento de archivos adecuados.

Y para que el Código, a su vez, sea objeto de buena conducta y de buen uso, en el antepenúltimo artículo se prescribe que ese Código sea de acceso público.

Veamos el camino recorrido hasta aquí. Por un lado, hemos visto cómo desde finales del siglo XVIII se ha seguido un proceso que va de la Declaración de los Derechos Humanos a su efectiva institucionalización, sobre todo a partir de la Declaración de 1948 y el trabajo que desde entonces ha efectuado la ONU. Por otro lado, acabamos de señalar la concreción de los efectos negativos de la burocracia de las Administraciones públicas en el concepto de mala administración. Ahora hay que ver cómo ante ambos hechos, la vulneración de los Derechos Humanos y la práctica de la mala administración, se han ido erigiendo unas instituciones por todo el mundo que habrá que examinar en las siguientes páginas.



A. CLAVE

Artículo 7. Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley.
Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación.

La institución del Ombudsman

Origen e historia

En muy pocos años se han ido implantando instituciones de defensa de los derechos fundamentales y de control o supervisión de la Administración, con distintas configuraciones y denominaciones.

La figura del Ombudsman fue creada en el siglo XIX en los reinos escandinavos del norte de Europa. Esa palabra, que se ha impuesto en muchas partes del mundo, suele traducirse como “tramitador”, “representante”, o incluso más libremente con el sentido de “tramitador e intérprete de leyes”, si bien ha terminado por ser equivalente a Defensor del Pueblo.

Fue el rey Carlos XII –en el reino repartido en comarcas que entonces conformaban Suecia y Finlandia– quien en 1713 nombró a un representante llamado *Hägsteombudsmännen* para controlar la administración del gobierno. Su cometido venía a añadirse a la de un canciller de justicia en Suecia, que tenía la obligación prioritaria de velar por el cumplimiento de leyes y normas por parte de los funcionarios públicos. Existía entre ambos representantes, pues, una cierta complementariedad, prefigurando entre los dos lo que en el futuro sería el Ombudsman. A partir de 1766, el canciller de justicia dejó de ser designado por el rey, pasando a serlo por las representaciones de los cuatro Estados, convirtiéndose poco a poco en un funcionario real, hasta que a raíz del golpe de Estado del rey Gustavo III pasó a tener las competencias de un ministro de justicia.

Origen y desarrollo en la Europa escandinava

El Ombudsman propiamente dicho, con el nombre de *Justitie Ombudsman*, apareció en Suecia, en la nueva Constitución de 1809, resultado del enfrentamiento revolucionario de la época, que hacía un especial hincapié en la separación de poderes: entre el Rey y su Consejo, el Parlamento y los tribunales. El Ombudsman, nombrado por el Parlamento, tenía encomendado el control de las actividades gubernamentales, la correcta aplicación de las leyes y la denuncia de todas las irregularidades y negligencias de los funcionarios y administradores de justicia, además de investigar las reclamaciones de los ciudadanos. Parte de esta Constitución sigue en vigor hoy en Suecia, especialmente el capítulo relativo a la forma de Gobierno, donde se establece la figura del Ombudsman. Más tarde, otros textos han ido desarrollando y complementando la Constitución: la Ley Orgánica de Sucesión, de 1810, la Ley Orgánica del Parlamento, de 1866, y, por último, la Ley de Libertad de Prensa, en la que

Figura 1: EL OMBUDSMAN EN LA EUROPA ESCANDINAVA

<i>País</i>	<i>Nombre</i>	<i>Tipo(s)</i>	<i>Implantación</i>
Dinamarca	Ombudsman	Estatal	1953
Finlandia	Eduskunnan Oikeusasiamies	Estatal	1919
Noruega	Ombudsman	Estatal y sectorial	1955-1962
Suecia	Ombudsmän	Estatales y sectoriales	1809

se establece una serie de parámetros relacionados con el Ombudsman, como el derecho de la ciudadanía a consultar los documentos oficiales. Estos cuatro textos han sido objeto de múltiples modificaciones de detalle desde su entrada en vigor.

En dicha Constitución (artículo 6 del capítulo XII sobre el control parlamentario) el Ombudsman quedaba previsto en los siguientes términos: “El Parlamento designará uno o varios procuradores parlamentarios (*Ombudsmän*) encargados, conforme a las instrucciones dadas por la asamblea, de vigilar la aplicación de las leyes y reglamentos en el ámbito de las actividades públicas, y que serán habilitados para actuar ante la Justicia en los supuestos previstos en tales instrucciones”. En este contexto se preveía la posibilidad de designar tantos procuradores (*Ombudsmän*) como se considere necesario, creando así la tradición vigente hasta hoy de varios Defensores, tales como el de Justicia (*JO*), el del Consumidor, el del Libre Comercio, el Militar (*MO*) y más recientemente el de Medio Ambiente. La unión de los distintos Ombudsman suecos en una sola institución, con la supervisión general de uno de ellos, se llevó a cabo en 1968.

En Finlandia, que había conocido a los antecesores de Ombudsman al formar parte del Reino de Suecia, se readoptó, tras conseguir su independencia de Rusia, la Institución en su primera Constitución de 1919. Dinamarca instituyó, en el transcurso de una reforma constitucional de 1953, el Ombudsman, ampliando su competencia de lo sectorial a lo general, encargándole del control de la Administración, tanto civil como militar. En la misma época, Noruega creó un Ombudsman militar en 1955, que en 1962 se duplicó con otro civil.

Difusión en las democracias tras la Segunda Guerra Mundial

La reconstrucción de Europa, tras la devastación que supuso la Segunda Guerra Mundial, se hizo con la convicción de que los ideales de libertad y democracia deben ir acompañados de instrumentos institucionales específicos que les sirvan de garantía (también se hace, tal reconstrucción, con una guerra fría, todo hay que decirlo, y así se entiende mejor la enorme lentitud y la continua zozobra con que avanzó todo). Hemos visto el proceso que lleva a la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y la conciencia que desarrolló la ONU para que se crearan instituciones nacionales que trabajaran activamente para esos

Figura 2: EL OMBUDSMAN O DEFENSOR DEL PUEBLO EN EUROPA

<i>País</i>	<i>Nombre</i>	<i>Tipo(s)</i>	<i>Implantación</i>
Alemania	Wehrbeauftragter des Bundestages	Sectorial (Militar)	1956
Andorra	Raonador del Ciutadà	Estatal	1998
Austria	Volksanwaltschaft	Estatal	1982
Bélgica	Le Médiateur fédéral	Regionales	1991
Chipre	Commissioner for Administration	Estatal	1991
España	Defensor del Pueblo	Estatal y autonómicos	1981
Francia	Médiateur de la République	Estatal	1973
Grecia	Sinigoros Tou Politi	Estatal	1997
Groenlandia	Lanstingets Ombudsman	Estatal	1994
Irlanda	Ombudsman	Estatal	1980
Italia	Difensore Cívico	Regionales	1971
Luxemburgo	Commission des Pétitions	Estatal	2001
Malta	Parliamentary Ombudsman	Estatal	1995
Países Bajos	Ombudsman Nationale	Estatal y regionales	1981
Portugal	Provedor de Justiça	Estatal	1975
Reino Unido	Parliamentary Ombudsman	Estatal y regionales	1967
Suiza	Ombudsman	Regional	1971

derechos. Paralelamente, en varios Estados se adoptaba la figura del Ombudsman. La historia de ello no es sólo la de la adopción o el despliegue de una idea (y ya realidad en el norte de Europa), pues se trata de un proceso más complejo de variaciones, reformas y reestructuraciones que, propiamente, no ha finalizado. Tanto es así que muchos países en los que se implantan estas instituciones, a los pocos años se hacen pequeñas reformas en su ley que le dan nuevas competencias. Y, como veremos luego, hay instituciones que llevan el nombre de Comisión Nacional de Derechos Humanos que, de hecho, tienen buena parte de las características –si no todas– del Ombudsman, mientras que alguna institución que asume el papel de Ombudsman (con el nombre que sea) no reúne todas esas características (empezando por una de las más importantes, la de ser elegido por el Parlamento).

Israel conoció una figura afín (Controlador del Estado) casi al tiempo que nacía su Estado, en 1949, reformulándose en 1971 como un Ombudsman propiamente dicho. En cambio Alemania Federal adoptó el modelo del Ombudsman militar en 1956, considerando que no era necesario establecer uno civil, al fortalecer la Comisión de Derecho de

Figura 3: OTROS PAÍSES

<i>País</i>	<i>Nombre</i>	<i>Tipo(s)</i>	<i>Implantación</i>
Australia	Ombudsman	Regionales	1972
Canadá	Ombudsman / Protecteur du Citoyen	Regionales	1967
Corea del Sur	Ombudsman	Estatal	1994
EE.UU.	Ombudsman	Regionales	1969
Israel	Ombudsman	Estatal	1971
Japón	Oficina Evaluación Administrativa	Estatal	2001
N. Zelanda	Ombudsman	Estatal	1962
Rusia	Plenipotenciario para los Derechos Humanos	Federal	1996

Petición que debería desarrollar la misma función. Así, la Ley de los Poderes de la Comisión de Peticiones del Bundestag Alemán, de 1975 (con varias modificaciones posteriores), otorga unas competencias, como la de investigación, que van más allá de las funciones que tiene asignada una comisión parlamentaria de peticiones en otros países (por otro lado, la Comisión alemana pertenece, como un miembro más, a los dos institutos del Ombudsman, el internacional y el europeo).

