

LA INSTITUCION DEL OMBUDSMAN EN SUECIA

1. Antecedentes

Una Comisión Parlamentaria reunida en la primavera de 1809, cuando la nación se hallaba en guerra con Rusia, redactó una nueva Constitución e indicaba que los derechos generales e individuales del pueblo debían estar protegidos por un guardián designado por el Parlamento (*Riksdag*), con la misión de vigilar la forma en que los jueces y otros funcionarios cumplían las leyes. La idea básica era, pues, garantizar los derechos civiles mediante la vigilancia de la actividad de la Adminis-

tración por un representante del pueblo, independiente del Gobierno.

El Parlamento, al aprobar en 1809 la Constitución, instaura, como uno de los instrumentos de control del poder ejecutivo, el cargo de *Justitieombudsman* (delegado parlamentario para la Administración), el cual, «en calidad de delegado del *Riksdag*», debe «vigilar la observancia de leyes y reglamentos» (art. 96), otorgándole las facultades adecuadas en los artículos siguientes. Se instituyó para contrapesar los poderes del canciller de Justicia del rey, que en representación del Gobierno supervisaba los

órganos administrativos y como medio de que el Parlamento fiscalizara su actuación con independencia de los criterios y directrices del Gobierno.

En 1915 se separaron de la fiscalización del *Justitieombudsman* (JO) las fuerzas armadas, que quedaron sometidas al control de un nuevo cargo: el *Militieombudsman* (delegado parlamentario para la Administración militar). En 1957 se ampliaron las facultades del JO, atribuyéndole competencia—con ciertas restricciones—sobre la Administración local.

La Institución sueca sirvió de modelo para crear análogo cargo en 1919, en Finlandia; en 1954, en Dinamarca, y en 1962, en Noruega.

2. Nomenclatura, responsabilidad y atribuciones

a) El delegado es elegido por 48 miembros del Parlamento, 24 por cada una de las Cámaras. Al mismo tiempo designan un adjunto, para sustituirle en los casos de ausencia o enfermedad y colaborar con él en el desempeño de su trabajo. Su mandato dura cuatro años, pero puede ser reelegido; percibe el mismo sueldo que un magistrado del Tribunal Supremo y recibe una pensión completa de jubilación después de doce años de servicios. Entre su personal cuenta con ocho abogados elegidos entre personas con experiencia en la Administración o en los tribunales.

b) Una comisión parlamentaria examina todos los años la forma en que ha desempeñado sus funciones. Si resuelve que no merece la confianza del Parlamento, debe pedir a éste que le destituya antes de terminar

su mandato. Ningún JO ha sido separado de esta manera, pero se ha dado el caso de no haber sido reelegido. A su vez, cualquier funcionario acusado por el *Ombudsman* puede entablar acción judicial contra éste, cuando estime la acusación calumniosa o infundada.

Debe presentar al Parlamento un informe anual (que es editado) sobre el desempeño de su cargo, especificando los casos en que ha intervenido y detallando, con toda minuciosidad, los de mayor relieve. En dicho informe, y según establece el artículo 100 de la Constitución, señala las deficiencias de las leyes y propone las modificaciones que deben introducirse.

c) El JO goza de absoluta independencia, tanto respecto del Gobierno como del Parlamento. Determina libremente los casos que desea investigar y las medidas que han de adoptarse. Su fiscalización alcanza a la Administración central y local, incluidos los fiscales, jueces y tribunales; en términos generales, sólo quedan exceptuados los ministros, en razón a que todos los asuntos de gobierno son resueltos en Consejo de Ministros, donde sólo el rey decide. Los ministros, formalmente, son sólo sus asesores, pero si el Parlamento estima que un ministro debe ser procesado, el JO tiene el deber constitucional de actuar como ministerio público ante el tribunal especial.

Para el desempeño de su misión goza de amplios poderes. Tiene acceso a los archivos y minutas de los tribunales y organismos administrativos. Todos los funcionarios deben suministrarle la información que precise, presentarle cualquier documento o realizar las investigaciones que ordene. Tiene derecho a estar pre-

sente cuando cualquier tribunal u otro organismo delibera o decide. Puede exigir al ministerio público que entable las acciones contra los funcionarios que estime han incurrido en hechos delictivos.

El *Ombudsman* puede intervenir contra todas las formas de conducta ilegal o impropia por parte de un funcionario; sin embargo, como guardián de los derechos de los ciudadanos dedica gran atención a fiscalizar las medidas que afectan a la libertad individual y al libre ejercicio de los derechos. Interviene repetidas veces contra la policía, cuando ha tratado de restringir la libertad de reunión o con motivo de su actuación en interrogatorios o detenciones. Vigila la actividad de los jueces y su comportamiento con las partes y los testigos, así como el régimen penitenciario y las condiciones en que los presos son tratados. Vela por que los órganos administrativos apliquen las normas procedimentales y respeten los derechos de los interesados.

3. Iniciación

El *Ombudsman* puede iniciar una investigación por propia iniciativa o a causa de una reclamación.

a) Realiza visitas de inspección que le suministran motivos de actuación. Cuando inspecciona un tribunal comprueba si no existe trabajo atrasado y si los casos se tramitan con la celeridad debida; toma al azar los expedientes de veinticinco juicios civiles y veinticinco criminales, examinándolos en cuanto a tramitación y fallo. Al inspeccionar a un fiscal observa la fecha en que se ha presentado la acusación y si la

detención se ha ordenado de acuerdo con la Ley. Visita las prisiones y en conversación con los reclusos se informa sobre el régimen y forma en que son tratados.

