

Administración Pública, pero en su esfuerzo se aleja demasiado de los procesos y desarrolla una terminología propia que es difícil de entender. Francamente le sirve muy poco a quien practica el arte.

¿Cuál debe ser pues la orientación de la enseñanza de la Administración Pública? Ese, como hemos visto, es el dilema que presenta el arte de la administración pública en el contexto académico.

EL "OMBUDSMAN"

COMO es de sobra conocido por los estudiantes de ciencia política y administración pública, el "Ombudsman" es una institución que, por lo menos en su versión moderna, tuvo su origen en Suecia, país que la creó en su Constitución del 1809. Finlandia, Dinamarca, Noruega y Nueva Zelanda siguieron el ejemplo de Suecia más de un siglo después. Existen instituciones similares en otros países.

Creado preferiblemente como instrumento legislativo¹ pero con amplia independencia de acción, el "Ombudsman" busca proteger al ciudadano corriente de posibles abusos y de errores —por comisión u omisión— de la burocracia del estado moderno que se va proliferando al reclamo de nuevas funciones y de las exigencias que se le hacen.

Atenta a la protección de los ciudadanos, la Cámara de Representantes de Puerto Rico aprobó la Resolución de la Cámara Núm. 200 el 10 de marzo de 1966. Dispuso esta pieza legislativa: "...que el Presidente de la Cámara designe una comisión especial que efectúe un estudio sobre la conveniencia de adoptar la institución 'Ombudsman' para el Estado Libre Asociado de Puerto Rico". Dicha comisión especial quedó formada por los siguientes representantes: honorables Luis F. Camacho, presidente; y, Osvaldo Torres Gómez, Pedro Roberto Rodríguez, Jaime Báez Rosario y Tomás Sandoval Cruz. Los primeros tres pertenecen a la mayoría (Partido Popular Democrático) y los últimos dos a la minoría (Partido Estadista Republicano).

En cumplimiento de la encomienda que se le asignó, la comisión celebró los días 1 y 2 de septiembre último audiencias públicas para oír a cualesquiera personas interesadas que quisieran exponer sus ideas

¹ Hay quien recomienda que este funcionario pertenezca a la rama ejecutiva del gobierno. Véanse, por ejemplo, las declaraciones del Sr. Antonio Cuevas Viret que se reproducen en esta sección.

al respecto. Las manifestaciones que se reproducen a continuación fueron algunas de las sometidas.

El Director y la Junta Editora de esta revista desean dejar constancia de su agradecimiento tanto al Hon. Luis F. Camacho como a los autores por haber dado bondadoso asentimiento a la publicación de estas declaraciones.

DECLARACIONES DEL SR. NORBERT RIVERA MORALES*

Vicios y virtudes del Ombudsman

El problema de "Quién custodia a los custodios" no es nuevo. La República Romana en el pináculo de su gloria se preocupaba por ello y contaba con sus censores que eran magistrados, nombrados (por períodos cortos) cada cinco años. Se encargaban éstos de examinar las ejecutorias de los funcionarios públicos en los cinco años anteriores y de oír quejas de los desmanes de aquéllos en su incumbencia. La dinastía china de la misma época contaba con su "Control Yuan" cuya misión era examinar las operaciones de los funcionarios de gobierno y oír quejas de los agraviados. La tradición de un guardián del pueblo contra los excesos de la oficialidad gubernamental sueca tampoco es nada nuevo. Para comienzos del siglo XVIII ya contaba la comunidad política sueca con un Justitie Kansler (nombrado por la Corona) para investigar las faenas de la administración pública y la administración de la justicia.

Francia fue otro estado que tempranamente desarrolló un mecanismo para auscultar agravios de la oficialidad gubernamental a su ciudadanía. Su Conseil D'Etat se constituyó desde 1800 en un organismo compuesto por el mejor talento administrativo e intelectual francés para examinar quejas del mal gobierno, fijar responsabilidades y asesorar a las agencias e instrumentalidades a modificar o alterar sus reglamentos administrativos. Dice el refrán que Francia no puede ser gobernada; sólo administrada y esto gracias a la labor de su Consejo de Estado. Hay que añadir que el Consejo de Estado Francés es un organismo grande con un cuerpo voluminoso de asesores (sobre 200 personas).

* Instructor y Ayudante del Director de la Escuela de Administración Pública, Universidad de Puerto Rico.

Con la Constitución de 1809, la versión del modelo presente de tribuna del pueblo (el Justitie Ombudsman) operando como instrumento de control legislativo se instituyó en Suecia. Se buscaba establecer al amparo del legislativo un mecanismo de vigilancia que estuviese fuera del tradicional ámbito de faena legal o política, independiente pero confiable, poderoso pero sensible, capaz de hacer imperar un gobierno de ley y no de hombres.

A pesar de su larga historia la propagación del tipo de control al estilo Ombudsman no ha sido espectacular. El modelo sueco ha sido seguido hasta la fecha por varios países. Pero es de notar que la literatura sobre el tema sólo abunda en cuatro de ellos... Finlandia, lo estableció desde su nacimiento como república en 1919; Dinamarca, lo incorporó en 1954; Noruega, en 1961 y Nueva Zelanda, en 1962. Aunque se señala que hay versiones similares en Alemania Occidental (1956), en India, Japón, Nepal y las Islas Filipinas, o que hay además propuestas para ello en Gran Bretaña, Irlanda, Holanda y los Estados Unidos; y que en el 1965 se propusieron proyectos de ley en las Legislaturas de California, Connecticut, Illinois, Nueva York y Utah.

De todos modos, la difusión del instrumento tipo Ombudsman ha sido conservadora; por lo menos tardía. Merece apuntarse de paso que éste ha prosperado mejor en países pequeños, homogéneos, de un avanzado grado de civilización, de sólida tradición democrática, y sobre todo que van a la vanguardia en la evolución hacia el Estado Providente, "Welfare State".

El Welfare State

Los comentaristas y estudiosos de la administración pública interesados en el tema coligen en que hay una creciente necesidad de abrir al pueblo nuevos canales de expresión. Porque el Welfare State, meta hacia dondè lógicamente se dirigen pueblos de gobiernos democráticos progresistas, amenaza en convertirse en una nueva modalidad de despotismo. Esto es así porque a medida que se amplían los servicios de gobierno necesariamente hay más burocracia gubernamental. Una intrincada madeja de departamentos, negociados, comisiones, oficinas, juntas, etc., van privando al individuo de su libertad a la vez que le van enajenando; le van despersonalizando.

Se hace evidente la indispensabilidad de la organización burocrática para poder manejarse con eficiencia al complejo de asuntos de gobierno. Por otro lado, las consecuencias desintegrativas a las fina-

lidades fundamentales de participación popular en las cosas del pueblo es no menos evidente y alarmante.

Con el crecimiento del gobierno se van tomando más decisiones al nivel de agencias administrativas que afectan más íntimamente los intereses particulares del individuo. Simultáneamente se va despegando a éste más del punto de origen de las decisiones. Las instituciones políticas que son los genuinos representantes de voluntad popular se ven con las manos llenas legislando o ejecutando innumerables cuestiones de alta política y se desprenden cada vez más de sus constituyentes. Mientras tanto las instrumentalidades de éstos asumen proporciones elefanteásicas a la vez que incurren en un desplazamiento de finalidades.

El ciudadano se convierte en estadística. Pero hay otro ciudadano, el real, el ciudadano de carne y hueso con su gama de problemas inmediatos que requieren particular atención, que pierde su libertad y sufre distanciamiento entre la defensa de sus intereses y los de su gobierno.

Se hace necesario reabrir canales de comunicación; líneas directas de diálogo y de queja. Se propone que el ombudsman puede ser la solución. A juzgar por su función en los países en donde ya opera la virtud general de este tipo de mecanismo es que atenúa el impacto masificador que la operación burocrática ejerce sobre el individuo; proveyéndole un medio legítimo de autoridad y confianza donde articular quejas y agravios; donde dejarse oír. El ombudsman humaniza la actividad gubernamental y simultáneamente rescata el sabor de gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, de la aplanadora burocrática.

Su virtud instrumental específica es que vela porque no se abuse del poder y de la discrecionalidad administrativa, proveyendo o sugiriendo remedios a la administración abusiva.

