

El procurador del ciudadano: una opción de control y evaluación de la administración pública

Roberto Bermeo Méndez

Planteamiento

El crecimiento cuantitativo y cualitativo de la administración pública ha hecho que los procedimientos administrativos se hagan cada vez más complejos; el gobierno con el afán de hacer llegar los servicios públicos de manera más directa a los ciudadanos ha implantado programas de desconcentración y descentralización administrativa, los cuales han generado un crecimiento inconmensurable de dependencias y entidades públicas; surgen así nuevas funciones y atribuciones para la administración pública y su intervención en la vida cotidiana del ciudadano es cada vez más directa. En este contexto se enfrentan día a día con funcionarios y servidores públicos deshonestos; con corrupción; con ineficiencias en la prestación de servicios; con abusos de autoridad y prepotencia; con injusticias de orden administrativo, con cobros excesivos en el pago de impuestos o servicios; y en general con mal funcionamiento en el servicio público.

El gobierno ha implantado un sinnúmero de programas para erradicar esta lacra de la administración pública. A pesar de ello sigue existiendo y acentuándose en algunos sectores como en "seguridad y justicia", en la realización de trámites administrativos y en los servicios al público, entre otros.

Esto nos lleva a hacer las siguientes reflexiones: ¿Qué se ha hecho en otros países para enfrentar este problema? ¿Qué

se está haciendo en nuestro país para erradicar esta lacra de la administración pública? ¿Contamos en el Estado de México con un órgano, que en defensa de los intereses del ciudadano, controle y vigile el funcionamiento de la administración pública estatal? ¿Existe un representante de los intereses del pueblo, que pueda dar cauce a las quejas de los particulares en contra de procedimientos, órganos o funcionarios gubernamentales, con el objeto de corregir deficiencias y mejorar el servicio público y que sea capaz, dentro de un marco legal, de investigar y criticar las acciones de la administración pública estatal, en forma autónoma e independiente de intereses o influencias políticas?

Antecedentes internacionales

En algunos países del mundo el *ombudsman* se ha visto como uno de los elementos más importantes para dar solución a los problemas planteados. ¿Quién es esta figura? y ¿Qué características presenta en su funcionamiento?, son preguntas que contestaremos a continuación:

Jorge Rebollo Meza, en el *Diccionario de Política y Administración Pública*, define al *ombudsman* como: el procurador o delegado, encargado de recibir las quejas de los particulares en contra de procedimientos, órganos o funcionarios gubernamentales, con el objeto de corregir defectos y mejorar los servicios públicos.

Giuseppe de Vergottini lo define, como un órgano encargado de asegurar el correcto desarrollo de la actividad administrativa y la tutela de los intereses de los administrados, en un sentido estricto significa encargado, delegado, fiduciario.

Donald C. Rowat, en su libro *El Ombudsman*, lo define como un funcionario del parlamento que investiga las quejas de los ciudadanos cuando han sido injustamente tratados por alguna dependencia gubernamental y que, cuando encuentran la queja justificada, se busca un remedio.

De las definiciones anteriores encontramos dos elementos esenciales en la figura del *ombudsman*: el primero, la defensa del ciudadano contra injusticias de orden administrativo; y el segundo, la facultad de proponer correcciones a la administración pública con el fin de mejorar y hacer más eficiente su funcionamiento.

El *ombudsman* se ha identificado con diferentes voces, entre las cuales destacan: comisionado parlamentario para la administración (en Inglaterra); representante judicial de la cámara (en Francia); defensor del pueblo (en España); promotor de la justicia del pueblo (en Portugal); repitiéndose los mismos conceptos en muchos otros países.

En la mayoría de los países de Europa el *ombudsman* es designado por el parlamento o por una comisión de éste; en América éste es designado por el Ejecutivo. Esta modalidad en la designación del *ombudsman* carece de sentido, ya que resta autonomía e independencia política a la figura, para poder llevar a cabo sus funciones.

