

INCORPORACION DEL OMBUDSMAN A LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

Jorge PULIDO VAZQUEZ

JORGE PULIDO VAZQUEZ es licenciado en Derecho egresado de la Escuela Libre de Derecho y cursa la maestría en Derecho Constitucional y Administrativo en la Universidad Nacional Autónoma de México ha sido aceptado para estudiar la Maestría en Administración en la Escuela John F. Kennedy de la Universidad de Harvard. Actualmente ocupa el puesto de Subdirector del Sector Gobierno de la Dirección General de Documentación y Análisis de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

1.. Introducción

En México, como en todos los países del mundo, se ha venido gestando un cambio en la vida diaria. El Estado ha ido transformándose hasta lograr dejar atrás patrones anquilosados y decimonónicos que impiden la exigencia de una apresurada adaptación a la vida actual a partir de la necesidad imperiosa de elaborar una infraestructura para un futuro próximo. En consecuencia, el gobierno actual ha iniciado una serie de reformas en los diversos campos de la actividad gubernamental. Las más conflictivas, y a la vez de mayor importancia en nuestro medio, son sin lugar a duda las que se refieren al sistema político y al administrativo.

Pero estas reformas deben hacerse con paso firme y una gran congruencia, ya que de ella depende el éxito de las acciones que se emprendan.

El nuevo estado social mexicano construido en los años post-revolucionarios necesita de muchos cambios y reformas básicas con objeto de impedir mayores desigualdades, por ofrecer nuestro país grandes contrastes en los aspectos socioeconómico, político y jurídico y ser deber de todo Estado tratar de acortar la brecha de la desigualdad y procurar que el desarrollo beneficie a la comunidad entera.

Aun cuando, obviamente, es el gobierno quien encabeza y dirige las acciones para el cambio, sectores reacios a él persisten en negarse a adoptar los nuevos moldes y aferrarse a los viejos vicios de nuestro México: corrupción, ineficacia, despotismo.

El objeto del México actual es claro: un desarrollo integral y armónico de la sociedad, desarrollo que requiere una labor de saneamiento en la administración pública, a más de su dignificación, por ser ésta un reflejo del aparato estatal.

El pueblo pide y exige participar en este cambio, y por otra parte resultaría incongruente que permaneciera al margen como simple observador. Mas esta participación exige la oportunidad de denunciar las irregularidades en la administración pública, por lo que es menester crear un organismo que, de alguna manera, sea capaz de resolver los problemas planteados. En otras palabras, un control de la propia administración pública o, si se quiere, un autocontrol en la que participaríamos todos los habitantes del país.

El gobierno precisa de la cooperación de todos para lograr localizar y, posteriormente, eliminar los obstáculos que frenan y deterioran la nueva imagen que se trata de dar a la administración pública. Asimismo es necesario proteger los derechos de los particulares frente a las arbitrariedades de la propia administración, por lo que la reforma administrativa, a más de integral, debe ser total.

Con objeto de alcanzar los fines que propone la administración, sería de gran utilidad adoptar una institución del derecho escandinavo con las modificaciones pertinentes, a fin de adaptarla a la idiosincrasia de nuestra gente. Esta institución sería la del ombudsman.

Es preciso aclarar que, si bien dicha institución no resolvería la totalidad de nuestros problemas, constituiría el inicio de un reto, un desafío que todos debemos afrontar, puesto que no podemos hacernos ilusiones: "o nos va bien a todos o no le va bien a nadie. Sólo yéndole bien a México les puede ir bien a los mexicanos. Sólo yéndole bien a los mexicanos le puede ir bien a México".¹

2. Los medios de control de la administración pública a través de la historia en el mundo y en México

Crear un control para impedir el uso abusivo del poder esta-

tal, es y ha sido aspiración constante en el transcurso del vivir humano. La historia muestra varios ejemplos relativos a organismos que cumplieron con esta función, organismos en cierta medida coincidentes con el ombudsman.

Desde la antigüedad se ha otorgado capital importancia al órgano que en representación de la comunidad asume el control de los empleados públicos.