Su debilidad general descansa en la gran oposición que ha de suscitar; oposición que emanará principalmente de temores sobre su ámbito de ingerencia y poder. Es natural esperarse que haya cruda oposición de parte de la clase administrativa. Serán temores justificados porque serán nuevos estilos de ejecución y nuevas sensibilidades de responsabilidad que seguramente este nuevo mecanismo de control exigirá.

Una debilidad latente pero peligrosa es la posibilidad de que una vez establecido el ombudsman, sean las élites de opinión pública perjudiciadas con las normas de política las que saquen el mejor provecho en detrimento del curso normal del quehacer administrativo, organizándose para obstaculizar los procesos de decisiones. Estos se valdrían

de quejas continuas, a los fines de liberar guerrillas de retaguardia con propósitos dilatorios sólo con el interés de entorpecer la política pública.

De establecerse una oficina de Tribuna del Pueblo, la de arriba tendrá que ser una consideración principalísima al formular las normas que gobiernen la operación del ombudsman.

Un Modelo de Ombudsman para Puerto Rico

Si el movimiento que empieza a gestar en la Cámara de Representantes toma suficiente fuerza y adeptos y logra vencer la recia oposición, que seguramente se ejercerá, principalmente la oficialidad alta e intermedia del gobierno, al punto de redactarse un proyecto análogo al modelo de Ombudsman sueco, opino deberían considerarse las siguientes proposiciones, las que se obtienen de la experiencia de aquellos países con un remedio similar:

1. El organismo a crearse podría llamarse Autoridad de Apelaciones Civiles; Comisionado de Investigaciones; Comisionado Público; o Comisionado Legislativo. Creo que el último tendría mayor significado en términos de la filosofía y los propósitos que se persiguen.
2. Se crearía una oficina pequeña sin ribetes burocráticos, enfatizándose en hacer el puesto asequible a una figura de gran prestigio y respeto en la comunidad, preferiblemente con experiencia en la Administración Gubernamental, sin marcadas preferencias de afiliación política. Se asignaría un presupuesto moderado que no vaya a traer los peligros del virus de Parkinson.
3. El nombramiento se haría por períodos fijos relativamente cortos; con opción a renovación de nombramientos.
4. El nombramiento se haría por un comité multipartidista con representación igual por partidos.
5. El ombudsman podría oír o investigar querellas que se suscitaren en el ámbito administrativo estatal.
6. Su jurisdicción envolverá cuestiones únicamente de abuso o desuso del poder conferido. No entrará en cuestiones subjetivas, evaluativas de discrecionalidad institucional.
7. Su participación podría generarse:
 - a. Por medio de querellas de la parte interesada.
 - b. Por iniciativa propia si determinase a base de información por otras fuentes que hay una cuestión legítima de uso indebido de poder que afecte ciudadanos adversamente.

8. Se establecería el siguiente trámite de querellas:
 - a. Que la querella sea relevante.
 - b. Que esté debidamente autenticada. A la población institucional... confinados, pacientes, etc., se les facilitaría medios que protegiesen su anonimato.
 - c. De determinarse que haya una cuestión legítima, tras conseguirse la evidencia necesaria, se elevaría la cuestión al Jefe de Agencia correspondiente... haciéndosele recomendaciones pertinentes.
 - d. Si no tuviese éxito la recomendación al Jefe de Agencia, se elevaría un informe con recomendación a la Legislatura.

Creemos que la función del ombudsman debe ser una de investigación y recomendación únicamente. Se ha comprobado que un incumbente de probado mérito y de reconocida imparcialidad, con el respaldo de una prensa objetiva y de conciencia ciudadana, puede tener un enorme poder de persuasión.

Creemos que el Ombudsman no deberá inmiscuirse en "issues" y querellas que puedan resolverse judicialmente en sus méritos. Su responsabilidad sería aquí sólo de naturaleza preliminar, de investigar y recomendar. Creemos que así se salvaría el mayor obstáculo que se puede perfilar de primera intención: i.e. el temor a que éste pueda convertirse en un supergobierno y que amenace el favorecido principio de la Separación de Poderes.

Un ombudsman implementado en estos términos, lejos de ser un instrumento de inquisición, de censura y disensión entre las distintas ramas de gobierno sería un eslabón hacia la mayor armonía, y cohesión porque fomentaría un gobierno de *ley* ante todo.

DECLARACIONES DEL SR. ROBERTO DE JESUS TORO*

Agradezco profundamente la invitación que me ha cursado esta Honorable Comisión para expresar mis ideas sobre el posible establecimiento del cargo de Ombudsman en Puerto Rico.

Es evidente que vuestra investigación sobre la deseabilidad del Ombudsman responde a una clara preocupación con la creciente complejidad y tamaño del estado moderno. Este crecimiento ha sido nota-

* Presidente, Banco de Ponce. Anteriormente ocupó, entre otros, los cargos de Director del Banco de Fomento y Director del Negociado de Presupuesto de Puerto Rico.

ble en lo que se refiere a ciertas áreas en que el Gobierno entiende que puede rendir servicios esenciales con mayor eficacia que la empresa privada; a otras áreas en que se prestan servicios que van dirigidos a garantizar niveles mínimos de bienestar a la ciudadanía; y, finalmente al área de las reglamentaciones y controles que el Gobierno ha considerado necesario establecer en bien del interés público.

Como era de esperarse, la proliferación de las actividades del sector público ha tenido como consecuencia un aumento considerable en la frecuencia en que el ciudadano viene en contacto con el Gobierno —bien sea como contribuyente, como consumidor de servicios pagados al Gobierno, como objeto de control o como beneficiario de servicios de bienestar— y, asimismo, ha aumentado considerablemente las dificultades que encuentra el ciudadano en su esfuerzo de comunicarse con su Gobierno.

Como toda empresa grande, los problemas de administración del estado moderno son increíblemente difíciles. Las líneas de autoridad y de responsabilidad son frecuentemente confusas e inflexibles. Las normas (policies) a menudo no son claras y a veces confligen entre sí.

El ciudadano, desgraciadamente va viendo en el Gobierno cada vez más una fuerza que le agobia en lugar de un servidor que desea ayudarlo. Equivocadamente en la mayor parte de los casos pero, correctamente en algunos, el ciudadano cree que funcionarios y organismos del Gobierno ejercen el poder en forma autoritaria, que se toman decisiones sin audiencias y que una vez tomadas resultan finales para todos los fines prácticos.

La Comisión de Relaciones con los Ciudadanos que tuve el honor de presidir resume la situación en la forma siguiente:

Un sector considerable de la ciudadanía se muestra altamente irritada —y la Comisión considera que con sobrada razón— sobre el tiempo que tiene que utilizar (y más que utilizar, *perder*) en visitar oficinas, hacer filas, y llenar formularios; y, en una frecuencia que ha sorprendido a la Comisión en ir de unas a otras agencias gubernamentales, para encontrar que en la mayor parte de ellas no se le puede atender o se le envía a otras, en las cuales en muchas ocasiones no sólo no se le puede atender sino que ni tan siquiera se le puede orientar.

Este cuadro que hemos descrito es típico de la actitud ciudadana ante el gigantismo del estado moderno. En cuanto a Puerto Rico se refiere, mi experiencia me indica y estoy seguro que es también la de ustedes, que estos sentimientos de irritación, de ansiedad, y de inde-

fensión por parte del ciudadano, son cada día mayores. Como el Gobierno probablemente continuará ampliando el marco de su actividad durante la próxima década me aventuro a predecir que, de no aplicarse correctivos drásticos ahora, estas actitudes ciudadanas podrían cobrar reacciones explosivas durante los próximos años.

La Comisión de Relaciones con los Ciudadanos, después de considerar el cuadro de realidad puertorriqueña, recomendó la creación de un organismo permanente, a la mayor brevedad posible y con el mayor destaque de su importancia. Este organismo estaría adscrito a la Oficina del Gobernador. El funcionario a cargo de este nuevo organismo podría conocerse como Representante de los Ciudadanos, o como Ombudsman, o Defensor de los Ciudadanos, o por cualquier otro nombre que refleje su función principal.

