

EL «OMBUDSMAN»; PERSPECTIVAS EN BELGICA

351.96(493)

1. Breve introducción

1.1 UNA SOCIEDAD MAYORMENTE INTEGRADA

La desaparición del Antiguo Régimen, y la revolución industrial, transformaron profundamente, durante el siglo XIX, la condición social de los belgas.

El éxodo rural acarreó principalmente como doble consecuencia la liberación individual de los hombres con respecto a las tradiciones, así como la desaparición de la seguridad económica relativa

que ofrecía el sistema familiar y lugareño.

El siglo XX ha dado a los hombres, primeros a los asalariados y recientemente a los trabajadores independientes, una cierta seguridad de existencia, reivindicada con vigor por las organizaciones profesionales. Este aparente retroceso no ha hecho perder a los belgas su gusto por las libertades individuales conseguidas durante el período anterior.

Los hombres de nuestra época desean beneficiarse al mismo tiempo de un seguro social y económico, que los proteja contra las con-

secuencias del subempleo, de la enfermedad, de las obligaciones familiares y de la vejez, así como de los derechos y libertades individuales que constituyen la fascinación de la vida, cuando se está al amparo de las necesidades.

Desde esta perspectiva, y con el deseo de conservar el individualismo en el seno de una sociedad que garantice mejor la seguridad económica y social, es preciso catalogar el interés en aumento manifestado, desde hace unos años, por una fracción de la opinión pública belga sobre la institución escandinava del *ombudsman*.

La «socialización» progresiva de Bélgica no es, sin embargo, la única causa del interés concedido, durante los últimos años, al *ombudsman*.

1.2 UN SISTEMA POLÍTICO MONISTA

Otra de las razones atañe a la transformación llevada a cabo lentamente en el funcionamiento de las instituciones políticas.

En el siglo XVIII, Montesquieu proclamó la separación de los poderes ejecutivo, judicial y legislativo, y hasta una cierta rivalidad entre los órganos titulares de estas distintas competencias estatales, con el fin de garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Bélgica ha pasado por este régimen de separación de los poderes durante el siglo XIX. Como que sólo los hombres ricos podían votar antes de 1893; las Cámaras legislativas quisieron, ante todo, que el Estado gastara lo menos

posible para evitar un aumento de la fiscalización. Ahora bien, estos ricos electores no querían que el Estado hiciera muchas cosas —podían procurarse ellos mismos lo que deseaban obtener— y fue una época en la que el ejecutivo gobernaba poco: se abstendían de intervenir (dejad hacer, dejad pasar) de acuerdo con los deseos de la representación nacional de la época.

La introducción, por etapas, del sufragio universal en 1893 (voto plural), en 1920 (de un solo voto para cada hombre) y en 1948 (del sufragio femenino) tuvo por efecto que los miembros de las Cámaras legislativas se vieran obligados a interpretar las aspiraciones de las capas de la población menos acomodadas y pobres. Estas, al revés de los electores del siglo XIX, deseaban una ampliación de las actividades estatales, únicas que garantizaban, a su manera de ver, una mayor justicia social.

Ahora bien, un gobierno en activo necesita mayormente el concurso de las asambleas parlamentarias que un gobierno abstencionista. Las actividades gubernamentales y parlamentarias se confundían cada vez más y la separación entre los poderes legislativo y ejecutivo, en tanto que realidad política, disminuyó.

Sean cuales sean sus ventajas, la democracia activa se preocupa menos de los individuos que una democracia de gestión.

El aparato administrativo, que garantiza servicios más numerosos a la población, corre el riesgo, en la misma proporción, de mer-

mar las libertades de los ciudadanos, tomados individualmente.

Se necesitan nuevas garantías. Bajo este aspecto puede preverse la creación de una función de *ombudsman*.

La función de *ombudsman*, de la que se ocupan desde hace algunos años las comisiones parlamentarias belgas, no es, naturalmente, una innovación en el mundo. Todos sabemos que apareció en Suecia en 1809; que Finlandia, Dinamarca y Noruega disponen de uno o varios *ombudsman*, cuyo cometido tal vez haya evolucionado en el transcurso de los años, pero su principio consiste en defender a los individuos contra los abusos de la Administración. Si esta noción ha experimentado suertes distintas en Alemania, Nueva Zelanda, Gran Bretaña, Isla Mauricio, en ciertas provincias del Canadá, etcétera, ello nada resta al interés que el ciudadano pueda conceder a dicha institución.