En Nueva Zelanda se creó el Ombudsman en 1962. Entre los años 1972 y 1979, en Australia se establecieron Ombudsman federales del Norte y del Sur (ambos en 1972), y de la Commonwealth de Australia (1976).

Paralelamente, en algunos países han ido apareciendo otro tipo de instituciones similares, sin coincidir plenamente con el modelo de Ombudsman estatal y con el carácter de comisionado parlamentario que tampoco es la Comisión de peticiones. Es el caso de Gran Bretaña, que en 1967 (con revisiones en 1994), se creó el Comisario Parlamentario para la Administración (llamado 'Ombudsman' sólo por extensión), formalmente nombrado por el Rey, a propuesta del Gobierno. Entre las limitaciones de investigación que le caracterizan está la de no poder investigar a la policía ni a las autoridades locales. O es el caso de Francia y su Mediador de la República, creado en 1973, que es nombrado por el Gobierno y sólo puede recibir las quejas de los ciudadanos a través de un miembro del Parlamento.

A su vez se han ido desarrollando distintos modelos de Defensor sectorial, como el ya mencionado militar de Alemania Federal, o generales, pero de alcance regional, caso de Italia, donde tras implantarse un Defensor regional en la Toscana, en 1971, entre 1979 y 1989 se crearon hasta once en las distintas regiones (ejerciendo el de la Toscana ciertas funciones de coordinación). Instituciones regionales (federales o autonómicas), variadamente relacionadas con el Ombudsman han ido apareciendo a lo largo de los años en América. En Canadá



R. CANOGAR

Artículo 8. Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que le ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley.

Figura 4: DEFENSORES DEL PUEBLO EN ÁFRICA Y ASIA

<i>País</i>	<i>Nombre</i>	<i>Tipo(s)</i>	<i>Implantación</i>
Botswana	Protector Público	Estatal	1997
Burquina Faso	Médiateur	Estatal	1995
Gabón	Médiateur de la République	Estatal	-----
Ghana	Commissioner for Human Rights & Administrative Justice	Estatal	1969
Gambia	Ombudsman	Estatal	-----
India	Lok Ayukta	Regionales	1972
Indonesia	Ombudsman Commission	Estatal	-----
Jamaica	Parliamentary Ombudsman	Estatal	1978
Madagascar	Défenseur du Peuple	Estatal	1992
Malasia	Public Complaints Bureau	Estatal	1994
Malawi	Ombudsman	Estatal	1994
Mauricio	Ombudsman	Estatal	1968
Mauritania	Médiateur de la République	Estatal	----
Namibia	National Ombudsman	Estatal	1990
Nigeria	Public Complaints Commission	Estatal	1975
Pakistán	Wafaqi Mohtasib	Estatal	----
Senegal	Médiateur de la République	Estatal	1991
Sudán	Public Grievances and Correction Board	Estatal	1995
Sudáfrica	Public Protector	Estatal	1996
Tanzania	Permanent Commission of Enquiry	Estatal	1966
Taiwán	Control Yuan	Estatal	1992
Tailandia	Ombudsman	Estatal	1999
Túnez	Médiateur Administratif	Estatal	1992
Uganda	Inspector General of Government	Estatal	1986
Zambia	Investigator General	Estatal	1973
Zimbabwe	Ombudsman	Estatal	1982

existe la institución en Alberta y New Brunswick, 1967; Québec, 1969; Manitoba, 1970; Nueva Escocia, 1971; Saskatchewan, 1973; Ontario, 1975; Newfoundland, 1975; British Columbia, 1979; Yukon, 1996. De Estados Unidos de América lo hay en Hawai, 1969; Jamestown, NY, 1970; Dayton, 1971; Seattle, 1971; Nebraska, 1971; Iowa, 1972; Wichita, 1972, etc.

En 1980 se instituyó un Defensor del Pueblo en Irlanda y en 1981 (con modificaciones, tras la Constitución de 1983) en Holanda. En Austria existe la Junta del Defensor del Pueblo, contemplada por la Constitución y cuya ley es de 1982 (si bien cuenta con un antecedente en 1976). Les siguieron los de Hong-Kong (1988), Corea del Sur y Malasia (1994). En Groenlandia existe un Defensor del Pueblo desde 1994. En Bélgica existían mediadores federales –Flandes, 1991; el Valón, en 1994–, regulados ambos por una ley de 1995. Son elegidos por el Parlamento.

Sudáfrica estableció en 1996 el Protector Público. En Grecia se ha dado el caso peculiar de adoptar un Defensor del Pueblo, en 1997, nombrado por el Consejo de Ministros, pero que deberá ser modificado a partir de la Constitución, en cuya modificación de 2001 prevé un Defensor independiente del poder ejecutivo y con mayores competencias.

En África puede decirse que se dio una correlación entre la independencia de varios países y la instauración de un Defensor o institución semejante. Son los casos de Tanzania, independencia de 1964, Defensor de 1966; en Ghana, respectivamente, 1957 y 1969; Mauricio, 1968 y 1970; Zambia, 1964 y 1973.

Transiciones a la democracia en España e Iberoamérica

Portugal y España viven con muy pocos años de diferencia el final de dos dictaduras muy longevas. En ambas transiciones a la democracia, y en sus respectivos procesos constituyentes, surge la institución del Ombudsman. Y en ambos casos es importante el énfasis que se pone en su cometido de defensa de los derechos fundamentales. Creado en 1975, en Portugal es llamado Provedor de Justiça.

La Ley del Defensor del Pueblo español es de 1981. Poco después de su implantación se fueron creando defensores regionales en distintas autonomías españolas, cada uno de ellos dependiente de su respectivo Parlamento: en 1983 el Defensor del Pueblo Andaluz; en 1984 el Síndic de Greuges de Cataluña y el Valedor do Pobo de Galicia; en 1985 fueron creados por sus respectivas leyes el Ararteko (Defensor del País Vasco), el Justicia de Aragón y el Diputado del Común de Canarias; en 1988 el Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana; en 1994 el Procurador del Común de Castilla y León; en 2000 el Defensor del Pueblo de Navarra; y en 2001 el Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha. Existe una ley para el Síndic de Greuges para las Illes Balears, desde 1993, aunque aún no se ha implantado la Institución, de la misma manera que el Estatuto de Autonomía de Extremadura prevé un Defensor del Pueblo sin que se haya aprobado todavía su ley.

Y si la implantación del Defensor del Pueblo en España –incluidos los autonómicos– corresponde a una consecuencia de la transición a la democracia, cabe ver como un proceso relativamente comparable la implantación de esta Institución en distintos países de Latinoamérica, proceso en el cual el caso español no ha dejado de ser un punto de referencia, si bien en contextos sociales y políticos muy distintos, además de producirse en algunos países procesos más o menos largos, y casi siempre bien peculiares, que llevaron a adoptar la Institución en su ordenamiento. Comparten en todos los casos el mayor énfasis en los derechos fundamentales por delante del control de la Administración, aun sin dejar de tener esta segunda competencia.