Sus propósitos generales serían:

- a) Recibir e investigar las quejas de los ciudadanos y canalizar la atención de las mismas, según su naturaleza.
- b) Compilar, mejorar y mantener al día material informativo y hacerlo disponible en lugares de fácil acceso para la ciudadanía.
- c) Contribuir al adiestramiento del personal que atiende al público en las agencias del Gobierno.
- d) Ayudar a crear un mejor clima de servicio al público en todas las agencias del Gobierno.
- e) Evaluar continuamente las relaciones de los ciudadanos con el Gobierno.

Debo decir que la Comisión de Relaciones con los Ciudadanos tuvo presente la experiencia de los países escandinavos y de otros países con el cargo de Ombudsman. En forma alguna rechazamos su adopción en Puerto Rico. De hecho el organismo, cuya creación recomendamos en nuestro Informe, representa una variación del concepto ortodoxo del Ombudsman, el cual, a juicio nuestro, está en mayor consonancia con las realidades puertorriqueñas. Nos damos cuenta, no obstante, que nuestra recomendación de establecer una oficina de Representante de los Ciudadanos, adscrita a la oficina del Gobernador, puede ser variada a tono con las circunstancias. Tanto ustedes como nosotros estamos tratando de diseñar una nueva estructura para resolver, o por lo menos atenuar, los graves problemas que se han creado y que se seguirán creando.

Pero hagamos un muy corto resumen de cuál ha sido la experiencia con el cargo de Ombudsman.

La palabra Ombudsman significa "alguien que representa a otra persona o grupo". Se le atribuye la misión de investigar las querellas y agravios de la ciudadanía en general, inclusive la de otros funcio-

narios y empleados, contra las actuaciones impropias de los servidores públicos.

El cargo de Ombudsman surgió a fines del siglo XVII y principios del siglo XVIII en Suecia y este funcionario era responsable al Rey, con la facultad de investigar la conducta de los colectores de impuestos, jueces, y administradores que actuaban a nombre del Rey. A través de los años, según cambió el poder absoluto del Rey al poder casi absoluto del Parlamento, el Ombudsman se convirtió en un funcionario constitucionalmente creado y responsable al Parlamento.

Es bueno apuntar que el Ombudsman en Suecia no tiene jurisdicción sobre los ministros del Gabinete ni sobre los miembros del Parlamento. No interviene sobre las decisiones del Gabinete ni sobre las corporaciones públicas. Los poderes del Ombudsman de Suecia se limitan a investigar, recomendar, criticar, publicar y, en último extremo, a actuar como fiscal.

El cargo de Ombudsman se extendió a Finlandia en el año 1919, a Dinamarca en el año 1953, a Nueva Zelandia en el año 1959, a Noruega en el año 1962 y entiendo que recientemente se ha adoptado una versión inglesa del mismo.

Las variaciones que existen en cuanto a las facultades y responsabilidades del Ombudsman varían bastante en cada uno de esos países. El común denominador que subraya los distintos Ombudsman en todos estos países, es que, en una forma u otra, representa el interés del ciudadano ante las posibles equivocaciones o abusos de su Gobierno.

¿En qué consisten las diferencias principales del organismo recomendado por la Comisión de Relaciones con el Ombudsman típico en los países arriba citados?

En primer término, el Representante de los Ciudadanos recomendado por nosotros sería un funcionario responsable directamente al Primer Ejecutivo. El Ombudsman típico es responsable al Parlamento, que es un organismo mixto de los poderes legislativo y ejecutivo.

En segundo término, el Representante de los Ciudadanos recomendado por nuestra Comisión carecería de poderes para recurrir a las cortes en defensa del ciudadano mientras que el Ombudsman típico generalmente tiene facultades en ese sentido.

En tercer término, el organismo recomendado por nosotros tendría funciones mucho más amplias que las del Ombudsman escandinavo. Sus funciones serían, no sólo las de recibir e investigar las quejas de los ciudadanos, sino que también la de facilitar por todos los medios la gestión del ciudadano ante su Gobierno, facilitando información sobre cómo, cuándo, y dónde obtener los servicios públicos a que tiene derecho; crear un mejor clima de servicio al público; evaluar conti-

nuamente las relaciones de los ciudadanos con su Gobierno y recomendar medidas específicas para mejorar las mismas.

Permítanme terminar felicitando a esta Comisión por su certero enfoque en cuanto a la necesidad imperiosa de crear un organismo con las facultades necesarias para bregar con este problema, y por su insistencia en buscar formas y maneras de que su creación responda fielmente a las necesidades reales de nuestro pueblo.

DECLARACIONES DEL SR. GUILLERMO IRIZARRY*

El Ombudsman es una institución originada en Suecia en 1809, cuya misión es la de velar por la protección de los ciudadanos contra abusos, arbitrariedades, errores y negligencias en que puedan incurrir algunos funcionarios públicos. Se ha establecido como entidad del gobierno, pero independiente de las distintas ramas de gobierno, la judicial, la legislativa y la ejecutiva. Varía en su base legal según el país. En Suecia su poder emana de la propia constitución y sus funciones las ejerce conforme a unas instrucciones generales dictadas por el Parlamento.

El Ombudsman, según establecido en los países escandinavos, tiene amplios poderes de investigación. No tiene poder para revocar ninguna decisión judicial o ejecutiva, pero tiene autoridad para obtener información de cualquier organismo o funcionario de todas las ramas del gobierno: legislativa, judicial y ejecutiva. Tiene acceso a archivos y documentos, aun a los confidenciales. Puede estar presente en cualquier proceso, aún en la fase deliberativa y adjudicativa. Tiene poder para censurar públicamente y ordenar el enjuiciamiento de cualquier juez o funcionario que haya incurrido en falta o negligencia. Esta institución en Suecia se considera un valioso protector de los derechos del ciudadano.

La buena reputación de que goza el Ombudsman en Suecia ayuda a lograr que los ciudadanos sientan mayor respeto y confianza en su gobierno. En Suecia, en parte, esta reputación se debe al prestigio de las personas que han desempeñado el cargo —ex jueces del tribunal supremo, profesores distinguidos de derecho; a su independencia de las demás ramas de gobierno; al fácil acceso de los ciudadanos a esta oficina; y a la publicidad que reciben sus determinaciones.

* Director, Negociado del Presupuesto de Puerto Rico.

Esta experiencia favorable en Suecia ha hecho que otros países hayan adoptado esta institución. Han adoptado el sistema Finlandia, Dinamarca, Noruega, Nueva Zelandia, Alemania Occidental y muy recientemente, Inglaterra. En los Estados Unidos se ha considerado la idea tanto a nivel federal como estatal y se han presentado proyectos de ley al efecto.

Situación en Puerto Rico

En Puerto Rico el asegurar buena atención al ciudadano ha sido asunto de principal consideración por parte del gobierno. Existen en el gobierno diversos organismos ante los cuales puede recurrir el ciudadano en solicitud de remedio o protección contra actos u omisiones de algún funcionario público: las juntas de revisión y apelación relacionadas con agencias que ejercen poderes de reglamentación o de adjudicación. Existen también oficinas de quejas (37) establecidas en los departamentos y las agencias principales. Estas oficinas investigan las quejas sometidas directamente a los jefes de agencia o a la oficina del Gobernador, o indirectamente por medio de los periódicos. Además están a disposición del ciudadano los recursos en ley para acudir ante los tribunales. Cabe pues, preguntar: ¿es necesario una institución como la del Ombudsman en Puerto Rico?

En los países donde se ha establecido el Ombudsman existían ya y se mantienen diversos organismos similares a los de Puerto Rico, a los cuales el ciudadano puede recurrir para plantear sus quejas contra actos de funcionarios públicos. Allí, el Ombudsman no ha sido un sustituto de estos organismos, sino que es un recurso adicional para garantía y protección de los ciudadanos. Desde el punto de vista del ciudadano, el Ombudsman aventaja los organismos tradicionales. Aventaja a los tribunales en el sentido de que por su informalidad en los trámites resulta este medio más accesible al ciudadano, menos costoso y más rápido, y puede entender en querellas que no progresarían en los tribunales por falta de jurisdicción. Aventaja también a las unidades departamentales de inspección de quejas por ser entidad independiente, lo cual da más confianza al ciudadano en su imparcialidad y diligencia en la acción.

Lo anterior señala que aunque existen en los gobiernos democráticos organismos para ventilar las querellas de los ciudadanos, puede haber lugar para la institución del Ombudsman.