2. Proposición en Bélgica

En Bélgica, la idea de instituir un cargo de *ombudsman* fue lanzada por el profesor y Consejero de Estado Alfons Vranckx y en diversos artículos de la prensa cotidiana y revistas científicas.

Una vez diputado, el profesor Vranckx presentó el 1 de diciembre de 1966, en la Oficina de la Cámara de Representantes, una proposición de ley para la institución de un comisario del Parlamento. Esta no pudo llegar a un resultado durante la legislación de 1965-1968, debido a la disolución

anticipada de las Cámaras legislativas.

Al ser nombrado ministro de Justicia, en 1968, el diputado señor Vranckx, estimó que el problema del *ombudsman* pertenecía por completo al Parlamento y que no era indicado presentar su texto bajo forma de proyecto de ley gubernamental.

El diputado Ernest Glinne reanudó, con el acuerdo de su autor, la proposición del señor Vranckx.

La propuesta de ley en cuestión fue objeto de un examen en el seno de una subcomisión especial de la Cámara.

El 12 de febrero de 1970 fue establecido un informe por el diputado señor Georges Van Lidth de Jeude, en nombre de la Comisión de Justicia. La propuesta de ley del señor Vranckx se benefició del apoyo de parlamentarios pertenecientes a los tres grandes partidos; por consiguiente, no era un texto de inspiración exclusivamente socialista.

Si la Cámara de Representantes no se ha pronunciado todavía sobre esta ponencia ni sobre el texto presentado por la Comisión de Justicia, la idea sigue en estudio.

En 1965 se sometió al Senado una propuesta de ley, firmada por los señores Hilaire Lahaye y Jean Bascour, que tendía a instituir el cargo de procurador de la Nación.

Al quedar sin efecto, a causa de la disolución de las Cámaras en 1968, ésta fue nuevamente presentada por sus autores, bajo forma ligeramente modificada, el 6 de mayo de 1968. Hasta hoy no ha sido todavía objeto de una po-

nencia; no obstante, contribuirá a la difusión de una corriente de simpatía en favor de la institución que preveía crear.

Otras dos propuestas de ley deben también ser mencionadas. Una fechada el 1 de junio de 1971, debida a dos mujeres diputado, la señora Arlette Lahaye-Duclos y la señora Simone Mabilie-Leblanc, con tendencia a instituir un procurador parlamentario encargado de vigilar que sea respetada la igualdad entre el hombre y la mujer en la vida pública. En efecto, a pesar del artículo 6 de la Constitución belga, subsisten numerosas discriminaciones entre los sexos—casi siempre en perjuicio de las mujeres—en la vida social y profesional, así como en el sector público.

La otra propuesta de ley fue presentada el 16 de junio de 1971, en la Oficina de la Alta Asamblea, por el senador señor Edgard Bouwens. Esta prevé la creación en Bélgica de una función de *ombudsman* especializado, es decir, encargado de controlar al Ejército y a la Gendarmería, a semejanza de lo que existe en Noruega. En efecto, una disciplina rigurosa, la obediencia ciega y una jerarquía imponente no pueden promover el respeto de la dignidad del hombre, sus derechos y sus libertades individuales.

2.1 TEXTO DE LA COMISIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES BELGA

De las cuatro proposiciones belgas, la presentada por el diputado A. Vranckx y reanudada por el

diputado E. Glinne es la que mejor fortuna parlamentaria ha conseguido, puesto que ha sido objeto de una ponencia (favorable) por una Comisión parlamentaria.

La ponencia en cuestión es sumamente sorprendente, puesto que contiene un nuevo texto establecido por la Comisión de Justicia de la Cámara de Representantes, que procede de la proposición original.

He aquí un breve análisis del mismo:

Modo de nombramiento

El comisario del Parlamento será nombrado y revocado por las Cámaras legislativas, una vez presentado por sus Comisiones de Justicia. Su mandato, de cuatro años, será renovable. El texto no precisa la manera en que han de concordarse ambas Cámaras ni resuelve la dificultad que pudiera surgir debida a una fuerte competencia entre los distintos candidatos, competencia que puede corresponder a delimitaciones ideológicas, filosóficas, políticas o lingüísticas.

El artículo 2 de la proposición precisa que el comisario del Parlamento prestará juramento ante los presidentes de las Cámaras, lo que pone de manifiesto su independencia con respecto al ejecutivo. El comisario del Parlamento será asistido por dos comisarios adjuntos, nombrados de acuerdo con las mismas modalidades que él. Además dispondrá de una oficina administrativa.