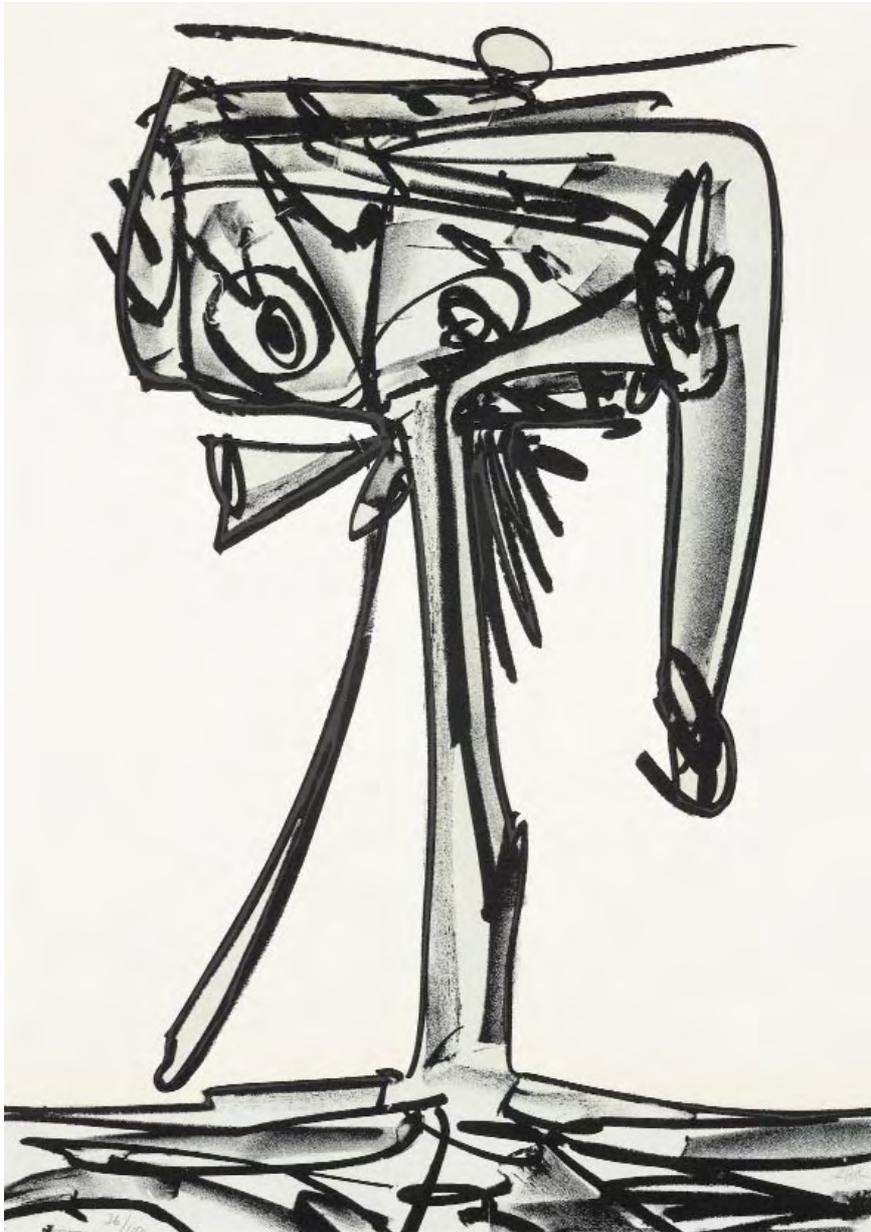
En varios países latinoamericanos dicha implantación ha partido de una reforma constitucional, como es el caso del primero de ellos en tener Defensor, la República de Guatemala, que previó esa institución –Procurador de los Derechos Humanos– en su Constitución de 1985. México es el siguiente país americano en adoptar un Defensor nacional, si bien no dejó de contar con claros antecedentes, empezando por el más remoto, el de la Procuraduría de los Pobres, del Estado de San Luis de Potosí (1847), y alguno más directo y reciente, como la Procuraduría Federal del Consumidor, creada en 1975 y puesta en marcha el año siguiente. En 1990 se creó una Dirección General de Derechos Humanos que fue el antecedente directo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, creada en 1992 (mediante una reforma constitucional) y que si bien empezó como el tipo de institución que lleva ese nombre que no coincide plenamente con el Ombudsman parlamentario, ha terminado por asimilarse plenamente a él desde la reforma de su ley, en 1999.

También tiene su historia particular el Procurador del Ciudadano de Puerto Rico, que existe desde 1977, aunque años más tarde deja de ser elegido por el Gobierno, para serlo por el Parlamento (desde su reforma de 1987). En El Salvador se creó un Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos en 1991, a raíz de la reforma constitucional que siguió a la guerra civil. Y de la Constitución de Colombia, de aquel mismo año, nació su Defensor del Pueblo, contando con varios intentos anteriores para crear una figura parecida. En Perú se configura un Defensor del Pueblo en su Constitución de 1993.

En Costa Rica se creó la Defensoría de los Habitantes en 1992, después de varios intentos en la década anterior. En Argentina existe una tradición de defensores regionales y municipales (el pionero es el de Buenos Aires, de 1985) hasta que se creó el Defensor del Pueblo de la nación en 1993. Siguieron el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos de Honduras, en 1995; la Procuraduría para los Derechos Humanos de Nicaragua, en 1995; la Defensoría del Pueblo de Paraguay, en 1995; la Defensoría del Pueblo de Ecuador, en 1997; la Defensoría del Pueblo de la República de Panamá, en 1997; el Defensor del Pueblo de Bolivia, en 1997.

Transiciones a la democracia en la Europa del Este y Rusia

Con la misma expresión “transición a la democracia” se puede hablar de situaciones considerablemente distintas. Una cosa es la transición a la democracia de los tres países del



A. SAURA

Artículo 9. Nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado.

Figura 5: DEFENSORES DEL PUEBLO EN LATINOAMÉRICA

<i>País</i>	<i>Nombre</i>	<i>Tipo(s)</i>	<i>Implantación</i>
Argentina	Defensor del Pueblo	Estatal y provinciales	1993
Bolivia	Defensor del Pueblo	Estatal	1997
Brasil (Paraná)	Ouvidoria Geral do Estado	Regional	1995
Colombia	Defensor del Pueblo	Estatal	1991
Costa Rica	Defensoría de los Habitantes	Estatal	1992
Ecuador	Defensor del Pueblo	Estatal	1997
El Salvador	Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos	Estatal	1991
Guatemala	Procurador de los Derechos Humanos	Estatal	1985
Honduras	Comisionado Nacional de los Derechos Humanos	Estatal	1995
México	Comisión Nacional de Derechos Humanos	Federal y estatales	1992
Nicaragua	Procuraduría para los Derechos Humanos	Estatal	1995
Panamá	Defensoría del Pueblo	Estatal	1997
Paraguay	Defensoría del Pueblo	Estatal	1995
Perú	Defensor del Pueblo	Estatal	1993
Puerto Rico	Commonwealth Ombudsman	Regional	1977
Venezuela	Defensoría del Pueblo	Estatal	1999

sur de Europa, que vivieron unas dictaduras extraordinariamente largas en contraste con su contexto geopolítico –evidentemente, Grecia, Portugal y España– y otra muy distinta es la transición de los países que vivieron décadas de “socialismo real”, bajo la órbita de mayor o menor influencia de otro país (los países del telón de acero y la dominación que ejerció sobre ellos la URSS). En el primer caso se trató de una transición de un régimen dictatorial a otro democrático, mientras que en el segundo hay que hablar de un cambio de régimen político tanto como social y económico.

Respecto a lo que nos ocupa aquí, el Ombudsman, la diferencia no resulta de poca trascendencia: en los países del primer grupo el Defensor del Pueblo nació propiamente como resultado de un proceso constituyente, de manera que la institución es una consecuencia directa de la democratización (eso es muy claro en España, donde se implanta el

Defensor del Pueblo cuando ya habían celebrado varias elecciones generales, y más aún en Grecia, donde la institución se creó bastante tardíamente respecto a la liquidación de la dictadura); en las lentas transiciones de los países del este de Europa, la aparición de los Ombudsman es a menudo un activo factor de democratización que hay que tener en cuenta como tal. Pero a esto hay que añadir algo aparentemente opuesto: los Defensores del Pueblo instaurados en estos países de lenta transición a la democracia se encuentran con problemas específicos y a veces muy agudos cuando tratan de aplicar sus competencias y prerrogativas, pues el proceso de transición se produce con un cambio, a veces muy acelerado, de legislación que va acompañado de una falta de tradición democrática que afecta a la misma interpretación de las nuevas normas. Las propias constituciones de estos países (nuevas o en algún caso restauradas, como en Letonia) pasan por un período de asimilación por parte de los mismos gobiernos, cuando no de las sociedades en su conjunto, que poco o nada tiene que ver con la rápida y efectiva implantación de las Constituciones todavía no muy lejanas, como las referidas de los países del sur de Europa.

Por otro lado, el proceso de democratización es muy distinto entre estos mismos países, empezando por el hecho de que la tradición constitucional es muy variada: están los países que contaban con constituciones democráticas antes de la Segunda Guerra Mundial (casos de Checoslovaquia, Rumania, además del período constituyente de Polonia); países que contaron con un cierto control constitucional durante la etapa socialista (Yugoslavia, Rumania, Checoslovaquia y Hungría, estos dos últimos países en fechas tan tardías como 1982 y 1985); y países para los que la justicia constitucional ha sido un concepto completamente nuevo, surgido durante la etapa de la transición (Albania, Bulgaria, las Repúblicas Bálticas y Rusia).

Muchas de las nuevas Constituciones incluyen la institución del Ombudsman (Albania, Eslovenia, Estonia, Hungría, Macedonia, Polonia, Rumania, Rusia y Ucrania). Ya se han implantado el Protector de los Derechos Civiles, de Polonia (1987); el Comisionado Parlamentario para los Derechos Humanos, de Hungría (1993); el Ombudsman de Eslovenia (1993); la Oficina Nacional de los Derechos Humanos, de Letonia (1996); el Ombudsman de Rumania (1997), el Ombudsman de Macedonia (1997), el Ombudsman de Estonia (1999), el Ombudsman de la República Checa (2000) y el Ombudsman de Albania. Como ocurre en todas partes, las competencias difieren de uno a otro y en muchos casos es previsible que se produzcan reformas legales en un breve plazo de tiempo. A manera de ejemplo, destacaremos que de los países mencionados, sólo están legitimados por la Constitución para presentar recurso de inconstitucionalidad los Defensores de Albania, Eslovenia, Estonia, Polonia y Ucrania.