En el derecho griego, se reconocieron funciones específicas semejantes en las diferentes ciudades-estado. Así, existía un control sobre los empleados encargados de manejar el erario y los organismos públicos y, tan estricta era su labor, que no pocas veces, incluso vigilaban el comportamiento general de la totalidad de los empleados.² Funcionaba en Atenas el llamado Consejo de los Quinientos, en cuyo seno se elegía por sorteo a los diez **euthynoi**, encargados de vigilar a los funcionarios gubernamentales para que cumplieran los acuerdos dictados por el Consejo y con atribuciones para castigar al empleado que no acatara sus disposiciones. Cualquiera de los **euthynoi** podía ejercer su función como resultado de la denuncia de un ciudadano ateniense. Pero podía igualmente ejercerla de **motu proprio**. En aquellos casos en que se comprobara la conducta incorrecta de un empleado en la administración, se pasaba la información al funcionario cuya misión consistía en recibir este tipo de quejas, que a su vez se turnaban y presentaban ante el jurado popular, dándose por incoado el proceso.

Con todo, el órgano de control más conocido en los tiempos antiguos fue sin duda el **ephorat** de Esparta,³ institución surgida hacia el año 750 A.C., designada en un principio por el propio rey de Esparta. A través del tiempo, esta atribución quedó transferida al Consejo de la ciudad que mediante una elección nombraba el **ephorat**, institución que experimentó nuevo cambio al convertirse en un órgano co-

¹ José López Portillo: *Primer Informe de Gobierno*, México, 1º de septiembre, 1977.

² Georg Busolt: *Handbuch der Altertumswissenschaft*, Munich, 1920.

³ Mario Battaglini: *Contributi alla storia del controllo di costituzionalità delle Leggi*, Milán, 1957.

legiado que integraban cinco **ephoren**. A esta nueva institución correspondía entre sus atribuciones, la de vigilar las actividades municipales, incluso la real e igualmente que fuera observada la Ley por parte de todos los ciudadanos. A fin de dar cumplimiento a sus obligaciones, contaban con amplias e ilimitadas facultades de control a más de ejercer un completo poder disciplinario sobre el rey y los empleados de la urbe. De todos conocidos fueron la influencia y el poder de los **ephoren**, cuya magnitud llegó en el transcurso de los años a desempeñar actividades persecutorias y jurisdiccionales. Con el tiempo estos funcionarios acumularon en sus manos negocios de índole política y, dentro de la actividad castrense, el **ephorat** logró contarse entre las instituciones de más elevado rango.

Dichos funcionarios gozaban entre el pueblo de gran popularidad y respaldo, con el fin de que pudieran cumplir con sus funciones de modo eficaz, puesto que el pueblo trataba de que ganaran popularidad a través de sus actividades en el campo de la justicia.

Encontramos en Roma, igualmente, varios órganos de vigilancia altamente desarrollados. El más importante fue el **tribuni plebis**, creado hacia el año 494 a.C., a raíz de un grave conflicto entre patricios y plebeyos.⁴ Como detentador de poderes policiales el **tribunplebis** podía, tras la correspondiente investigación, condenar a un plebeyo si resultaba responsable de los hechos que se le achacaban. Su función más importante consistía en defender a los ciudadanos plebeyos de las arbitrarias acciones de los magistrados romanos.

El medio más eficaz de que disponían los mencionados **tribuni plebis** era vetar las medidas adoptadas por los cónsules y funcionarios menores. Sin embargo, muchas veces desperdiciaban su poder en actitudes deliberadamente demagógicas. La igualdad jurídica entre patricios y plebeyos,

determinó que los **tribuni plebis** quedaran asimilados a la estructura gubernamental y más tarde, al desarrollarse el imperio romano, asumieran enorme importancia en el seno de la organización imperial.

La idea de los **tribuni plebis**, más aún que la del **ephorat** condujo, posteriormente, a nuevas formas para controlar la administración pública. Así en el siglo XV se creó el **zahnerrat** o “Consejo de los Diez” en la ciudad de Venecia, ciudad-estado en expansión, que se caracterizaba por una burocracia incrementada día a día, en la que el Consejo desempeñó eficaz y férreo control. Esta institución presentaba no pocas semejanzas con el **ephorat** espartano.⁵

En México han existido, por igual, órganos cuya función ha sido la de controlar los actos de la administración pública. Durante la colonia, la corona española por temor a una insurrección, no siempre confió plenamente en los representantes que se encargaban de gobernar en su nombre a los territorios conquistados. En esta desconfianza se encontraban involucrados desde el virrey hasta los funcionarios menores, por lo que la corona creó dos procedimientos destinados a controlar la actuación de todos estos funcionarios tan alejados de la España peninsular: los juicios de residencia y los de visita. Ambos procedimientos perseguían en el fondo una misma finalidad, es decir, establecer la posible responsabilidad de cualquiera de los funcionarios virreinales.