Con el fin de garantizar la independencia de los comisarios,

éstos no podrán ser ni parlamentarios, ni funcionarios, ni magistrados.

Misión

El artículo 3 da una definición insigne sobre los casos a examinar por el comisario, es decir, aquellos en que la reputación de las autoridades pudiera ser discutida por la manera en que éstas lleven a cabo su tarea. Esta definición excluye todo control en lo que atañe a la eficacia técnica de los servicios públicos y limita la tarea del comisario a examinar los casos en que los ciudadanos puedan verse decepcionados por la actitud y actuación de las autoridades.

Es preciso, además, que los órganos encargados de misiones jurisdiccionales se sitúen fuera del campo de acción de las actividades del *ombudsman*, lo mismo que el Tribunal de Cuentas, el cual, como se sabe depende del poder legislativo y, principalmente, de la Cámara de Representantes.

El poder de investigación del procurador del Parlamento es importante: las personas u organismos investidos con autoridad oficial están obligados a facilitarle toda índole de información y prestarle su ayuda con vistas al examen de un asunto determinado. El comisario puede también exigir que le sean comunicados los documentos útiles para él en cumplimiento de su misión. Puede penetrar en todos los lugares en los que se ejerza una actividad oficial y proceder a una encuesta. Estos derechos no se aplican a las actas

de las reuniones ministeriales ni a las sesiones a puerta cerrada en las que deliberan órganos oficiales.

En resumen, el campo de acción del comisario abarca todas las Administraciones nacionales, provinciales y locales, así como las paraestatales, incluso aquellas que tienen una actividad que no sea administrativa. Los términos «Administraciones nacionales» designan igualmente al Ejército y a la Gendarmería.

El comisario puede interrogar a los testigos y requerir el concurso de expertos. A este respecto dispone de los poderes que el Código de Instrucción Criminal atribuye al juez de instrucción. Los testigos y expertos podrán ser obligados a prestar juramento y se exponen a penas de encarcelamiento y multas en caso de falso testimonio o falsa declaración.

El comisario del Parlamento actúa ya sea a la demanda de una Comisión parlamentaria (y principalmente de la Comisión de Peticiones, que recibe regularmente las denuncias), a causa de una queja que le haya sido presentada o por propia iniciativa, debido a la publicidad efectuada en torno a un caso determinado o constataciones que haya podido efectuar en el transcurso de sus inspecciones.

Todo agente de un servicio público, así como cualquier militar, pueden presentar una denuncia al comisario del Parlamento sin haber obtenido previamente la autorización de sus superiores o jefes jerárquicos.

Durante los viajes de inspección que efectúa a los establecimientos y lugares en los que se hallan personas privadas de libertad o cumplen su servicio militar, el comisario del Parlamento puede exigir que todas las personas que allí se encuentren sean informadas de su visita y se les comunique que pueden entrevistarse con él sin que se halle presente otra persona cualquiera.

Cuando el comisario del Parlamento no hace el proceso de una denuncia, o cuando una queja le parece carecer de fundamento, informa de ello por escrito al autor de la misma, indicándole los motivos en los que se basa su decisión.

En el sistema adoptado por el texto de la Comisión de Justicia de la Cámara de Representantes, el comisario carece de poder represivo o disciplinario: si comprueba que la materia incumbe al juez penal, informa de ello a la autoridad judicial competente. Si constata que ello podría ocasionar la aplicación de una sanción disciplinaria, informa a la autoridad disciplinaria.

Si comprueba que la solución dada a un asunto no es conforme con las exigencias de una buena administración, manda una encomienda motivada a las autoridades competentes.

El comisario del Parlamento puede desempeñar un papel general y activo para mejorar las normas jurídicas: si estima que una ley o reglamento comportan un olvido que puede ocasionar injusticias o dificultades, informa de ello a los presidentes de las Cá-

maras legislativas, en lo concerniente a la ley, y a la autoridad competente, en lo que atañe al reglamento, indicando las razones en las que basa su propuesta de modificación del texto en vigor.

Finalmente, el texto prevé que todos los años el segundo martes de octubre, fecha en que comienza la sesión ordinaria del Parlamento, el comisario debe presentar a los presidentes de las Cámaras un informe sobre sus actividades durante el año transcurrido.

Este informe debe contener las constataciones y encomiendas e indicar los olvidos e imprecisiones existentes en las leyes y reglamentos.