Transiciones a la democracia tras las guerras de los Balcanes

Las guerras de los Balcanes marcan otro punto de inflexión en los procesos de democratización de Europa. Aunque el proceso tiene que ver con el desencadenado tras la

Figura 6: EL OMBUDSMAN EN LA EUROPA DEL ESTE Y LOS BALKANES

<i>País</i>	<i>Nombre</i>	<i>Tipo(s)</i>	<i>Implantación</i>
Albania	Ombudsman	Estatal	2000
Bosnia-Herzegovina	Ombudsman DDHH	Estatal y regional	1995
Croacia	Ombudsman Nacional	Estatal	1993
Eslovenia	Ombudsman DDHH	Estatal	1993
Estonia	Ombudsman	Estatal	1999
Hungría	Országgyűlési Biztosok Hivatala	Estatal	1993
Letonia	Oficina Nacional DDHH	Estatal	1996
Lituania	Seimas Ombudsman	Estatal	1994
Macedonia	Ombudsman	Estatal	1997
Polonia	Rzecznik Praw Obywatelskich	Estatal	1987
República Checa	Ombudsman	Estatal	2000
Rumania	Ombudsman Nacional	Estatal	1997

caída del muro de Berlín y el desmoronamiento de la URSS, en una parte de la zona de los Balcanes se da un contexto de nuevo peculiar, pues se trata de unas transiciones muy marcadas por la situación de inmediata posguerra. Esto, y la misma forma como se produjo el desenlace de la guerra, determina que estas transiciones se produzcan bajo la vigilancia y asesoramiento muy directo de otros países. Recordemos que fue entre estas guerras cuando se aprobó, el 14 de diciembre de 1995, en París, el Plan de Paz para Bosnia, firmado por los presidentes de Bosnia, Croacia y Serbia, siendo sus testigos los presidentes de Francia, Estados Unidos de América y los primeros ministros del Reino Unido, Alemania y Rusia, además del primer ministro de turno de la Unión Europea.

Tras las guerras, en las nuevas Constituciones también tiende a implantarse la institución del Defensor del Pueblo, que ya existe en Croacia (1993) y Bosnia-Herzegovina (1995).

Tipos y límites

Una de las diferencias principales que existe, entre la variedad de modelos de Ombudsman y su original escandinavo, puede señalarse en que de un modelo inicialmente sectorial y centrado muy especialmente en el control del Gobierno ha derivado hacia un tipo de Defensor estatal, de competencias generales y con un especial énfasis en los derechos fundamentales. Pero existen formas muy distintas de Ombudsman, más allá de la evolución del modelo escandinavo y más allá de la implantación de ese modelo a otros sitios. Los hay con

J. GUERRERO



Artículo 10. Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.

Cuadro 1: CARACTERÍSTICAS DISTINTIVAS DEL TIPO DE OMBUDSMAN

Institución incluida o no en la Constitución
Mayor o menor énfasis en la protección de los DD.HH.
Órgano que lo elige: <i>Parlamento o Gobierno</i>
Mando independiente o no del periodo legislativo
Capacidad de recibir quejas: <i>directamente del ciudadano o indirectamente a través del Parlamento</i>
Ámbito de investigación: <i>territorial (estatal o autonómico/regional) o competencial (general o sectorial)</i>

los más variados criterios y peculiaridades: de competencias generales o sectoriales, estatales o regionales, dependientes del Parlamento o del poder ejecutivo, con mayor o menor énfasis en el control de la Administración o en la protección de los Derechos Humanos, etc. La clave de la independencia de un Ombudsman está, obviamente, en quién le elige y qué obligaciones tiene con quien le ha elegido, mientras que la clave del alcance de su capacidad está en las atribuciones y competencias de investigación con que se le dota. Al margen de ello, orientando unas veces y desorientando muchas más, está la variedad de nombres: Ombudsman como distintivo universal, Defensor del Pueblo para España y buena parte de los países latinoamericanos, Mediador sobre todo en las zonas de influencia francófona, y un sinfín de Comisiones (las llamadas Comisiones Nacionales de Derechos Humanos con una trayectoria específica, vinculada a la ONU, y las Comisiones de Peticiones de los Parlamentos), Procuradurías, etc. Ensayemos una tipología general, para la cual nos puede servir de guía un cuadro general de distinciones (ver cuadro 1).

Ombudsman general o Defensor del Pueblo

Institución independiente, de control no jurisdiccional, con un titular nombrado por el Parlamento, única instancia ante la que tiene que rendir cuentas, que tiene encomendada la doble misión de velar por los derechos fundamentales y controlar el buen funcionamiento de todas las Administraciones públicas. Tiene alcance estatal y la obligación específica de atender y tramitar las quejas que recibe directamente de los ciudadanos en los casos de vulneración de derechos fundamentales o de supuesta mala administración, además de poder actuar por iniciativa propia. Su mandato es independiente de los periodos de las legislaturas.

Normalmente está instituido por la Constitución y tiene capacidad de recurrir la inconstitucionalidad de las leyes.

Es el modelo que nació en los países escandinavos y que tiende a ser considerado como el Ombudsman o Defensor del Pueblo propiamente dicho en la medida que se reúnen en él todas las características señaladas. Normalmente lleva uno de estos nombres y además de en los países escandinavos está implantado en buena parte de Europa –Austria, Portugal, España, etc.– y Latinoamérica.

Mediador

Como el Ombudsman general, tiene competencias de control de la Administración en todo su ámbito estatal, pero es nombrado por el poder ejecutivo (o por el Rey o el Presidente de la República) y en ocasiones no está facultado para recibir directamente quejas de los ciudadanos. A menudo su mandato coincide con el período legislativo y suele tener limitaciones en el ámbito de sus competencias.

Es el modelo adoptado especialmente por Francia y por la mayoría de países francófonos, como Senegal, Gabón, etc.

Ombudsman o Defensor sectorial

Nombrado por el Parlamento, tiene las funciones parecidas al Ombudsman general, sólo que restringidas temáticamente a un sector de la población (los menores, los ancianos, los militares, los consumidores...).

Como hemos visto, es el modelo que nace en los países escandinavos europeos, aunque desarrollándose luego como generales.

Ombudsman o Defensor regional

Nombrados por un Parlamento regional (o federal o autonómico), tienen las mismas competencias que un Ombudsman general pero restringidas al ámbito de la administración regional (o autonómica). Es el caso de Italia o Alemania.

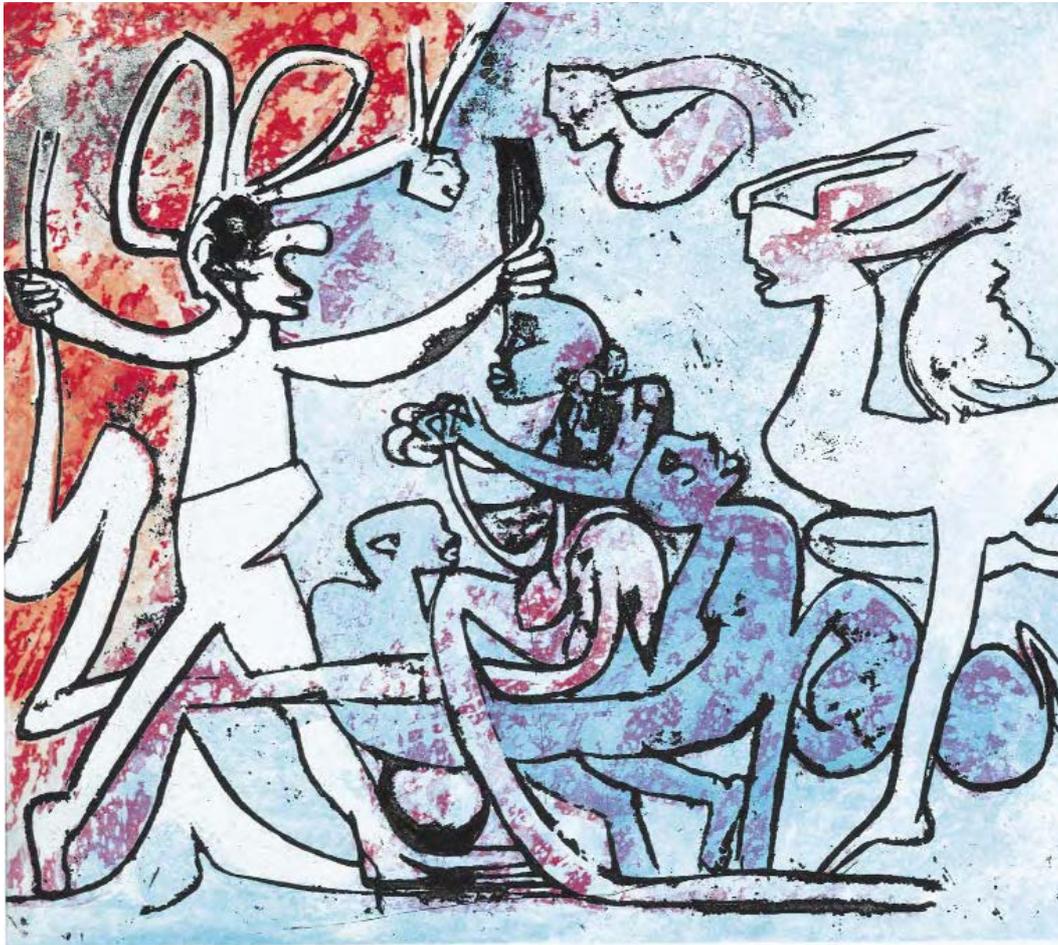
Las combinaciones son múltiples. En Alemania coexisten un Ombudsman sectorial estatal (el militar), una Comisión de Peticiones con amplias competencias y algunos Ombudsman regionales. En España, como tendremos ocasión de ver más detalladamente, existe el Defensor del Pueblo de ámbito general y estatal (que tiene competencias sobre todas las Administraciones públicas), varios defensores autonómicos y algunos sectoriales (e incluso sectorial y regional a la vez, como el Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid, por ejemplo).