El juicio de residencia era aplicado obligatoriamente a cualquier alto funcionario de gobierno, como por ejemplo virreyes, oidores o capitanes generales. Al terminar el ejercicio de su cargo debían ser residenciados a fin de quedar sujetos a este juicio, del que ninguno quedaba exento. Los virreyes de la Nueva España, concluido su período quedaban residenciados en la ciudad de Córdoba, donde permanecían en tanto tenían lugar las pesquisas que iniciaban el expediente que debía conocer el Consejo de Indias.

⁴ Theodor Mommsen: *Römisches Staatsrecht*, Leipzig, 1877.

⁵ Jacobo Burckhardt: *Griechische Kulturgeschichte*, Basilea, 1930.

En todas las ciudades de la Nueva España, principalmente en la de México, llevábanse a cabo pregones en las calles para que cualquier persona que hubiera sufrido algún agravio o tuviera que reclamar o acusar algo al funcionario en cuestión, procediera a hacerlo. Todo ello se incluía en el expediente remitido a España y sólo una vez que se integraba totalmente el documento, podía el funcionario investigado presentarse ante el Consejo de Indias. De resultar libre de toda sospecha, quedaba inmediatamente en libertad, pero si por el contrario había faltado a sus deberes u ocasionado perjuicios a algunas personas, se le condenaba a resarcir los daños causados.

A este procedimiento se hallaban sujetos todos los altos funcionarios públicos. El Consejo de Indias, conocía los juicios de los funcionarios que desempeñaban los cargos más altos. El conocimiento de los juicios correspondientes a funcionarios menores, dentro de su extensión territorial, correspondía al virrey.

Los juicios de visita, tenían como objeto fundamentar las responsabilidades de algún funcionario, sólo que las visitas se hacían en secreto. Cuando el rey, o en su caso el Consejo de Indias sospechaba del mal comportamiento de algún funcionario público, designaba visitadores o pesquisidores. Llegados éstos al lugar en que los funcionarios sospechosos laboraban, sin acreditar su carácter de visitadores ante el funcionario que debían investigar, realizaban su trabajo con el mayor sigilo, hasta integrar el expediente respectivo para remitirlo, finalizadas sus pesquisas, al Consejo de Indias. Una vez que éste lo examinaba, de hallar culpable al funcionario, se le suspendía en sus funciones, conminándolo a rendir cuentas.

Concluida la dominación española y como consecuencia del inicio de la vida independiente en México, desapareció todo vestigio de los juicios de visita y residencia. La primordial preocupación de la nueva administración pública era dar estabilidad al país y posteriormente dispensar cierta forma

de protección a los ciudadanos, hasta que don Ponciano Arriaga, en el año de 1847, propuso la creación de los procuradores de pobres.

El 5 de marzo de 1847 el Congreso Constitucional del Estado de San Luis Potosí creó tres procuradores de pobre en el Estado. Como puede verse el nombre estaba lejos de sugerir que las actividades de dicho funcionario fueran las de un protector de los intereses de los desvalidos y menesterosos "por todas partes abandonados y en todas partes oprimidos", según palabras textuales de don Ponciano Arriaga. En el artículo 2º de aquel breve decreto, que los creó, se señala como obligación de los procuradores denunciar ante las autoridades respectivas, pidiendo su pronta e inmediata reparación, "cualquier exceso, agravio, vejación, maltrato o tropelía que se cometieren ya en el orden judicial, ya en el político o militar del Estado en contra de los desvalidos. Las autoridades estarían obligadas a dar audiencia en todo caso a los procuradores, quienes podrían formular sus quejas de palabra o por escrito; los hechos se averiguarían de inmediato y se tomarían las medidas correctivas procedentes en caso de probarse el agravio". Debemos destacar en el decreto un texto particularmente interesante que parece anticipar la institución del ombudsman. Conforme al artículo 7º los procuradores tendrían a su disposición la imprenta del Estado con objeto de poner en conocimiento del público, siempre que entendieran que no se les había atendido, la conducta y procedimientos de las autoridades ante quienes se quejaban. La publicación sería "con cargo a las rentas del Estado".⁶ Es decir, que esta institución de los procuradores de pobres ofrecía no poca semejanza con la del ombudsman.