Este se imprime y es enviado al rey, a los ministros, a los miembros de las Cámaras legislativas, del Tribunal Supremo, del Consejo de Estado y del Tribunal de Cuentas. El público y la prensa pueden procurárselo también.

El informe ha de ser objeto de discusión en las Comisiones de Justicia de la Cámara de Representantes y del Senado. Dichas Comisiones interrogan al comisario. Y pueden decidir que el informe sea discutido en la sesión plenaria de la Cámara o del Senado. Esta discusión puede también ser solicitada por veinte miembros de una de las Cámaras.

2.2 RASGOS CARACTERÍSTICOS DE LA INSTITUCIÓN

En el texto propuesto se han respetado los rasgos característicos de la función del *ombudsman*: designación por las asambleas re-

presentativas nacionales, independencia de las funciones, ausencia de formalismos, libertad de acceso a su oficina, publicidad de su acción, amplio poder de investigación, pero poder de decisión restringido.

Creemos que la mejor manera de definir el papel del *ombudsman* en el seno de una democracia moderna consiste en decir que se trata de una magistratura de influencia y no de una función de decisión.

Ello supone el apoyo de una opinión pública preclara y de una prensa independiente.

Finalmente, señalemos también dos aspectos significativos de la actividad del *ombudsman*:

- el *ombudsman* considera los casos que se le someten, o que él toma la iniciativa de examinar, bajo un punto de vista humano y general, menospreciando, llegado el caso, el aspecto formal o procesal;
- el *ombudsman* examina las realidades y no juzga únicamente sobre pruebas (pensemos en sus giras de inspección).

3. Conclusión

Las injusticias eventuales cometidas por las Administraciones públicas o algunos de sus agentes son difícilmente reparadas por el sistema actual, cuya manera de ver, como hemos dicho, consiste en el bien de todos o del mayor número posible.

Concebimos que ciertos matices y detalles no figuren, en este caso,

en la elaboración de tal o cual ley, de tal o cual reglamento. Pero fácilmente comprenderemos que en un país donde el respeto de la dignidad de todos es una especie de postulado, deban defenderse las libertades o derechos de los simples particulares que hayan sido perjudicados.

En cualquier régimen democrático evolucionado existe un cierto torpor en el aparato judicial que, al obedecer a las leyes, se enmaraña fatalmente en un formalismo de texto y ritos de procedimiento. Además, a los órganos judiciales sólo se les someten, generalmente, asuntos que revisten una cierta importancia. Ahora bien, los pequeños incidentes enojosos experimentados por los individuos, tomados separadamente, son precisamente los que, en fin de cuentas, determinan la calidad de la vida social y humana en su conjunto.

Para responder a esta preocupación, la función del *ombudsman* es, al parecer, la bienvenida.

Si bien es verdad que muy a menudo el que detenta una parcela de imperio tiene tendencia a versar en el autoritarismo que conduce al abuso del poder, la creación de un empleo de *ombudsman* templaría, por un lado, estos defectos y, por el otro, restituiría la confianza de los ciudadanos en las instituciones y autoridades nacionales.

Si esta idea ha conseguido reunir el consentimiento de los parlamentarios de los tres partidos tradicionales, ello es un testimonio del respeto de la dignidad hu-

mana que sustenta las concepciones políticas belgas.

ANEXO

Nota terminológica

Hasta el presente existen divergencias de puntos de vista entre los distintos autores belgas que han presentado propuestas de ley a propósito del nombre que debe darse al *ombudsman* (en sueco, *ombudsman* significa, sencillamente, «funcionario»).

A. Vranckx y E. Glinne han elegido la denominación de «comisario del Parlamento».

A. Lahaye-Duclos y S. Mabile-Leblanc han empleado una expresión similar: «Comisario parlamentario».

H. Lahaye-Duclos y J. Bascour han optado por «procurador de la

Nación», subrayando que los otros procuradores representan al Estado, mientras que el *ombudsman* debe defender especialmente a la población.

E. Bouwens ha preferido la denominación escandinava *ombudsman*, palabra en sí llena de esperanzas, aunque todavía no haya conseguido derecho de ciudadanía.

Personalmente, nosotros tememos que la denominación de «comisario» haga pensar en los comisarios de policía, y proponemos que al menos se emplee la expresión «comisario superior del Parlamento».

Sea cual sea el título que se elija, el *ombudsman*, si consigue llevar a bien su delicada tarea, se beneficiará rápidamente de una confianza y una estima bien merecidas.—HERMAN VAN IMPE.