R. MOTHERWELL

Artículo 11.

1. Toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa.
2. Nadie será condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueron delictivos según el Derecho nacional o internacional. Tampoco se impondrá pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito.



R. MATTA

Artículo 12. Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques.

Otras Instituciones. Comisiones parlamentarias. El Derecho de petición

Su mención, de hecho, nos retrotrae a otro antecedente, y así a otra tradición, que lleva a algo que tiene ciertos puntos en común con la institución del Defensor del Pueblo. La Petición de Derechos (Petition of Rights) se remonta al año 1628, cuando al convocar el rey Carlos I de Inglaterra al Parlamento para pedir fondos para su campaña de guerra contra España y Francia, se le impuso como contrapartida la Petición de Derechos. Entre las reclamaciones que incluía estaba la obligación de no establecer nuevos impuestos sin consultar antes al Parlamento. También se pedía la anulación de las detenciones arbitrarias, de los tribunales de excepción, al igual que la garantía de los acusados a un procedimiento judicial regular, respetando en todo momento los derechos y libertades establecidos por las leyes del reino y aceptados por el Rey mismo. La aplicación de esa petición duró los dos años que se prolongó el conflicto con Francia y España, dado que una vez concluido dicho conflicto, el Rey volvió al absolutismo, prescindiendo del Parlamento hasta su muerte en 1649. Pero ahí quedó el antecedente.

En el curso de su funcionamiento actual, la Comisión de Peticiones desarrolla dentro del Parlamento una tarea parcialmente similar a la del Ombudsman, en la medida que está facultada para recibir peticiones de la ciudadanía. En algunos países coexisten ambas figuras, es decir el Ombudsman y la Comisión de Peticiones, aunque entonces, por lo general, esta última queda bastante inactiva. Sin embargo, en ciertos países donde no se ha desarrollado un Ombudsman nacional, como es el caso que hemos citado de Alemania, se ha visto reforzada esta Comisión parlamentaria.

Al igual que el Ombudsman, dicha Comisión no posee ningún poder resolutivo y actúa con cierto carácter informativo y de sugerencia al Parlamento en relación con casos de mala administración. La diferencia principal con la institución del Ombudsman está en que dicha Comisión es presidida por un senador, y formada por senadores de varios grupos parlamentarios.

España es uno de los países donde coexisten el Ombudsman nacional y el derecho de petición, este último regulado por la Constitución en sus artículos 29.1 (“Todos los españoles tendrán el derecho de petición individual y colectiva, por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley”) y 77 (“1. Las Cámaras pueden recibir peticiones individuales y colectivas, siempre por escrito, quedando prohibida la presentación directa por manifestaciones ciudadanas. 2. Las Cámaras pueden remitir al Gobierno las peticiones que reciban. El Gobierno está obligado a explicarse sobre su contenido, siempre que las Cámaras lo exijan”). La Ley Orgánica reguladora del Derecho de Petición, de 2001, precisa el funcionamiento ordinario de las peticiones.

En cualquier caso, al cabo de los años ha resultado evidente el contraste entre las peticiones dirigidas a las Cámaras y las quejas al Defensor: entre 1982 y 1989 (legislaturas 1982-1986 y 1986-1989), entre ambas Cámaras se recibieron 4.566 peticiones, mientras que en el mismo período el Defensor del Pueblo recibió un total de 132.795 quejas.

Otras Instituciones. Comisiones Nacionales de Derechos Humanos

Queda claro que las comisiones parlamentarias de peticiones no son Defensores del Pueblo, aunque se le parezcan en algunos aspectos e incluso en algunos países se afirme que ellas ya cumplen esa función. Algo parecido, pero acaso un poco más taxativamente y en otro sentido, hay que decir respecto a las Comisiones Nacionales de Derechos Humanos: no son instituciones de Ombudsman, aunque coincidan muy estrechamente en alguno de sus cometidos, muy especialmente en la protección de los mencionados derechos.

Como ya hemos visto, estas Comisiones están impulsadas directamente por Naciones Unidas, aunque en última instancia no dependen necesariamente de esa organización internacional. Su cometido se centra en la defensa y promoción de los Derechos Humanos y su configuración depende de la legislación que se desarrolle al respecto en cada país que la adopta. No existe en España, aduciendo a menudo que ya existe el Defensor del Pueblo que cumple esas funciones, entre otras.

Los límites de lo que es un Ombudsman

El éxito de esta Institución es evidente en esa doble generalización que hemos visto, de modelos y de extensión en el mundo. Pero en la práctica, en opinión de algunos, ha llegado a ser excesiva, pues algunas veces se da el nombre de Ombudsman a instituciones y sobre todo a organismos que no lo son propiamente dicho o incluso que no lo son en absoluto. Cuando a una oficina de reclamaciones se le llama Ombudsman o Defensor, o un nombre parecido, puede decirse que se ha cerrado el círculo, pues se ha vuelto a lo que fue un antecedente, perdiéndose entonces el rasgo definitorio de Ombudsman, la independencia y autonomía reales, el carácter externo a la misma Administración.

Se está produciendo también un salto de ámbito, prueba del éxito de estas instituciones a la vez que de cierto uso que algunos han llegado a considerar como inmoderado; algunas empresas privadas de todo el mundo han introducido el nombre de Ombudsman que toma algunos rasgos de este tipo de institución sin serlo plenamente (pues no pertenece al ámbito parlamentario, ni siquiera de la Administración pública). Es el caso que ha cuajado en muchos medios de comunicación, especialmente la prensa diaria, que tienen un "Ombudsman o Defensor del Lector" (algunas televisiones, el "Defensor del Espectador"). También muchas universidades tienen una figura parecida, con ese nombre o similar, e incluso en el seno de la Iglesia católica se ha debatido en ocasiones acerca de la conveniencia de crear un Defensor de la Iglesia. Evidentemente, nadie puede pretender tener la exclusiva de un nombre, incluso de una idea: sólo habrá que saber distinguir los distintos usos de una palabra con un sentido que a menudo también designa un hábito, una vocación, un talante democrático. Pero un Ombudsman o Defensor del Pueblo es una institución comisionada por un Parlamento para la protección de los derechos fundamentales y el control de la buena Administración pública. Si se aplica el término en otros ámbitos sólo podrá reconocerse que se hace por aproximación, mimetismo o gusto por la metáfora.



R. TAMAYO

Artículo 13.

1. Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado.
2. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso el propio, y a regresar a su país.

Ámbito supraestatal

El Defensor del Pueblo Europeo

Vista toda la variedad de Ombudsman o Defensores del Pueblo que a veces así se llaman pero no lo son, sin olvidarse de los que a menudo así no se llaman pero sí que lo son, y visto también que a la tendencia de crear Defensores estatales o nacionales ha seguido la de institucionalizar otros de ámbitos más restringidos, nacionales dentro de Estados y directamente regionales, uno podía pensar que ya sólo faltaba que se pensara en instituciones parecidas de ámbito supraestatal. Dicho y hecho, desde hace unos años ha empezado a hablarse de ello. Los Derechos Humanos, al fin y al cabo, o son universales o no son nada. Así también la Administración pública, y su gemela, la mala administración. Dado un gran proceso de globalización, también el Defensor del Pueblo puede globalizarse. O parece que puede que también se globalice. De momento es una realidad el Defensor que se ha creado en el proceso de construcción de una Europa unida.

El interés por crear una figura similar a un Defensor del Pueblo de ámbito europeo se remonta a los tiempos de la creación del Consejo de Europa. Entonces se pensaba en una figura que podría estar integrada en la Comisión Europea de Derechos Humanos. En 1974, un proyecto de recomendación de la Comisión de Cuestiones Jurídicas a la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa argumentaba esta posibilidad, señalando la conveniencia de que se dispusiera de una instancia que garantizara la aplicación y protección de los Derechos Humanos. Posteriormente, en el proceso de creación de la Unión Europea, la importancia otorgada a la esfera política, y no sólo a la económica, puso de manifiesto la existencia de una carencia democrática dentro de la Comunidad, además de un evidente alejamiento del ciudadano europeo respecto al proyecto que estaba en marcha. Por eso la Comunidad propuso en el Consejo Europeo de junio de 1985, en Milán, la idea inicial de crear un Mediador europeo. Pero esta propuesta tampoco fue considerada en la aprobación del Acta Única Europea, en 1986, arguyéndose que en el fondo se podría estar duplicando el derecho de petición.