Hay, sin embargo, consideraciones que es preciso tomar en cuenta antes de establecer una entidad de este tipo. Debe tomarse en consi-

deración nuestro cuadro social y cultural, es decir, nuestras costumbres. Debe entender la comunidad qué clase de función es la que se establece. Hay que definirla bien para no destruirla. Para ilustrar este punto, he aquí el siguiente hecho: En el año 1962, la Oficina del Ombudsman de Suecia recibió un total de 1,163 querellas y en 1963 el total de querellas ascendió a 1,396. En Puerto Rico, las oficinas de inspección de quejas recibieron 7,818 y 6,910 querellas en los años fiscales 1962 y 1963. En los años subsiguientes el número de querellas recibidas sobrepasa la cantidad de 9,000. El número de quejas en Puerto Rico contrasta asimismo con otros países en donde existe el Ombudsman, porque en ellos el número de quejas es también menor que en Puerto Rico.

Este dato señala que hay una marcada diferencia entre la situación de Puerto Rico y la de los pueblos escandinavos —las quejas sobre el gobierno en Escandinavia se reducen a asuntos de mayor base— no es quejarse por quejarse. Esta forma de ser, la actitud o idiosincracia del pueblo sueco a condiciones del gobierno y de sus servicios le da un cariz distinto a la oficina del Ombudsman. Por esta razón estas son oficinas de poco personal.

En el caso de Suecia, la Oficina del Ombudsman se compone de 1 director y 9 abogados. Las 8,000 quejas que se reciben en Puerto Rico no podrían atenderse con ese personal. Habría que indicar con claridad que la Oficina del Ombudsman no es para quejas frívolas o sin fundamento, pues aún en Suecia en muchas ocasiones se le hace saber al ciudadano que no tiene razón en su queja.

Debe examinarse detenidamente la jurisdicción de una oficina de este tipo. ¿Se haría extensivo su poder de investigación a todos los funcionarios públicos, todo el personal de la Rama Judicial y de la Rama Legislativa? Si hubiera excepciones, ¿sobre qué bases se harían éstas? De haber excepciones, éstas no deben desvirtuar el objetivo de la institución. Sobre este particular no hay un patrón definido de jurisdicción del Ombudsman en los distintos países. En unos países su autoridad abarca tanto la rama ejecutiva como la judicial y los gobiernos locales. En otros, la rama judicial queda fuera de su jurisdicción. En unos sitios se excluyen las actuaciones de los ministros (secretarios y jefes de agencia en Puerto Rico) debido a peculiaridades del sistema de gobierno.

Debe alentarse toda idea o mecanismo para salvaguardar y proteger a los ciudadanos en sus derechos. Pero el valor real de tal mecanismo o idea debe descansar en su verdadera utilidad. Si no funcionara como se espera o hubiera una incorrecta explicativa, podría resultar en un motivo más de queja para el público.

Mucho temo que a una oficina de Ombudsman en Puerto Rico vaya el mismo tipo de queja que actualmente se atiende con el sistema de inspección de quejas. Si así fuera, no tendríamos un Ombudsman, sino la repetición de un mecanismo.

La confianza que la oficina del Ombudsman merezca del ciudadano es un requisito principal de esta institución porque las quejas de los ciudadanos en muchas ocasiones no tienen base. Por lo menos así lo revelan las estadísticas de la Oficina del Ombudsman de Dinamarca. En el año 1963 esta oficina recibió un total de 1,130 querellas de los ciudadanos. De éstas desestimó o no tomó acción en 979 casos y solamente en 63 encontró base para hacer críticas o se formuló alguna recomendación.

Esta baja proporción de casos donde el ciudadano logra alguna acción correctiva (63), comparada con el alto número de casos que son desestimados (979), señala la oficina como un recurso valioso por las acciones correctivas que logra en el gobierno, pero también de orientación al ciudadano. El prestigio y la reputación de esta institución en ese país no puede fundamentarse en que se da la razón al ciudadano en la mayoría de los casos, sino en que el público cree y confía en sus sistemas, y en que cuando se desestima una querella se explica por qué se hace.

El alto número de casos desestimados por una entidad de tal reputación, y confiable para los ciudadanos, constituye un endoso a las actuaciones oficiales de los funcionarios. Señalo esto para destacar que la creación de esta institución en Puerto Rico no debe enfocarse como un sitio en donde el ciudadano ha de tener la razón sino en donde la ponderación de evidencia le concede o le niega la razón. ¿Es tal la oficina que se propulsa o es otro tipo de oficina?

DECLARACIONES DEL SR. ANTONIO CUEVAS VIRET*

¿Qué es un "Ombudsman"? A lo largo de los últimos años se ha escrito abundantemente sobre la institución de origen sueco que se conoce con este nombre. Para el propósito de este trabajo, me limitaré a señalar los aspectos relevantes: se trata de un funcionario nombrado por el Parlamento para recibir e investigar las quejas de los ciudadanos contra acción administrativas injustas. Por definición,

* Director, Oficina de Personal del Gobierno de Puerto Rico.

el término "ombudsman" se refiere a un representante o agente del pueblo, facultado para actuar a beneficio de ese pueblo. En otras palabras, el defensor del ciudadano. Es la solución que han introducido algunos países al problema que representa el desbalance entre los poderes administrativos y los derechos individuales.

Hay en esta definición un concepto de gran relevancia en cuanto a la determinación de si se establece un "Ombudsman" en Puerto Rico, y cómo se definirán sus poderes, responsabilidades y ámbito jurisdiccional. Ese concepto es que, en la forma en que se conoce en los países escandinavos (y en Inglaterra, donde se adoptó recientemente), el "Ombudsman" es criatura del poder legislativo en países con gobiernos de tipo parlamentario. En éstos —a diferencia del sistema "presidencial" que rige en Estados Unidos y en Puerto Rico— la separación estricta de los poderes del Estado no existe: hay una fusión del Parlamento y la dirección ejecutiva.

Suscribo la idea básica de crear un mecanismo eficaz que garantice al ciudadano común el medio de expresar su desagrado contra la maquinaria gubernamental, y lograr un reajuste apropiado. Sin embargo, deseo reflejar las reservas que han expresado algunas personas en cuanto a la aplicabilidad de esta fórmula a un sistema de gobierno como el nuestro. Como dice Fritz Morstein-Marx en el libro¹ "The Ombudsman", discutiendo el tema de la importación de instituciones extranjeras, éstas deben apreciarse en términos de sus efectos probables y no meramente a base de buenas intenciones. Y es precisamente sobre los efectos probables que surgen las dudas en mi mente.

Puerto Rico adoptó en 1952 una forma de gobierno que postula la separación de poderes. El Poder Legislativo lo ejerce la Asamblea Legislativa; el Poder Ejecutivo lo ejerce el Gobernador. Los miembros de la Asamblea Legislativa y el Gobernador se eligen por votación directa. Al señalar los deberes, funciones y atribuciones del Gobernador, nuestra Constitución sintetiza la función ejecutiva con las siguientes palabras: "cumplir y hacer cumplir las leyes". La preocupación por que se descargue esa responsabilidad adecuadamente, en todas sus manifestaciones, debe tomar en cuenta el mandato Constitucional que la coloca sobre los hombros del Gobernador. Por tanto, puede resultar problemática la creación de un funcionario ajeno a la Rama Ejecutiva, no responsable al Gobernador, pero con poderes para fiscalizar la labor de los funcionarios que ayudan al Gobernador a descargar la gran responsabilidad de "cumplir y hacer cumplir las leyes".

Marx, en la obra citada, expresa su preocupación por la dificultad

¹ Editado por Donald C. Rowat, George Allen and Unwin Ltd., 1965.

que representa en Estados Unidos la falta de integración de la maquinaria ejecutiva, la cual se le figura "un conglomerado de actividades dispersas" más bien que una estructura susceptible de dirección y control central. Y aludiendo al "Ombudsman", este conocido autor estudioso de la ciencia administrativa, señala que, al requerir de los organismos y oficinas del gobierno que justifiquen su conducta en casos específicos, dicho funcionario podría debilitar correspondientemente el agarre del Primer Ejecutivo sobre la maquinaria administrativa que le es indispensable para el descargo de su responsabilidad pública.