En los últimos años, varios tratadistas mexicanos han comentado la necesidad de proteger al ciudadano contra los abusos de la administración pública.

⁶ *La Justicia Federal y la Administración Pública*, de Santiago Oñate Laborde, Anuario del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1973.

Uno de ellos, el licenciado Héctor Fix-Zamudio, expone los términos de esta protección interna a los Derechos Humanos, y en una de sus partes lleva a cabo una pequeña síntesis de los sistemas del ombudsman que considera “más importantes”, a la vez que juzga los resultados de esta institución una vez analizados sus orígenes y realizaciones actuales.⁷

El Lic. Antonio Carrillo Flores se refiere también a la conveniencia de adoptar el ombudsman dentro del sistema mexicano y señala dos posibilidades para hacerlo. He aquí sus comentarios: “Como estudioso del derecho mexicano y de sus instituciones no veo qué impedimento puede haber para que la institución del ombudsman, señalándole características que la acomoden a nuestras realidades e idiosincrasia, sea implantada con apoyo en el artículo 97 Constitucional, que faculta a la Suprema Corte para proceder, inclusive de oficio, a designar comisionados que investiguen las posibles violaciones a las garantías individuales que puedan haberse cometido en perjuicio de alguna persona”.

También contempla la posibilidad de pensar en una solución intermedia al estilo mexicano, con objeto de que, sin merma alguna de las atribuciones de la Suprema Corte, el Procurador General de la República tuviese un cuerpo de agentes del Ministerio Público dedicado a cumplir funciones propias del ombudsman.

El Dr. Juventino V. Castro ha sido otro de los tratadistas que han contemplado la adaptación en México del **ombudsman** y de los comisionados de la Suprema Corte de Justicia a que se refiere el párrafo 3º del artículo 97 Constitucional, destacando en su análisis: “Lo más llamativo del sistema de los comisionados que investigan y recomiendan medidas a través de las atribuciones previstas en el párrafo tercero del artículo 97 Constitucional” es que centra en el Poder

Judicial una facultad de inmensa importancia dentro del orden jurídico previsto en nuestro texto fundamental, sin importar que hasta la fecha no se haya comprendido en su totalidad la preminencia otorgada a este último poder y, por ende, que los casos de uso de la facultad sean tan escasos, ya que en un “proceso de maduración se arribará totalmente a la observancia de un fenómeno de desplazamiento funcional, al cual se le empieza a denominar el **judicialismo**”.⁸

A lo largo de nuestra tesis intentaremos recoger todas las formas del ombudsman operantes en la actualidad, para proponerlas en México dentro de la esfera del Poder Ejecutivo Federal.

3. Definición del concepto ombudsman

El significado de la palabras ombudsman derivado del sueco proviene de una antigua palabra **ombup**, que expresa poder, autoridad y originada a su vez en un dialecto islandés. El concepto sueco de **ombuds** recae sobre la persona que es representante y vocero de la ciudadanía.

Dentro del lenguaje jurídico entendemos como ombudsman a quien el parlamento designa para proteger las garantías individuales de los ciudadanos; es decir, quien ejerce un control parlamentario destinado a vigilar organismos y funcionarios cuyas decisiones, si bien es cierto no puede corregir, hace factibles en cambio sus observaciones críticas. El intento de una definición rigurosa del concepto ombudsman nos llevaría a imprecisiones, razón por la que debemos recurrir a los diferentes nombres y conceptos que los autores de obras de derecho asignan a dicha institución.

Los escandinavos denominan al ombudsman **Justizprokura-**

⁷ *Veinte años de Evolución de los Derechos Humanos*. Introducción al Estudio Procesal Comparativo de la Protección Interna de los Derechos Humanos, Héctor Fix-Zamudio, UNAM, México, 1974.