El 4 de mayo de 1990, el Presidente del Gobierno español dirigió una carta al resto de los miembros del Consejo en la que proponía la creación de un Defensor del Pueblo Europeo que garantizara los derechos vinculados a la condición de ciudadano europeo. Esta propuesta fue muy bien acogida por el Consejo Europeo de Roma de 1990. En noviembre del mismo año, el Gobierno danés, basándose en el buen funcionamiento de su Defensor nacional y en el sentimiento de seguridad jurídica que trae a sus ciudadanos ante la Administración, hizo una nueva propuesta para la creación de un Defensor europeo basada en su propio modelo. La sugerencia danesa obtuvo una buena acogida, encargándosele

la elaboración de un proyecto de texto. Dicho proyecto fue presentado en marzo de 1991. En el Tratado de Maastricht, de 1992, se introdujeron varios elementos encaminados a implicar formalmente al ciudadano en la vida comunitaria, siendo el más importante y constructivo la creación de un Defensor del Pueblo Europeo.

La prioridad de esta institución, tal y como viene definida en ese Tratado, es defender a los ciudadanos, dándoles la posibilidad de recurrir ante un caso de mala administración de las instituciones comunitarias. En las disposiciones del Tratado de la Unión Europea se establecen los principios generales sobre la competencia, los poderes, la independencia y la duración del mandato del Defensor del Pueblo Europeo. El resultado es la creación de un nuevo tipo de Defensor, que presenta al mismo tiempo características de distintos modelos existentes (Defensor general, sectorial y comisión parlamentaria) y que está concebido como un órgano democrático de la Unión que se propone favorecer una relación de confianza entre los ciudadanos y las instituciones comunitarias.

El perfil de un candidato a Defensor europeo se dibuja con los siguientes requisitos: ser ciudadano de la Unión, gozar de todos sus derechos civiles y políticos y reunir “las condiciones necesarias en sus países para el ejercicio de las funciones jurisdiccionales o poseer una experiencia y una competencia notorias para el ejercicio de la función de Defensor” (Punto III del informe de la Comisión de peticiones). Algunas de estas exigencias corresponden a las establecidas por las legislaciones nacionales de los distintos países para el acceso a la función pública o puestos de alta responsabilidad política, mientras que otras derivan de la naturaleza europea del Defensor.

Es el Parlamento Europeo quien designa por mayoría al Defensor para un periodo de cinco años. El artículo 195.6 del Tratado de la Unión Europea dispone que “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”. El mecanismo de elección prevé que las candidaturas cuenten con el apoyo de un grupo de veintinueve diputados como mínimo y que sean nacionales de al menos dos Estados miembros, pudiendo apoyar cada diputado a una sola candidatura.

Después de su mandato, el Defensor puede volver a presentar su candidatura. El Parlamento Europeo puede asimismo pedir la dimisión del Defensor si éste deja de cumplir las condiciones necesarias para el ejercicio de sus funciones o si comete un error grave. En estos dos casos, el Defensor europeo tendrá que dimitir frente a la Corte de Justicia.

La característica más destacada de la función del Defensor del Pueblo Europeo es su independencia de las instituciones comunitarias, de manera que no tiene que solicitar o aceptar instrucciones de ningún organismo, sea la Comisión, el Consejo o el Parlamento. Del mismo modo, es independiente del poder jurisdiccional nacional y comunitario. En este sentido, la persona que asume este puesto no puede ejercer ninguna otra actividad o función profesional, política o administrativa, aunque no sea remunerada. Para asegurar su independencia, el Defensor europeo tiene el mismo rango, derechos y privilegios que un juez de la Corte de Justicia. Además, el Defensor europeo goza

de unas garantías suplementarias como la inmunidad de jurisdicción para los actos que cumple en el territorio de los Estados miembros y del tratamiento acordado a las misiones diplomáticas en el seno de la Unión.

Dentro de las instituciones comunitarias, el Defensor tiene una relación estrecha con el Parlamento Europeo, ya que es él quien lo nombra y quien puede pedir su dimisión, quien fija el organigrama de su secretariado y controla el presupuesto que le es destinado. Del mismo modo, el Defensor europeo debe dirigir un informe anual al Parlamento sobre los resultados de sus investigaciones.

El Defensor está habilitado para tratar todos los casos de mala administración en la actuación de las instituciones u órganos comunitarios, con la excepción de la Corte de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia. Es competente para recibir quejas de cualquier ciudadano de la Unión y de cualquier persona física o moral que resida o tenga su sitio estatutario en un Estado miembro. Eso difiere de las competencias atribuidas a los Defensores nacionales, ya que el Defensor europeo no puede recibir quejas de personas nacionales de un Estado de la Unión que no residan en su territorio.

Existen tres mecanismos que permiten al Defensor empezar sus investigaciones: tras recibir una queja directamente de un ciudadano de la Unión, por intermedio de un parlamentario europeo o por su propia iniciativa. Estas disposiciones son, por lo tanto, más flexibles que la práctica de Defensores de ciertos Estados que sólo permiten uno u otro modo. Si el Defensor considera la queja o la situación que observa está relacionada con una infracción o una mala administración en la aplicación del Derecho comunitario y que, por lo tanto, está justificada, puede mandarla al Parlamento Europeo para que éste la examine y constituya, si lo considera oportuno, una comisión temporal de investigación o la dirija a la Comisión de la Comunidad Europea para que decida si hay que iniciar un proceso de infracción. Para que el Defensor pueda llevar a cabo su tarea de manera eficaz, las instituciones y los órganos comunitarios están en la obligación de facilitarle todas las informaciones que pide y permitirle asimismo el acceso a todos los documentos que solicita.

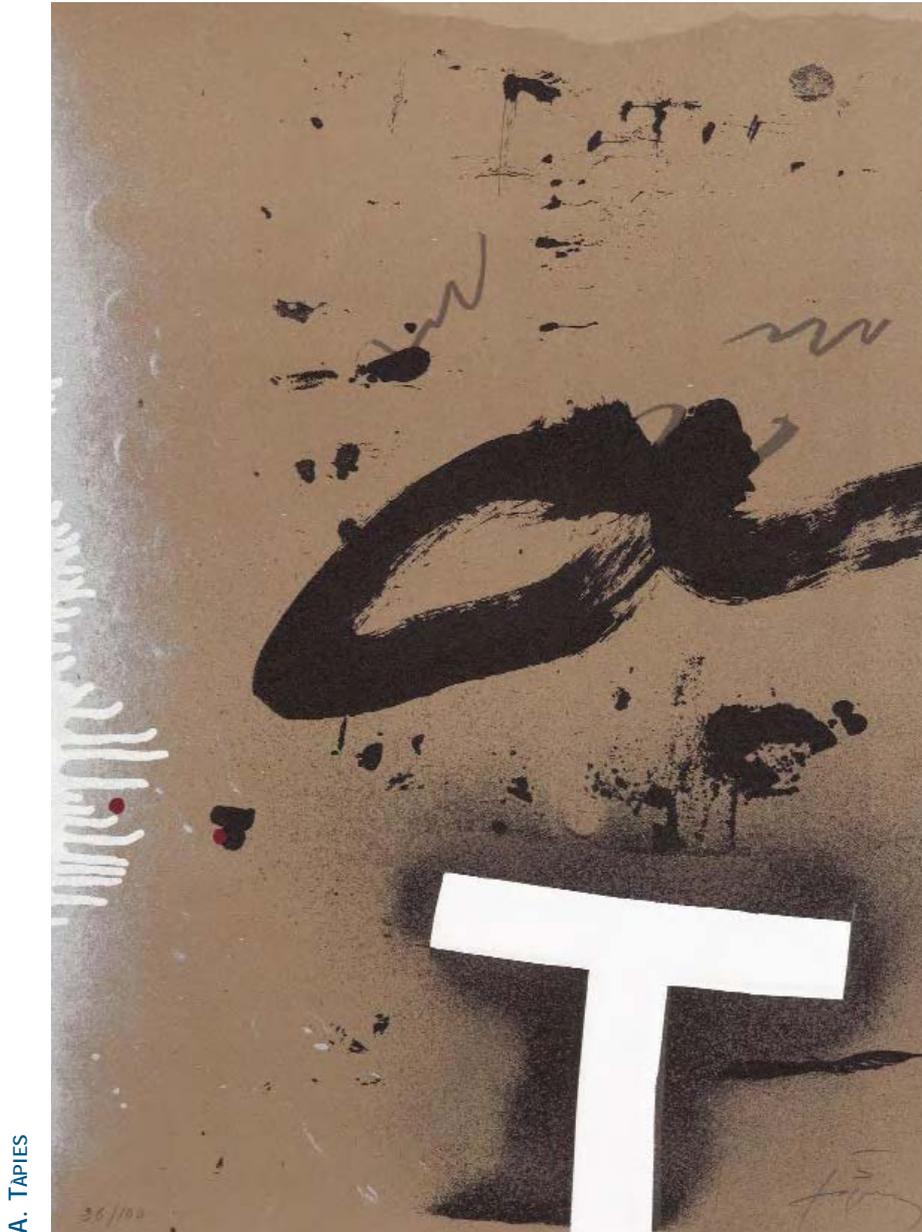
El Defensor del Pueblo Europeo tiene el poder de formular recomendaciones. Cuando constata que ha habido un caso de mala administración, presenta un informe al organismo que cometió el error y le propone medios para remediar la situación. Conforme a lo dispuesto en el Tratado, dicho organismo tiene un periodo de tres meses para explicar los hechos y las razones por los que se cometió la mala administración. Después, el Defensor transmitirá su aviso definitivo en un informe al Parlamento Europeo y al organismo en cuestión. Si no ha obtenido una respuesta satisfactoria, el Defensor puede incluir sus recomendaciones en el informe. Es el organismo quien tiene la potestad de hacer reexaminar el acto, proceder a una nueva valoración o remediar su inacción. El informe del Defensor del Pueblo Europeo no tiene en ningún caso un carácter obligatorio para el organismo. Si éste persiste en su comportamiento, el Defensor puede seguir dirigiendo nuevas demandas a las instituciones, informar de los hechos a las autoridades competentes y a los Defensores del Pueblo nacionales.