Me voy a permitir añadir una cita directa de otro autor (el profesor Samuel Krislov) en la misma obra ya citada, para reforzar este punto:

The establishment of the Ombudsman would aggravate this trend toward weakening of the presidency and diffusion of control. Current thinking among students of the regulatory process suggests that congressional control of the commissions —particularly the setting up of overlapping terms of office, to prevent presidential control— which are independent of executive responsibility, has on the whole been deleterious. Proposals have been advanced, for example, that the President have power to remove commissioners over differences in policy. The Ombudsman proposal goes against the tenor of such thought.

Hay otro aspecto que debe señalarse y que para mí tiene especial validez. La institución del "Ombudsman" es necesariamente negativa. Se sustenta en el supuesto de actuaciones impropias que hay que corregir. Sin negar que en una operación tan vasta como el gobierno de Puerto Rico (que emplea unas 100,000 personas) ocurren situaciones impropias, me preocupa que la institución del "Ombudsman" pueda sugerir la existencia de una situación generalizada, lo cual podría tener un efecto deprimente en el personal público. Mi preocupación en este sentido es meramente que la Comisión Legislativa tenga presente estas posibilidades, de manera que puedan evitarse.

Además, debe considerarse la posibilidad de conflicto con la recién creada Comisión para Investigar las Agencias del Gobierno.

Recomendación

El suscribiente fue miembro de la Comisión de Relaciones con los Ciudadanos, la cual rindió su informe recientemente. La primera recomendación del informe fue la creación de un organismo público, *ads-*

críto a la Oficina del Gobernador, con los siguientes propósitos generales:

- a) Compilar, mejorar y mantener al día material informativo y hacerlo disponible en lugares de fácil acceso para la ciudadanía.
- b) Recibir e investigar las quejas de los ciudadanos o canalizarlas y supervisar la atención de las mismas, según su naturaleza.
- c) Contribuir al adiestramiento del personal que atiende al público en las agencias del Gobierno.
- d) Ayudar a crear un mejor clima de servicio al público en todas las agencias y oficinas del Gobierno.
- e) Evaluar continuamente las relaciones de los ciudadanos con el Gobierno y recomendar las medidas que se requieran para mantener en buen estado y mejorar esas relaciones.

El suscribiente dió su voto a favor de esta recomendación, y por tanto la sustenta. En la forma propuesta, se cumple con los requisitos que a juicio del suscribiente deben regir la creación de un organismo que tenga el propósito de velar por la mejor atención de los asuntos públicos en que tengan interés los ciudadanos.

DECLARACIONES DE LA SRA. CARMEN RAMOS DE SANTIAGO*

La institución del "Ombudsman" ha recibido especial atención en varios países durante el transcurso del siglo xx. La Oficina como tal fue establecida por primera vez en Suecia en la Constitución de 1809. Pero mucho antes de esa fecha ya Suecia contaba con la Oficina del King's Chancellor of Justice, la que tenía poderes para supervisar tanto a las cortes como a la administración. En Finlandia existía también esa segunda institución y en la Constitución de 1919 se estableció la Oficina del "Ombudsman" con el poder de recibir e investigar quejas. De ahí en adelante, y hasta 1953 esos dos países escandinavos eran los únicos que contaban con la institución del "Ombudsman". En ese año Dinamarca decidió adoptarlo en su Constitución. Luego, pasó a Noruega donde fue recomendado por el Comité de Procedimientos Administrativos y finalmente adoptado. Hasta el 1962, la institución permaneció en el norte de Europa pero en ese año fue adoptada por Nueva Zelandia, uno de los países miembros de la Mancomunidad

* Profesor de Ciencias Políticas, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Puerto Rico.

Británica de Naciones, lo cual despertó gran interés en otros países europeos. En Inglaterra el sistema atrajo la atención pública en el 1958 como resultado de las conferencias dictadas por el "Ombudsman" danés en la Rubia Albión. Como consecuencia directa se estableció un comité con el objetivo de estudiar la posibilidad de establecer el "Ombudsman" en Gran Bretaña. En el 1960 comenzó un estudio en gran escala, el cual llevó al famoso Whyatt Report, llamado en honor de Sir John Whyatt, el cual estuvo a cargo de la dirección del estudio. El Whyatt Report recomendó favorablemente la adopción del "Ombudsman" pero con algunas modificaciones fundamentales en cuanto a los poderes, funciones y jurisdicción del "Ombudsman". Conviene aclarar en este momento que también entre los países nórdicos y en Nueva Zelandia existen diferencias fundamentales en cuanto a los poderes y funciones del "Ombudsman", las que señalaremos más adelante.

Puerto Rico es el primer país con un sistema de gobierno diferente al de los ya señalados, que crea una comisión especial para estudiar la posibilidad de establecer esa institución. De ahí que será necesario considerar esas diferencias para poder determinar si es factible o no, conveniente o no establecerlo en nuestro país. Con esa finalidad vamos a analizar varios puntos de gran relevancia al problema; tales como: 1) las condiciones que han creado la necesidad de instituir controles legislativos como el representado por el "Ombudsman"; 2) el problema de las funciones y poderes del "Ombudsman", y cómo ha sido solucionado en los países nórdicos y Nueva Zelandia; 3) problemas específicos en su aplicación a Puerto Rico; 4) la determinación de su área de acción.

El siglo xx ha sido testigo de dos grandes fenómenos universales: primero, la transformación de la institución del Estado de un mero guardián (*laissez-faire state*) a un estado, providencia o benefactor (*welfare-state*), resultado de las guerras y de las fluctuaciones económicas severas, como por ejemplo, la Gran Depresión de 1930; segundo, y como consecuencia inmediata del primero, el poder se ha trasladado de la rama legislativa a la rama ejecutiva. Y así encontramos que en el mundo actual, de igual forma que se han multiplicado las actividades del Estado, han aumentado también las actividades de la rama ejecutiva. Necesariamente este crecimiento ha traído consigo una secuela de problemas ya que el área de discreción concedida a los ejecutivos ha aumentado y también ha aumentado el aparato burocrático encargado de poner en vigor las directrices de los ejecutivos. La creación de una burocracia enorme es corriente en el Estado moderno pero entre más crece más se agudizan los problemas de su control y de sus

relaciones con el hombre corriente y moliente. El énfasis en el papeleo trae consigo el llamado *red-type* y la pérdida de la conciencia del hombre como hombre. Lo que importa es que se sigan las normas al pie de la letra y se olvidan de que se está bregando con seres humanos y no con animales u objetos inanimados. El problema se agrava cuando el individuo que se siente atropellado por decisiones arbitrarias o injustificadas, no encuentra medios para hacerse oír y que se le haga justicia. Y esto es frecuente en el Estado moderno en donde el carácter de secretividad de la labor administrativa dificulta, si no impide, que salgan a la luz los casos de la mala administración.

¿Qué hay de las cortes? ¿Por qué no acudir a ellas? En la mayoría de los casos, las cortes no son un instrumento efectivo para remediar los males producidos por las actividades administradas modernas. No sólo los procedimientos judiciales son costosos, sino que también suelen ser largos y lentos. Más aún, la esfera de revisión de actividades administrativas por las cortes es extremadamente limitada y aún en aquellos lugares donde no acontece así, generalmente, los jueces se limitan a decidir sólo en cuanto a la legalidad de la acción y nada más. Más aún, hay numerosas situaciones en que ni siquiera eso puede conseguir el individuo por cuanto hay muchas áreas en el campo de acción administrativa en que no se ha establecido el derecho de apelación de una decisión administrativa. En tales situaciones el individuo queda totalmente indefenso. Ni siquiera puede estar seguro de que si plantea su caso a sus representantes en los cuerpos legislativos conseguirá remedio alguno debido a las complejidades inherentes a la representación misma en el Estado moderno, como, por ejemplo, los cambios acontecidos en la naturaleza misma de la representación el rol jugado por los partidos políticos; etcétera.

Todos estos factores han contribuido a la creciente popularidad del "Ombudsman" en diferentes lugares. Se le concibe como un instrumento que el ciudadano particular puede utilizar para querellarse contra acciones administrativas que le han afectado con la certeza de que su queja no sólo será oída, sino que será investigada y si se justifica que se tome acción ulterior para remediarlo, así se hará.