Entre las funciones que el *ombudsman* realiza, destacan las siguientes:

- Realizar investigaciones a solicitud o de *motu proprio* en las dependencias de la administración pública, con el objeto de promover medidas que coadyuven a mejorar su funcionamiento.
- Antecedentes en México**
- De acuerdo con nuestra tradición jurídica, existen diferentes formas de controlar la actividad de la administración pública. Una está fincada en el marco jurídico existente en nuestro país; a este respecto podemos mencionar: El derecho de amparo, el recurso administrativo y el contencioso administrativo; en estos tres casos se puede observar, el espíritu de la legislación mexicana, en relación a la defensa jurídica de los particulares, contra injusticias de orden administrativo.
- Otra medida de control la encontramos en los tribunales administrativos, como son: El Tribunal fiscal de la federación, el Tribunal de lo contencioso administrativo del Distrito Federal y el Tribunal de lo contencioso administrativo del Estado de México, entre otros. Aunque estos tribunales administrativos cumplen únicamente funciones de tipo jurisdiccional, y no actúan directamente en defensa de los particulares, sino por acción de parte para resolver controversias entre éstos y la administración pública; pero representan un medio, del cual se puede valer el particular, para defender sus derechos contra actos de la administración. Cabe aclarar que por el costo que representa para el particular, es una opción que muchas veces está fuera del alcance del ciudadano.
- Finalmente, existen instancias de control externo de la administración pública. En nuestro caso tenemos a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y la contaduría General de Glosa de la Cámara de Diputados del Estado de México. Ambos organismos, aunque no ejercen acciones en defensa del ciudadano, sí representan instancias de control de la administración pública, a través de sus actividades de contraloría y fiscalización del gasto público y, cada una en su ámbito correspondiente, contribuye a la buena marcha de la gestión pública.
- Recibir las quejas de los ciudadanos en contra de injusticias de orden administrativo.
 - Denunciar la mala conducta de algún funcionario ante los tribunales.

Existen también instituciones en nuestro país que son semejantes a la figura del *ombudsman* o que incluso son inspiradas en ella, en este caso, tenemos: la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; al Procurador de Vecinos del ayuntamiento de Colima y al Defensor de Derechos Universitarios de la UNAM, entre otros.

Una de las instituciones más parecidas a un *ombudsman* administrativo dentro de nuestro sistema de gobierno, es la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, y es conveniente hacer un paralelismo entre ambas instituciones. La Contraloría y el *Ombudsman* clásico se identifican en que ambas ejercen control y fiscalización de la actividad administrativa pública; asimismo, se integran a uno de los poderes del Estado: Ejecutivo y Legislativo respectivamente. Sin embargo la autonomía de la Contraloría está limitada por la dependencia directa que tiene del Ejecutivo, en tanto que el *Ombudsman* clásico guía su actuación en forma más independiente y libre. Dichas instituciones tienen la obligación de rendir un informe anual de sus actividades al órgano del cual dependen, o desarrollan también actos de investigación, auditoría, sugieren modificaciones, pero no tienen facultad para revisar, modificar o alterar las decisiones de las autoridades que investiguen; por su parte la Contraloría, si puede imponer sanciones (Art. 52 L.F.R.S.P.).

Podemos considerar a la Contraloría como un *Ombudsman* administrativo, a pesar de las diferencias apuntadas, en el entendido de que ella no está inspirada en la institución escandinava; sino que es producto de la voluntad política por renovar moralmente la sociedad, y de nuestra tradición jurídica.

El Procurador de Vecinos del ayuntamiento de Colima sí es una institución inspirada en la figura escandinava; éste es designado por el Cabildo a propuesta del presidente municipal y entre sus funciones están: recibir e investigar, en forma expedita, las quejas, reclamaciones y proposiciones que por escrito u oralmente presenten los afectados por la actividad de

la administración pública local; como resultado de dichas investigaciones, proponer a la autoridad respectiva vías de solución a las cuestiones planteadas, las cuales no tendrán un carácter imperativo; rendir anualmente al Cabildo un informe de sus actividades, incluyendo las propuestas de solución y las respuestas de las autoridades requeridas; también deberá incluir proposiciones de reformas al procedimiento o a las Leyes que regulan la actividad de la administración pública local.

Por último, hablaremos del Defensor de Derechos Universitarios, quien se crea con el objeto de defender los derechos individuales de estudiantes y miembros del personal académico, frente a actos de autoridad que les afecten.

Con el desarrollo de estas ideas pretendemos dejar claro que, el proponer crear una figura semejante a la del *ombudsman*, no es simplemente por importar una institución extranjera a nuestro país, sino porque corresponde a una necesidad latente que demanda nuestra sociedad, nuestra tradición jurídica-administrativa y nuestro desarrollo político.