J. LE PARC

Artículo 14.

1. En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país.
2. Este derecho no podrá ser invocado contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.



Artículo 15.

1. Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.
2. A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiar de nacionalidad.

A través de sus investigaciones, evaluaciones, informes y recomendaciones, el Defensor del Pueblo Europeo ha ido encontrando su papel y función en el ámbito que tiene encomendado. Pero la importancia que adquiera en el futuro dependerá no sólo de su aplicación y trayectoria, sino de la realidad que adquiera la misma Unión Europea. Ante un escéptico que se pregunte por el alcance de las competencias de ese Defensor –¿y sólo puede actuar en la Administración europea?– cabe responderle con una enumeración todo lo exhaustiva que a uno se le ocurra de las instituciones y organismos europeos sobre los que tiene capacidad de control: la Comisión, el Consejo de la Unión, el Parlamento, el Tribunal de Cuentas, el Tribunal de Justicia (excepción hecha de lo que se refiere a su función jurisdiccional), el Comité Económico y Social, el Comité de las Regiones, el Instituto Monetario, el Banco Central y el Banco de Inversiones... Así visto, puede responderse a este hipotético euroescéptico que dependerá del futuro de la unidad política europea que eso que hemos considerado como el primer Defensor del Pueblo del mundo que tiene una conformación supraestatal, en el fondo no sea más que otra Institución con alcance y vocación estrictamente nacional: la de la nación de Europa.

El Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa

El Consejo de Europa creó un Comisario para los Derechos Humanos en 1999. Se trata de una instancia no judicial cuyo principal encargo es el de “fomentar la educación, la sensibilización y el respeto en lo concerniente a los derechos humanos, tal como está expresado en los instrumentos del Consejo de Europa” (según queda expresado en el primer artículo de la Resolución por la que se constituyó). Se trata, pues, de un organismo creado para reforzar la actuación en este campo, apoyando la labor de los organismos –nacionales y europeos– ya existentes, quedando expresamente señalada su colaboración con instituciones como los defensores del pueblo (europeo, nacionales, regionales). Este Comisario depende del Comité de Ministros y de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, ante quienes tiene que presentar un informe anual.

En su quehacer más cotidiano está previsto que intervenga a partir de cualquier información que le llegue relativa a sus funciones, empezando por las indicaciones que le puedan hacer al respecto los gobiernos, los parlamentos nacionales, los defensores del pueblo nacionales u otras instituciones similares, además de los particulares u organizaciones, si bien no está facultado para recibir y tramitar quejas individuales. A partir de esas informaciones y las consiguientes investigaciones, el Comisario para los Derechos Humanos puede emitir recomendaciones, opiniones o informes, cuya publicación autorizará el Comité de Ministros. Es elegido por la Asamblea Parlamentaria, por una mayoría de votos, de una lista de tres candidatos elaborada por el Comité de Ministros. Su mandato es de seis años no renovables y su sede está en la Secretaría General del Consejo de Europa.

Organizaciones internacionales de coordinación

El auge de instituciones de Defensor del Pueblo en todo el mundo ha ido poniendo en evidencia la necesidad de crear organizaciones internacionales que las agrupe, a fin de propiciar su coordinación, el intercambio de experiencias o la misma promoción de los Derechos Humanos y la creación de este tipo de instituciones ahí donde todavía no existen.

En el mundo

El primero de estos organismos en crearse fue el Instituto Internacional del Ombudsman (IOI), nacido en 1978 como una organización internacional de oficinas de Ombudsman, regida conforme a la Ley de Sociedades de Canadá, de manera que tiene rango de persona física legal. Los miembros con derecho a voto son las oficinas de Ombudsman independientes del sector público de todo el mundo, mientras que las oficinas de Ombudsman especializadas y las organizaciones públicas de Derechos Humanos pueden ser miembros con derecho a voto si reúnen unos determinados requisitos. Su secretaría permanente está en Canadá, por lo que en la Facultad de Derecho de la Universidad de Alberta, Edmonton, dispone de una oficina de apoyo administrativo y una biblioteca especializada. La financiación de las actividades regulares del IOI depende solamente de la cuota de sus miembros, mientras que los proyectos especiales son subvencionados por los organismos oficiales gubernamentales de asistencia al desarrollo y fundaciones privadas.

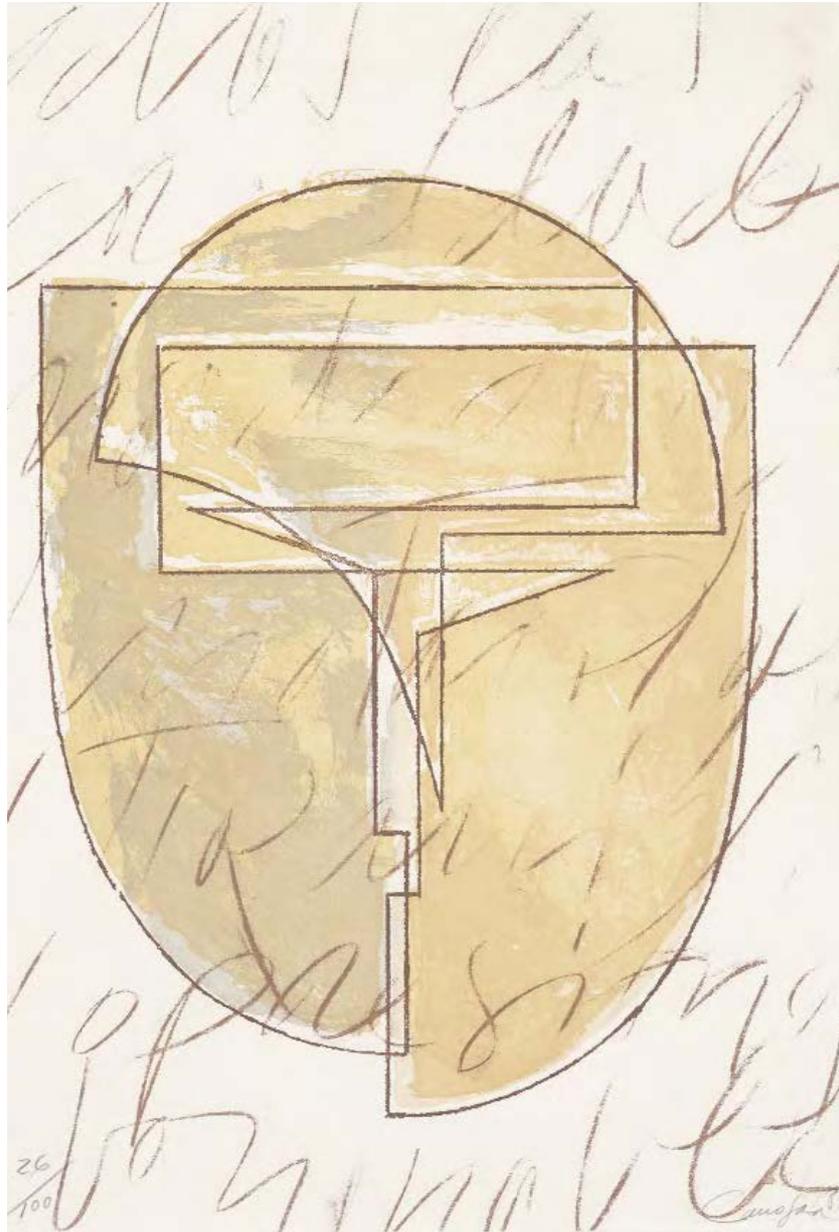
El IOI está dividido en seis capítulos regionales: 1) África, 2) Asia, 3) Australia-Pacífico, 4) Europa, 5) Latinoamérica-Caribe y 6) América del Norte. La mayoría de las regiones tienen una estructura para celebrar reuniones regulares y mantener comunicación entre las oficinas de Ombudsman. El Estatuto del IOI establece los siguientes objetivos: promoción del concepto de Ombudsman y fomento de su desarrollo en todo el mundo; propuesta y ejecución de programas para permitir el intercambio de información y experiencia entre los Ombudsman del mundo; propuesta y ejecución de programas educacionales para Ombudsman, personal a cargo y otras personas interesadas; fomento y apoyo para la investigación y estudio de las oficinas de Ombudsman; recopilación, almacenamiento y difusión de información y datos de investigación sobre la institución del Ombudsman; organización de congresos internacionales; y concesión de becas, subvenciones y otro tipo de ayuda financiera para investigadores, a fin de fomentar el desarrollo del concepto de Ombudsman y alentar su estudio.