La efectividad de este instrumento depende del ámbito de sus poderes, funciones y jurisdicción y de la forma en que esté organizado y opere. Existen notables diferencias sobre este particular entre los países nórdicos. Si se compara la jurisdicción del "Ombudsman" en cada uno de esos países veremos que la del sueco y la del finlandés es mucho más extensiva que la de los daneses y noruegos. En ambos países supervisan no sólo la administración sino también a las cortes y tienen el poder de enjuiciar funcionarios ante las cortes por actos ile-

gales. En Dinamarca sólo pueden ordenar que se inicie el proceso contra el funcionario, mientras que en Noruega sólo puede recomendarlo. En Suecia y Dinamarca no tienen jurisdicción sobre los militares pero tienen un "Ombudsman" militar especial. Otra diferencia entre ellos es el grado de poder que tienen en aquellos casos en que se le ha dado poder discrecional al administrador. En ese caso el "Ombudsman" sueco no tiene específicamente el poder de criticar la sabiduría de una decisión; en Dinamarca tiene ese poder si considera que la decisión es irrazonable, y en Noruega si la decisión es claramente irrazonable. En todos esos países el "Ombudsman" recibe e investiga cualquier queja que le sea sometida por escrito. El método de someter la queja es informal, no hay papeleo que llenar o formalismo que seguir. Todos pueden iniciar investigaciones y hacer inspecciones; pueden pedir informes especiales a los administradores concernidos; de ver y examinar los archivos y pueden comentar críticamente cualquier acción oficial en sus informes anuales al Parlamento. Sus conclusiones sobre casos serios reciben gran publicidad, ejerciendo una influencia profunda sobre las prácticas administrativas.

Los asuntos investigados varían desde quejas de mal trato por administradores hasta quejas de ineficiencia o de negligencia.

En todos esos lugares el "Ombudsman" se ha llegado a distinguir por su imparcialidad, su independencia del ejecutivo y aun del legislativo y por la confianza que ha ayudado a desarrollar en los ciudadanos de que su queja será atendida y no echada en un saco roto. No ha creado en los administradores recelos o temores y por el contrario ha ayudado a mejorar las relaciones con los ciudadanos y a veces a mejorar la calidad de las leyes, ya que como resultado de las investigaciones se han hecho enmiendas a las leyes recomendadas por el propio "Ombudsman".

Veamos ahora el caso de Puerto Rico. Puerto Rico se parece a Dinamarca y a Noruega en que no tiene su sistema de cortes administrativas ni tiene una tradición de publicidad administrativa. Se diferencia de esos dos países, de Suecia, Finlandia y la Nueva Zelandia en que tiene un sistema de gobierno presidencial o gubernatorial, si ustedes desean, y en que no tiene un sistema multipartidista, sino más bien cuasi monopartidista, con un alto grado de disciplina interna, aunque parece que esto último se está resquebrajando. Las características básicas del gobierno parlamentario son la fusión de los poderes ejecutivos y legislativos; un ejecutivo plural o colegiado y el rol del gabinete como órgano efectivo de gobierno. El gobierno presidencial tiene características opuestas. Se distingue por la separación de poderes entre el ejecutivo y el legislativo; la existencia de un ejecutivo

singular y el gabinete como órgano de asesoramiento del primer ejecutivo. Veamos cada una de las características de cada sistema, haciendo la advertencia preliminar de que el grado en que funcionan cada una de ellas depende en gran medida del tipo de Estado en cuestión; del sistema de partidos y del sistema electoral operantes; de la complejidad y naturaleza de los problemas con que bregan los gobernantes; de la personalidad de los incumbentes y su posición en el liderato del partido o partidos que forman el gobierno; etc. Esto implica que los sistemas de gobierno parlamentario y de tipo presidencial varían en su forma de operar de un lugar a otro dependiendo de cómo se manifiestan los factores ya señalados.

La fusión de los poderes ejecutivos y legislativos significa ni más ni menos que en los regímenes de gobierno parlamentario el ejecutivo participa directamente de la función legislativa. Es gobernante y legislador y en tal capacidad ocupa asiento en el parlamento; introduce proyectos de ley personalmente, participa en las deliberaciones del pleno y emite sus votos a favor o en contra de las propuestas legislativas. En el gobierno presidencial, por el contrario, aunque si bien es cierto que en la rama ejecutiva se confeccionan gran parte de los proyectos y a veces los más importantes, el ejecutivo no puede iniciarlos personalmente, no tiene escaño en el cuerpo legislativo, ni puede participar personal y directamente en las deliberaciones y votaciones de los cuerpos legislativos. Esta diferencia entre los dos sistemas es fundamental. El sistema de gobierno parlamentario hace posible la fiscalización directa del ejecutivo por el legislativo, tanto por parte de la mayoría como de la minoría.

El grado de fiscalización directa por la mayoría depende, claro está, en gran medida del grado de disciplina y de cohesión del partido que forma gobierno, en el caso de países con sistemas de dos partidos; y en el caso de países multipartidistas, de la naturaleza de la coalición partidista que forma el gobierno, si es que ningún partido por sí solo ha obtenido la fuerza electoral requerida para constituir una mayoría. Eso quiere decir, en palabras llanas, que en este tipo de gobierno se le pueden hacer preguntas directamente al ejecutivo en el transcurso de las deliberaciones legislativas. En el sistema de gobierno presidencial tal situación no es posible. De ahí que la fiscalización del ejecutivo hay que hacerla mediante *las investigaciones legislativas*, y subrayo esas dos palabras, y mediante las peticiones de información, sea a través de informes o de cualesquiera otros medios. Esos dos instrumentos pueden ser muy efectivos si son usados responsablemente con alguna frecuencia y si se toma acción inmediata para corregir las fallas, etc., que la investigación señale. Y es fundamental recalcar la

palabra responsablemente, porque una investigación mal hecha o hecha de mala fe, con el propósito de obstruir la labor del ejecutivo; hace mucho daño no sólo a los gobernantes sino a la sociedad en general. Si se evaluaran estas dos características opuestas de los regímenes parlamentario y presidencial desde la perspectiva de señalamiento de mala administración o de malas prácticas administrativas, dadas ciertas otras condiciones, que luego indicaremos podríamos concluir que en un régimen parlamentario hay más oportunidades, o es más factible descubrir, o señalar fallas administrativas que en un gobierno presidencial.

La segunda característica del régimen de gobierno parlamentario que indicáramos previamente, la existencia de un ejecutivo plural o colegiado, significa que la tarea ejecutiva está dividida en dos clases y desempeñada por dos cabezas diferentes. De un lado tenemos lo relativo al ceremonial, y del otro lado tenemos lo relativo a la tarea de gobernar propiamente. La primera recae en la cabeza titular o nominal del país, sea un rey, reina o presidente de la república; la segunda, en manos de la cabeza ejecutiva, efectiva, a su vez plural, y constituida por el primer ministro y su gabinete. Esto significa que la responsabilidad de gobernar no recae en una sola persona como sucede en el gobierno presidencial sino en varias. Esto puede implicar, aunque no necesariamente tiene que ser así, que el primer ejecutivo en un sistema de gobierno presidencial es más susceptible a las quejas contra su administración, o sea, puede ser blanco de ataques más directamente que un ejecutivo plural. Y en ese sentido puede ser más vulnerable, especialmente si el grado de secretividad de la labor administrativa es reducido.

La tercera característica del régimen de gobierno parlamentario es la labor del gabinete como órgano efectivo de gobierno, y no como un órgano de asesoramiento cuyos consejos pueden ser escuchados o no, seguidos o no, dependiendo de la voluntad del primer ejecutivo, como acontece en el régimen de gobierno presidencial. Esto significa que en el gobierno presidencial el ejecutivo es una figura solitaria, como señalara Herman Frier,¹ ya que sólo él es responsable ante el pueblo por la labor ejecutiva; hacia él es que se canalizan las protestas de mala administración, etc. El grado de soledad del primer ejecutivo depende de varios factores —de la personalidad del incumbente y de las personas que reclute para dirigir los diferentes departamentos ejecutivos o ministerios; del grado de disciplina y de centralización de su partido; del tipo de Estado (si es federal o unitario); de si

¹ Véase el libro de este autor, *The Theory and Practice of Modern Government*, edición revisada, pp. 671-681.

su partido controla o no la mayoría parlamentaria y de si la minoría es insignificante o no; de la existencia de grupos de intereses fuertes, permanentes que ejerzan su cabildeo efectivamente sobre los departamentos y el legislativo; la posición del primer ejecutivo en el liderato de su partido, etc. Así pues, si comparamos el grado de soledad del Presidente de los Estados Unidos con el del Gobernador de Puerto Rico podemos concluir que en términos generales el primero está más sólo que el segundo. Poniendo esto desde la perspectiva que nos preocupa, lo que queremos establecer es la premisa de que en un sistema de gobierno de tipo presidencial el ejecutivo puede ser más vulnerable, más susceptible a los ataques que se hagan a su administración que en un gobierno de tipo parlamentario.