En los últimos años se ha intensificado notablemente la inspección de los organismos administrativos, eligiendo al azar casos de distintos órdenes, investigando si se han cumplido las normas del procedimiento y si la resolución está ajustada a la legislación en vigor. Examina tanto la forma como el fondo. Cuando lo estima pertinente se lleva los documentos necesarios para ser objeto de un más detenido estudio.

Parte no desdeñable de su actividad la obtienen de la prensa, bien por defectos o anomalías puestos de relieve por ella, o deducidos por el *Ombudsman* de la lectura de sus artículos o crónicas. Además, como todos los documentos de su oficina están a disposición del público, la prensa da cuenta no sólo de las decisiones del JO, sino del curso de sus investigaciones.

b) La otra forma de iniciación se debe a las reclamaciones. Cualquier persona puede presentarlas, sin necesidad de ser parte interesada. No se precisa la asistencia de abogado o procurador, ni ha de ajustarse a ningún formulismo, basta una simple carta. Casi todas llegan por correo, pero si se presenta alguna persona exponiendo su queja verbalmente, el único requisito exigido es su redacción por escrito.

El número de reclamaciones, que se inició en 1810 con veintidós, y oscilaba alrededor del centenar en los primeros años de este siglo, ha aumentado considerablemente debido, no sólo al incremento de las actividades estatales, sino también a la

mayor capacidad de los administrados para juzgar los actos de las autoridades y a su confianza en la eficacia del *Ombudsman*. Durante los últimos cinco años su número ha sido el siguiente: en 1960, 983; en 1961, 983 también; en 1962, 960; en 1963, 1.224, y en 1964, 1.199.

4. Tramitación y resolución

a) La tramitación no está sometida a ninguna norma procedimental. Generalmente, cuando se presenta una reclamación o el JO decide iniciar una investigación, pide a la autoridad correspondiente que le envíe, o le entregue, los documentos pertinentes. Con frecuencia el solo examen de dichos documentos le permite formarse juicio sobre si existen motivos de actuación. Si no se da por satisfecho, exige una explicación por escrito de la autoridad o funcionario responsable. Si resulta insuficiente la información recogida de las declaraciones del reclamante, de los documentos y de las alegaciones del funcionario afectado, solicita de la policía que efectúe una investigación más completa, por ejemplo, interrogando testigos, e incluso el JO puede efectuar interrogatorios por sí mismo o a través de sus ayudantes.

b) En los primeros años de funcionamiento de la Institución, el error o negligencia de un funcionario, aunque fueran leves, determinaban una acción judicial. Gradualmente se fué abandonando esta práctica, que se reserva para hechos típicamente delictivos. En la actualidad el número de sumarios incoados es, aproximadamente, de cinco por año.

Cuando se comprueba la existencia

de una falta, el procedimiento utilizado es la amonestación por escrito al funcionario responsable, acompañada de una explicación acerca de en qué ha consistido su falta o negligencia. De esta manera, sirve de información, no sólo para el propio funcionario, sino también para los demás, puesto que todas las decisiones importantes del JO se hallan contenidas en su informe anual. La mayoría de ellos leen los informes, al menos en lo referente a su esfera administrativa.

En muchos casos, el funcionario que ha cometido un error ha abonado daños y perjuicios a la parte lesionada. También el JO ha pedido al Gobierno que indemnice al perjudicado con cargo a los fondos públicos. Cuando ha considerado injusta o excesivamente rigurosa la sentencia dictada en causa criminal, ha procurado, mediante peticiones a las autoridades competentes, conseguir el indulto o la reducción de la pena.

En cuanto a las reclamaciones, aproximadamente el noventa por ciento de los casos resultan injustificadas o no se pueden aportar pruebas. Al rechazarla expone sus motivos, por lo que el reclamante recibe una explicación sobre la misma, sirviendo al mismo tiempo, mediante el traslado correspondiente, para dar satisfacción al funcionario inculcado y robustecer su confianza en el *Ombudsman*.

Al examinar alguna de las reclamaciones elevadas al JO me encontré con que parte de ellas contenían peticiones sobre materias ajenas a su competencia. La razón dada por el señor Bexelius, actual titular del cargo, fué que hay personas que desconocen sus derechos y las atribuciones y cometidos de la Institu-

ción, a pesar de llevar 156 años de funcionamiento; lo cual resulta consolador para nosotros, cuando lamentamos que gran parte de los administrados desconocen los instrumentos de protección a sus derechos e intereses que la ley de Procedimiento administrativo de 1958 ha puesto a su alcance.

Si el JO llega a la conclusión de que una disposición es inadecuada o se necesita nueva regulación, está obligado a señalar al Parlamento, en su informe anual, las deficiencias de la ley e indicar las mejoras adecuadas. En general, presenta estas indicaciones primero al Gobierno y posteriormente al Parlamento.

De sus inspecciones y de las reclamaciones a veces observa que diversos organismos aplican de mane-

ra diferente una misma disposición legal. En este caso, suele pedir a varias autoridades y funcionarios aclaraciones sobre la forma en que aplican la citada disposición. Con base a la documentación reunida indica cuál es la interpretación más adecuada. Su criterio se incluye en los informes anuales, que se envían a los organismos administrativos. Los pronunciamientos del JO sobre cuestiones jurídicas controvertidas no tienen fuerza obligatoria, pero suelen ser aceptados, contribuyendo, en gran manera, a conseguir mayor uniformidad en la aplicación de las leyes y en las prácticas administrativas. Este aspecto de su trabajo ha ido creciendo en importancia en los últimos años y constituye, a nuestro juicio, la parte más trascendental de su labor.—RICARDO PELLÓN.