E. CHILLIDA

Artículo 16.

1. Los hombres y las mujeres, a partir de la edad núbil, tienen derecho, sin restricción alguna por motivo de raza, nacionalidad o religión, a casarse y fundar una familia; y disfrutarán de iguales derechos en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del matrimonio.
2. Sólo mediante libre y pleno consentimiento de los futuros esposos podrá contraerse el matrimonio.
3. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado.



R. CANOGAR

Artículo 17.

1. Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente.
2. Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad.

El Instituto está dirigido por un Consejo Directivo formado por los representantes de los miembros con derecho a voto del mundo, repartidos según las seis regiones señaladas. Ese Consejo Directivo es elegido por los miembros con derecho a voto de cada región particular. El número de los miembros del Consejo por Región (tres o cuatro personas) depende de la cantidad de miembros con derecho a voto de cada región. Sus miembros ejecutivos (elegidos por el Consejo) son el Presidente, un Vicepresidente y un Tesorero, además de contar con un Secretario Ejecutivo. Los directores de cada región eligen su propio Vicepresidente regional.

Una de las principales actividades del IOI son los congresos internacionales del Ombudsman que se celebran cada cuatro años. Desde 1978 se han organizado en Edmonton (Canadá), Jerusalén (Israel), Estocolmo (Suecia), Canberra (Australia), Viena (Austria) y Buenos Aires (Argentina). Los idiomas oficiales del Instituto se adoptaron en octubre de 1996: inglés, francés y español.

Otras actividades son los talleres de trabajo y congresos organizados periódicamente, que en los últimos años han tenido como objetivo principal promover la oficina del Ombudsman en los países en transición a la democracia o con democracias recientes. El IOI tiene un Comité de Proyectos Especiales cuyo fin consiste en ayudar a conseguir financiamiento para proyectos y la organización de esos talleres y congresos. Asimismo, las distintas regiones del IOI organizan sus propios congresos, talleres y reuniones regionales. De una manera puntual, los miembros del Consejo Directivo del IOI brindan asesoramiento y apoyo a las nuevas oficinas de Ombudsman del mundo y a los países interesados en crear una. Por ejemplo, en años anteriores, el asesoramiento y apoyo se brindó a las nuevas oficinas de Europa Central y del Este y a los países de Latinoamérica y África que están considerando o ya han creado una Institución.

El Instituto publica un *Anuario Internacional del Ombudsman* (anteriormente llamado *Diario del Ombudsman*), además de un boletín trimestral, que reúne textos presentados en sus congresos, el directorio de las Oficinas del Ombudsman, e información general sobre el Ombudsman en el mundo. Por otro lado, el Instituto mantiene la mencionada biblioteca de la Facultad de Derecho, Universidad de Alberta, Edmonton, que constituye uno de los centros especializados en el mundo en el tema del Ombudsman.

En Europa

Existe un Instituto Europeo de los Defensores del Pueblo que se rige según el Derecho austriaco. Su sede permanente se encuentra en Innsbruck, Tirol, donde fue fundado en 1988, después de haber funcionado como una agrupación no institucionalizada desde 1983, en la Universidad de Innsbruck, con el nombre de Academia Europea de los Defensores del Pueblo.

Este Instituto europeo se define como un organismo de utilidad pública que tiene el objetivo de tratar científicamente cuestiones sobre los Derechos Humanos, sobre la protección

del ciudadano y sobre todo lo concerniente con el ámbito de los Defensores del Pueblo. Promueve investigaciones sobre estos temas, divulga y apoya la idea del Defensor del Pueblo y colabora con organizaciones similares. Puede ser miembro ordinario del Instituto toda persona física o jurídica que se ocupe de cuestiones referidas a la institución del Defensor del Pueblo y que se declare conforme con los objetivos del Instituto. También existen los miembros extraordinarios: lo pueden ser aquellas personas que comparten los objetivos del Instituto o bien que se ocupan fuera de Europa de cuestiones referidas a la institución europea del Defensor del Pueblo.

Un objeto de estudio permanente del Instituto ha sido el de la reforma de este tipo de institución en el mundo, planteándose si debería ser un derecho del Ombudsman el intervenir en los procedimientos y prestar asistencia legal, o discutiendo la conveniencia de mantener o suprimir la afectación legal del ciudadano individual como condición para la posibilidad de presentar una queja ante el Ombudsman, en beneficio de la “queja popular” (como es el caso que existe en Suecia, Finlandia y Dinamarca). También promueve la preferencia del modelo de Defensor elegido por el Parlamento por una mayoría cualificada, al menos de dos tercios, para garantizar una legitimación sustancialmente democrática y el necesario distanciamiento de los intereses partidistas.

Su Junta directiva, votada por los miembros ordinarios, está compuesta por el Presidente, dos Vicepresidentes, un Secretario, un Tesorero, un representante de cada sección y como mínimo tres, como máximo diez miembros más, teniendo en cuenta la estructura de los miembros en cada momento. Esa Junta directiva se vota para un período de dos años.

En Iberoamérica

También en el ámbito iberoamericano se sintió la necesidad de crear un organismo que agrupara las distintas iniciativas nacionales para promover la implantación del Ombudsman o Defensor del Pueblo en cada país y, a medida que ello ha ido siendo una realidad, un punto común de referencia y de coordinación. Antes de crearse la Federación que ha terminado por asentarse existieron dos antecedentes: el Instituto Iberoamericano del Ombudsman, creado en 1984, en Caracas, y la Asociación Iberoamericana del Ombudsman, en Buenos Aires, 1992.

En 1995 se creó la Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO), en Cartagena de Indias, Colombia. Tiene personalidad jurídica propia y está compuesta por Defensores del Pueblo, Procuradores, Comisionados y Presidentes de Comisiones Públicas de Derechos Humanos, de ámbito nacional, estatal, regional-autonómico o provincial de los países iberoamericanos. Se define como un foro para la cooperación, el intercambio de experiencias y la promoción, difusión y fortalecimiento de la institución del Ombudsman en las regiones geográficas de su jurisdicción, independientemente del nombre específico que reciban y siempre que reúnan el perfil básico del Ombudsman y estén previstos en la Constitución de su

Estado o hayan sido creados por una ley específica aprobada por el órgano legislativo competente. Los representantes de cada organismo en la Federación son sus titulares.

Entre sus objetivos destaca el de estrechar los lazos de cooperación entre los Ombudsmen de Latinoamérica, España y Portugal; apoyar la gestión de sus miembros; 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 de los Derechos Humanos; apoyar la promoción del Ombudsman en los países de la región que no cuenten con esta Institución; realizar programas conjuntos de trabajo tendentes al fortalecimiento y modernización de las instituciones que la integran; promover estudios e investigaciones sobre aspectos de su competencia, con la finalidad de apoyar el fortalecimiento del Estado de Derecho, el régimen democrático y la convivencia pacífica de los pueblos.

Se estructura mediante una Asamblea General y un Comité Directivo. La primera constituye la máxima autoridad de la Federación y está constituida por los titulares de los organismos o por los suplentes que ellos designen. Cada miembro tiene igual derecho a voz y a voto. Se reúne una vez al año y en sesión extraordinaria cuando así lo requieren las necesidades de la Federación. El Comité Directivo se designa por un período de dos años, estando integrado por titulares de los organismos nacionales miembros de la Federación y por tres representantes designados –entre sus pares– por los Ombudsmen de ámbito estatal, regional-autonómico y provincial, asegurando la representación de las distintas regiones geográficas.

Su sede es rotativa, instalándose en el país de origen de quien sea designado Presidente del Comité Directivo, el cual queda obligado a establecer una oficina para la Federación por todo el tiempo que dure su encargo. La Asamblea se ha reunido, además de en Cartagena de Indias (Colombia), en Querétaro (México) y en Toledo (España).



J. GUERRERO

Artículo 18. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar su religión o su creencia, individual y colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia.