Toda esta discusión nos lleva al planteamiento de una cuestión fundamental —a la consideración de la posibilidad de conflictos entre el ejecutivo y el legislativo en los dos regímenes de gobierno. En el gobierno de tipo parlamentario hay dos mecanismos que pueden ser usados para solucionar situaciones de conflictos críticos, de suma gravedad entre las dos ramas. Estos son la disolución del parlamento a petición del ejecutivo y la renuncia del gobierno (primer ministro con el gabinete). Cuál de los dos se usa, depende de los estimados que se hagan sobre la fuerza electoral del partido o partidos que forman gobierno. Si consideran que una elección general pondría en peligro la existencia de una mayoría parlamentaria, recurren a la renuncia del gobierno; de lo contrario, se disuelve el parlamento y se celebran nuevas elecciones generales. En el gobierno presidencial la situación de conflictos graves entre las dos ramas puede llevar a una parálisis total del gobierno, especialmente en aquellos casos en que los partidos son indisciplinados y/o en aquellos casos en que la mayoría parlamentaria es bastante exigua. Al no existir esos dos mecanismos, a menos que el ejecutivo renuncie lo cual podría empeorar las cosas o dejarlas igual, hay que esperar a que cumplan unos y otros sus respectivos mandatos para salir de la crisis. La situación se empeora en lugares donde los legisladores tienen términos diferentes y donde son elegidos escalonadamente, como en el senado federal.

Puesto en análisis desde la perspectiva de Puerto Rico, cabe señalar que en el tipo de gobierno gubernatorial existente se han modificado en forma significativa las características propias de dicho régimen. Por un lado, a partir de 1948 más que una separación del legislativo y el ejecutivo ha habido un alto grado de fusión de ambos poderes, constituyendo los proyectos de administración la mayor y la más importante parte de la legislación considerada. Esto ha traído consigo un traslado más marcado de la labor legislativa al ejecutivo,

que lo acontecido en otros países con ese tipo de régimen, como por ejemplo, los Estados Unidos. Otra modificación estriba en el rol del gabinete como cuerpo de asesoramiento. La realidad es que en Puerto Rico no se utiliza el gabinete como cuerpo. Cuando el Gobernador necesita asesoramiento no reúne al gabinete en pleno sino que llama al jefe del departamento o de la agencia concernido y aquellos otros miembros de la rama ejecutiva que considere necesario. Tampoco es una figura solitaria en el sentido en que el Presidente de Estados Unidos lo es. Esto es así debido a la naturaleza de nuestro sistema de partidos y al control que ejerce sobre la rama ejecutiva. Ningún jefe de departamento o agencia va a la Asamblea Legislativa con peticiones particulares de su agencia o departamento. Las peticiones, etc., se canalizan a través de la Oficina misma del Primer Ejecutivo.

La Junta de Planificación y el Negociado de Presupuesto son dos órganos vitales en esta área de control ejecutivo.

De esto se derivan varias consecuencias de gran relevancia en el análisis del problema bajo estudio. Pero antes de señalarlos, quiero plantear la segunda diferencia entre Puerto Rico y los países mencionados —me refiero al cuasi-monopartidismo. Por esto quiero decir que aunque en Puerto Rico compiten dos partidos, y en pasadas elecciones tres o cuatro, por el poder político, en la práctica el partido de la mayoría obtiene una representación legislativa tan grande y la representación de la minoría es tan exigua, que el partido de gobierno no enfrenta gran oposición ni tiene gran dificultad en que se apruebe su programa de gobierno. Esto ha sido resultado en gran parte de varios factores, tales como: el sistema de representación territorial basado en el distrito unipersonal para la elección de representantes y el distrito bipersonal para la elección de senadores, descansando en el principio de pluralidad de votos; el alto grado de disciplina interna de los partidos, especialmente el de la mayoría, lo cual evita las desviaciones serias de la línea de partido según establecida en el caucus; el liderato carismático y personalista de don Luis Muñoz Marín, etcétera.

Una consecuencia directa de la operación del cuasi-monopartidismo ha sido el desarrollo de un gobierno por partido con las ventajas y desventajas que tal institución conlleva. En el caso nuestro, entre las ventajas cabe señalar la ausencia de conflictos entre las dos ramas y la aprobación del programa de gobierno con bastante rapidez. Las desventajas, por otro lado, han dejado huellas profundas en nuestras cámaras legislativas.

En muchas ocasiones la Legislatura ha sido un mero sello de goma del Gobernador, perdiendo la capacidad de fiscalizar debida-

mente al ejecutivo, responsabilidad que recae mayormente sobre la mayoría popular debido a lo exiguo de la representación estadista. Los resultados que estas dos características han producido de nuestro sistema de gobierno junto con el excesivo grado de centralización y la ausencia de autonomía municipal, crean condiciones que hacen necesaria la institucionalización de controles efectivos que aseguren la eficiencia de los servicios y salvaguarden los valores democráticos. La necesidad se hace más imperativa aún si consideramos el monstruoso crecimiento de nuestra rama ejecutiva. La creación continua de agencias, corporaciones y otros tipos de dependencias gubernamentales han creado una burocracia gigantesca, ante la cual el ciudadano privado se siente empequeñecido y perdido. Cuando tiene alguna queja contra la labor gubernamental no sabe a quien recurrir; pues ¿no planteó su queja ante varias agencias y en todas le contestaron que eso caía fuera de su competencia; que fuera a tal o cual, que se querellara al municipio, etc., etc.? Aunque ustedes no lo crean, señores legisladores, en múltiples ocasiones el ciudadano corriente y moliente prefiere continuar molesto y fastidiado por los problemas que le acarrearán agencias gubernamentales que tratar de remediarlos. Así se evitan dolores de cabeza aunque no las úlceras estomacales. Si a este cuadro se le añaden las caras avinagradas, las frases irónicas, a veces burlonas, etc., de algunos empleados públicos, se puede entender mejor la actitud del ciudadano.

En conclusión, todos los factores discutidos justifican la creación de un cuerpo al cual pueda acudir el ciudadano cuando tenga alguna queja contra su gobierno. La institución del "Ombudsman" podría ser la respuesta.

Ahora bien, el "Ombudsman" no es una panacea para todos los males administrativos. Habrá que instituir otros controles o utilizar más y mejor los ya existentes para corregir otros. Por ejemplo, la Legislatura tiene que usar más y mejor las investigaciones y las peticiones de información a las distintas partes de la rama ejecutiva, pero en forma responsable; los legisladores tienen que *trabajar* más, sacudir la inercia y la complacencia que domina a muchos y poner más interés en la gestión pública; tiene que detenerse el ritmo desenfrenado de creación de agencias, etc., y utilizarse mejor las ya existentes; tiene que aumentarse la descentralización y la autonomía municipal y tiene que hacerse más uso de las recomendaciones hechas por la Oficina del Contralor. De lo contrario el "Ombudsman" no dará los resultados esperados y no valdrá la pena de instituirlo.

Partiendo de la premisa de que se utilizarán mejor algunos de los controles existentes, pasemos a discutir la organización, funciones y

poderes que la institución del "Ombudsman" debe tener en Puerto Rico.