⁸ Revista Jurídica de la Sociedad de Alumnos de la Escuela Libre de Derecho. Tomo I, México, 1977.

tor (procurador de justicia), o **Sachwalter des Reichstages**⁹ (gestor del parlamento. También recibe el nombre de **Reichstagsanwaltschaft** (procuraduría del parlamento) o **Begutachter**¹⁰ (el que da el visto bueno). Por otra parte, en Dinamarca se le da el título de **Parlamentskommissar für Zivil-und. Militärverwaltung**¹¹ (comisario parlamentario para la administración pública y militar), utilizándose por igual la expresión del **Parlamentsbevollmächtiger**¹² o sea, el que ejerce el poder absoluto en nombre del parlamento.

Los autores alemanes seleccionaron la denominación de **Justizbevollmächtiger**¹³ (poder absoluto en la justicia) o de **Justizbeauftragter** para el encargado de impartir justicia, y en Suiza se habla de un **Aufshenden Gewalt**, el que impone por la fuerza.

En la lengua inglesa, son empleadas las siguientes expresiones: **Parliamentary Commissioner for Administration** (Comisionado Parlamentario para la Administración), **Parliamentary Commissioner for Investigations** (Comisionado Parlamentario para las Investigaciones), **Procurator of Civil Affairs**, cuyo significado es el de Procurador de Asuntos Civiles, o sea **Grievance Man**.

En Francia son frecuentes las denominaciones de **Délégué Judiciaire de la Chambre** (Representante Judicial de la Cámara) o **Procureur Parlementaire a la Justice**¹⁴ (Procurador Parlamentario de Justicia).

Es evidente que la utilización de diferentes expresiones implica, asimismo, conceptos diferentes sobre el ombudsman, pero cada uno responde a una misma idea central, aun cuan-

do sus atribuciones y metas varíen de lugar a lugar, de donde proviene la dificultad de escoger un término unívoco. Por esta razón, la doctrina utiliza la palabra ombudsman manteniendo la estructura sueca, a fin de definirla y relacionarla con la idea particular.

4. Modelos actuales de la institución del ombudsman en el mundo

a) Suecia

Suecia es el primer país que a principios del siglo pasado implanta un ombudsman dentro de su sistema de gobierno, dando lugar a una verdadera innovación en la administración pública. El primer ombudsman fue nombrado en el año de 1809 aunque, en realidad, pasó a ser un funcionario más de la administración al convertirse específicamente en el canciller de justicia del reino. Es en 1866, cuando el ombudsman asume su verdadero carácter de protector de la ciudadanía contra los abusos del Estado, por lo que en Suecia se conoció al ombudsman como **Justitieombudsman**.

Es precisamente Suecia, el único país donde su elección es indirecta, ya que se otorgó al parlamento constituido por las dos cámaras, la facultad de nombrar al ombudsman, cargo que sigue vigente y es elegido por 24 miembros de cada cámara para un período de 4 años, similar al de los miembros del parlamento.

No se han limitado las relaciones del ombudsman, pero su conducta es efectivamente vigilada por un comité "legal", integrado por las dos cámaras. Con objeto de ejercer mayor control sobre el ombudsman, se le obliga a presentar anualmente ante el parlamento, un informe de todas las actividades realizadas durante el ejercicio de su cargo. Sin embargo, este informe puede ser objeto de discusión, rebatido en la cámara y hasta objeto de censura su actividad durante el tiempo en que ejerció el mandato. El parlamento dispone de

⁹ Erik Fahlbeck: *Jahrbuch Offentlichen Rechts*. Tubinga, 1955.

¹⁰ Frede Castberg: *Jahrbuch des Offentlichen Rechts der Gegenwart*, Tubinga, 1961.

¹¹ Stephan Hurwitz: *Journal der Internationalen Juristenkommission*, La Haya, 1958.

¹² Stephan Hurwitz: *Staatsbürger und Staatsgewalt*, Karlsruhe, 1963.

¹³ Georg Hahn: *Archiv des Offentlichen Rechts*, Tubinga, 1962.