Propuesta

Responderemos ahora los últimos dos cuestionamientos que nos hicimos al iniciar la presente exposición.

Creemos que es necesaria la implantación de esta nueva institución no solo en el ámbito estatal, sino también en el federal y municipal; porque es un elemento de apoyo que permite ejercer un control real y eficiente sobre el funcionamiento de la administración pública, ya que incorpora a la ciudadanía como encarga de vigilar y denunciar en su caso, el mal funcionamiento de los servicios públicos.

En este espacio, y por ser el problema que nos ocupa, únicamente abordaremos el tema considerando al gobierno del Estado de México.

Señalaremos solamente algunas de las características que deben considerarse para

implantar la figura en el gobierno del Estado de México.

El primer aspecto se refiere a la denominación, creemos que la expresión que mejor identificaría la naturaleza de esta institución, es la de: "Procurador del Ciudadano", porque define a la persona que actúa como gestor, representante o defensor de otra.

El segundo aspecto a considerar es la designación, ubicación y permanencia del procurador del ciudadano dentro del gobierno; en este apartado describiremos algunas cualidades:

- El procurador del ciudadano debe ser una persona libre de presiones o influencias políticas.
- Por las funciones que realiza esta figura, en relación con la administración pública, debe ubicarse fuera de ésta; el *ombudsman* clásico o parlamentario se ubica, como su nombre lo indica, en la Legislatura (podría ser un organismo descentralizado de ésta); así tendría independencia y poder necesarios para llevar a cabo sus funciones.
- En su designación no deberá intervenir en lo absoluto el poder Ejecutivo, por la misma razón que se señala en el punto anterior. Se deberá diseñar un mecanismo que le permita al procurador del ciudadano estar liberado de influencias o presiones políticas.
- Durará en el cargo seis años, pudiendo ser removido en cualquier tiempo por mala conducta o si se le encuentra culpable de algún delito común u oficial, el cual deberá ser sancionado por el Congreso Local.
- Su periodo de ejercicio iniciará un año antes de que entre en funciones el gobernador.

El último aspecto se refiere a las características funcionales de la procuraduría del ciudadano. Enunciaremos las atribuciones y obligaciones mínimas que deberá asumir:

- Defensa del ciudadano contra disposiciones emanadas de la administración pública estatal, que afecten su integridad, patrimonio o seguridad, y que carezca de fundamento legal.
- Recibir e investigar con rapidez las quejas y reclamaciones que, en forma escrita u oral, presenten los particulares afectados por la actividad de la administración pública local.
- Con base en estas investigaciones y en las que realice de motu proprio, deberá hacer observaciones y recomendaciones a los servidores públicos para corregir desviaciones en su actuación.
- Seguimiento de sus observaciones y recomendaciones, para garantizar el mejoramiento de la administración. El procurador del ciudadano luego de haber efectuado sus observaciones y recomendaciones, deberá continuar inspeccionando, tantas veces como sea necesario, para determinar si se han seguido o no sus recomendaciones o sugerencias.
- Proponer reformas a las leyes o presentar proyectos de Iniciativa de la Ley, encaminadas a mejorar el funcionamiento de la administración pública.
- Presentar un informe anual de labores a la legislatura, con copia al gobernador del Estado que contenga las acciones realizadas en el año inmediato anterior, clasificadas de la siguiente manera:
 - Investigaciones realizadas.
 - Casos resueltos, y
 - Recomendaciones y observaciones realizadas a los funcionarios y servidores públicos, diferenciando las que se tomaron en consideración, de aquellas que se hizo caso omiso.

Conclusión

No pretendemos que la implantación de esta Institución, sea la panacea a los problemas que enfrenta hoy en día la administración pública; pero sí estamos convencidos de que la institución ayudaría en forma directa a disminuir problemas como: la corrupción, el abuso de autoridad y, en general el funcionamiento ineficiente de la administración pública ya que, como lo señalamos, incorpora a la

ciudadanía como un elemento de vigilancia y control de la actuación del gobierno y, sobre todo, le da la facilidad para denunciar injusticias de orden administrativo y para manifestar sus inconformidades en relación con el ejercicio de la función pública.

Visto así, es un elemento de retroalimentación constante sobre la actuación de la administración pública.