En primer lugar, esta institución debe caracterizarse por la imparcialidad y para que esto se logre a cabalidad, debe ser independiente del legislativo y del ejecutivo, aunque responsable directamente al primero. En ese sentido puede seguirse el patrón establecido en la Constitución del E.L.A. con la Oficina del Contralor. La independencia de la institución puede asegurarse de varias formas; primero, nombrando los miembros por un término más largo que el de los legisladores y el ejecutivo —digamos 10 años, como el Contralor; segundo; exigir confirmación del nombramiento por ambas cámaras legislativas, como en el caso del Contralor y del Secretario de Estado; tercero, no debe estar ubicado en la rama ejecutiva; cuarto, debe exigírsele que someta informes anuales y todos aquellos informes especiales necesarios a una comisión conjunta legislativa. Pero, señores, deben tomarse las providencias necesarias para que esta Comisión se reúna, reciba, estudie y adopte las medidas necesarias para implantar las recomendaciones que le haga el "Ombudsman". En todos los países en que se ha establecido esa institución la eficacia y efectividad de la misma ha sido posible por la labor de la comisión legislativa. Si no hay el espíritu ni la inclinación para crear una comisión eficiente, olvídense del "Ombudsman", pues lo estarán condenando al fracaso desde el momento mismo en que lo instituyan. A base de las pautas señaladas, se establecería una organización que llamaríamos, por ejemplo, la Oficina de Quejas del Ciudadano.

Ahora bien, es de esperar, que inicialmente y hasta que no se informe y se eduque a la ciudadanía respecto a esta institución, el volumen de trabajo será reducido. De ahí que creo que inicialmente debe establecerse una comisión de tres miembros, uno de los cuales debe ser abogado; otro debe tener experiencia o entrenamiento en administración pública; y el restante lo dejo a la preferencia de ustedes. La Comisión debe encargarse de hacerse conocer y de llegar al pueblo. Bastará con que se escriba una carta para hacer conocer la queja, o sea, no debe establecerse un procedimiento formal, difícil. Debe hacerse saber en seguida que la queja ha sido recibida y que será atendida. Luego que se investigue el caso debe informársele a la persona de la gestión realizada y desagraviarla cuando así lo indique la investigación. La comisión no debe tener poderes para castigar, pero debe dársele el arma de la publicidad y dejar la aplicación de sanciones a la opinión pública. En este respecto, creo que se puede usar la Comisión de Derechos Civiles como modelo. Luego que aumente el volumen de quejas podría abandonarse la forma de comisión

y establecerse una oficina a semejanza de la del Contralor y haber un "Ombudsman" como tal.

La Oficina o la Comisión sea cual sea la forma adoptada, debe tener amplios poderes de investigación, debe tener acceso a los archivos de las dependencias gubernamentales, de la misma forma que lo tiene la Oficina del Contralor, y debe tener poder para hacerle recomendaciones a los funcionarios de las agencias investigadas. No debe tener poder para revelar información confidencial de ninguna clase.

Hay, sin embargo, varias áreas en las que debe tomarse sumo cuidado al delimitar la jurisdicción del "Ombudsman". Una de ellas es en cuanto al poder de criticar la razonabilidad de decisiones discrecionales. Es un problema altamente controversial y ha sido solucionado en formas distintas en los diferentes lugares donde existe la institución.

En Noruega tiene este poder; en Dinamarca lo tenía hasta el 1959 cuando se enmendó la ley y se dispuso que sólo pudiera intervenir en decisiones de esa clase cuando la conducta o el procedimiento administrativo fuera deficiente. En Nueva Zelandia la ley no le da jurisdicción alguna sobre decisiones para las cuales exista ya el derecho de apelación en sus méritos.

El problema es delicado ya que si ese poder se usa mal, podría ponerse en peligro el prestigio no sólo de la institución del "Ombudsman" sino de los funcionarios envueltos y podría crear problemas políticos serios. De decidirse darle este poder al nuestro debe limitarse exclusivamente a casos donde la irrazonabilidad de la decisión administrativa sea tan clara y patente, que no haya duda alguna. Si esto no puede establecerse claramente en la ley entonces no debe otorgársele tal poder.

Tengo serias reservas en cuanto a si debe dársele o no el poder de criticar las acciones de los administradores como se acostumbra en Noruega, Finlandia y Dinamarca. Podría perjudicar la moral de los funcionarios públicos y su labor, especialmente si el sensacionalismo periodístico se encarga de explotarlo, como acontece generalmente en Puerto Rico en situaciones análogas.

En cuanto al problema de si debe tener el poder de procesar funcionarios o de ordenar que se les procese, creo que no lo debe tener. Sí debe hacer recomendaciones a la comisión conjunta legislativa en ese sentido en aquellos casos en que la investigación realizada pruebe, sin lugar a dudas, que es necesario hacerlo. La decisión debe recaer en la comisión conjunta legislativa creada para recibir, etc., los informes de dicha oficina y considero que aun ésta no debe recurrir a tal medida hasta haber realizado una investigación completa del

caso. En Noruega y en Nueva Zelandia el "Ombudsman" no tiene ese poder. En Finlandia y en Suecia lo tienen pero el número de casos es limitadísimo; apenas siete u ocho al año.

Un problema relacionado es si debe tener poder para supervisar los tribunales de justicia. En Suecia se le permite y un gran número de las quejas que llegan al "Ombudsman" son contra jueces y fiscales. En Noruega y Dinamarca no están incluidos, pero han creado dentro del sistema judicial una corte especial encargada de tales casos. En el caso de Puerto Rico me inclino a excluir las cortes, no porque no considere que no existen quejas contra magistrados, sino porque en un país como el nuestro donde no existe la carrera judicial, donde es tan poco atractiva la profesión de juez y de fiscal, se haría aún más difícil reclutar ese tipo de funcionario, agravándose aún más la crisis judicial. Creo que muchas quejas de los ciudadanos en esa área podrían eliminarse o reducirse si se mejoraran las condiciones en que bregan tales funcionarios y si se tomaran las medidas necesarias encaminadas a desarrollar la carrera judicial. Además, considero que la judicatura debe estar independiente tanto del legislativo como del ejecutivo.

Y en cuanto a si debe extenderse o no a las administraciones municipales, tengo varios puntos que señalar. Sé que hay muchísimas quejas contra los administradores municipales; sé que podría mejorarse la calidad de muchísimos servicios prestados por los municipios, pero, sin embargo, creo que no se debe extender al nivel municipal *por ahora*, y repito, *por ahora*. Nuestros municipios tienen ya tantos controles centrales sobre ellos; tan escasas funciones y poderes, tan escasos recursos para desempeñarlos, que añadir un nuevo control haría mucho más difícil su labor.

Si un día, y espero que ese día llegue pronto, se aumenta la autonomía de nuestros municipios, entonces sí sería saludable extender la jurisdicción a la administración municipal, porque ayudaría a garantizar una labor eficiente. Por ahora basta con la Oficina del Contralor. Creo, señores, que aun la labor de esa Oficina sería más que suficiente si se utilizaran más y mejor las recomendaciones que le hace a la Comisión Conjunta Legislativa creada para recibir los informes de dicha Oficina.

Antes de finalizar, deseo hacer tres advertencias. Primero, que la efectividad de esta institución dependerá en gran medida de los siguientes factores:

1. La calidad de la persona o personas que se reclute o se recluten;

2. La calidad de la comisión conjunta legislativa y de la energía e interés que despliegue con los informes que les rinda la Comisión o la Oficina de Quejas del Ciudadano.
3. Los fondos que se le asignen para realizar sus funciones, especialmente, para reclutar un personal de investigación que sea idóneo.
4. De la educación que se le dé al ciudadano, la cual debe ser continua, para que utilice los servicios que se le ofrecen. (Recuerden que esta institución no puede tomar la iniciativa sino que tiene que esperar a que le presenten la queja para tomar acción).
5. De la ayuda que le presten los mismos individuos y dependencias que investigue, y finalmente;
6. De que se le permita usar la publicidad.

Segundo, que tengan en mente que las relaciones entre los ciudadanos y el Estado son demasiado complicadas para creer que los problemas que se susciten entre ellos puedan ser solucionados con esta institución. Hay que establecer otros controles, adoptar otras medidas para corregir otros problemas. De lo contrario la institución fracasará por esperar que haga más de lo que realmente puede.

Y tercero, que recuerden que el establecimiento de esta institución no libra a los señores legisladores de la responsabilidad que tienen ante su pueblo de fiscalizar a la rama ejecutiva, en forma continua y responsable. Meramente la complementa y la facilita.

SE TERMINO LA IMPRESION
DE ESTE LIBRO EL DIA 21
DE FEBRERO DE 1967 EN LOS
TALLERES DE EDITORIAL
CVLTVRA, T. G., S. A. AV.
REP. DE GUATEMALA 96,
MEXICO 1, D. F. SU TIRADA
FUE DE 700 EJEMPLARES.