¹⁴ Georges Langrod: "La Revue Administrative", París, 1959.

facultades para destituirlo antes de terminar su período, o en el caso de que exista alguna causa que se considere grave. **Como el ombudsman es nombrado por el parlamento y, en teoría, se le considera sólo dependiente de la Ley misma, es él también quien decide los problemas a investigar y las acciones que habrán de seguirse.** Tiene obligación de recibir quejas y denuncias guiado, únicamente en ocasiones, por la información recabada en los medios de difusión; y si es verdad que está exento de la obligación de investigar cada una de las quejas que se le presentan, no lo está de aquellas que se juzgan necesarias.

Bajo la jurisdicción del ombudsman se encuentran todos los funcionarios nacionales con la sola excepción de los ministros de Estado y, en parte, los miembros de la Suprema Corte de Justicia y de la Suprema Corte Administrativa. Dentro de su competencia se hallan, en su totalidad, los miembros del poder judicial. Al iniciar una investigación, el ombudsman exige se le proporcionen los documentos correspondientes, y si éstos no esclarecen suficientemente el caso, solicitará que la policía judicial se haga cargo de una investigación. **Entre sus facultades se encuentra la de poder llamar a declarar a cualquier funcionario de la administración.** Con todo, consideramos importante hacer notar que el ombudsman carece de autoridad alguna cuando de cambiar decisiones administrativas o judiciales se trata, siendo tan sólo facultad suya, la de criticar o recomendar a los funcionarios alguna medida. Si el ombudsman acusa a alguien, el poder judicial deberá seguir adelante el proceso. El ombudsman tiene la obligación de presentar cada año, a consideración del parlamento varias iniciativas a objeto de modificar las leyes en razón de que él, por las quejas que recibe, tiene motivo para darse cuenta exacta de cuáles son las fallas que la administración presenta o si la ley es contraria a ciertas realidades del país. Así, el ombudsman ejerce una doble función: proteger los derechos individuales de los ciudadanos y en un sentido más amplio y general, mejorar la administración pública.

Es en verdad importante, que todas las decisiones emanadas de la autoridad del ombudsman sean del conocimiento público, ya que de este modo se fortalece y justifica como representante de la ciudadanía. Del mismo modo debe hacer públicas cuantas explicaciones se relacionen con la conducta de los funcionarios y vigilar los procesos iniciados en su contra. En Suecia se estima que la labor del ombudsman debe dividirse por áreas a causa de que continuamente se incrementa la actividad estatal y se diversifican sus actividades. A esto se debe que en la actualidad sean tres los ombudsman y que, independientemente de supervisar los actos del poder ejecutivo, tengan competencia sobre el poder judicial y la actividad militar.

b). Dinamarca

El ombudsman danés como institución tiene casi 150 años menos que en Suecia. Por otra parte, la danesa es mundialmente mucho más conocida y más numerosos los modelos que en otros países siguen al danés. La razón se debe a que los ombudsman daneses han desarrollado en diferentes lugares del mundo una labor de proselitismo y convencimiento a favor de su instauración en los diferentes países. Esta institución, creada en Dinamarca el año de 1953 a través de la *folketing* mediante voto directo, elige al ombudsman encargado de vigilar la administración gubernamental y la cuestión militar. Su designación abarca un período de 4 años aunque, a diferencia de otros países, el ombudsman danés **no es inamovible**. Puede ser removido de su cargo cuando el parlamento o la *floketing* retiren su confianza. Al ombudsman se le considera como ente autónomo de la asamblea legislativa, pese a ser ésta quien lo elija. Tampoco en Dinamarca, el ombudsman puede modificar o enmendar una orden administrativa, pero sí exigir se incoe proceso contra algún funcionario público que al tomar decisiones arbitrarias persiga fines ilícitos y cometa en alguna forma errores o actos de negligencia en el desempeño de sus tareas. El procedimiento se inicia, de hecho, cuando el ciudadano

presenta una queja contra cualquier irregularidad; pero el ombudsman puede, en cambio, de **motu proprio**, iniciar cualquier investigación, ya que él mismo decide si existen o no suficientes méritos para comenzar las averiguaciones en cada caso concreto. Presenta diferencias capitales con el sistema sueco, entre las cuales podemos señalar como más importantes:

1. Que el poder judicial queda totalmente al margen de su jurisdicción. Se pensó que la vigilancia por parte del ombudsman atentaría en contra de la independencia del poder judicial, rompiendo así el equilibrio de poderes. Los tribunales administrativos quedan, sin embargo, bajo su jurisdicción.
2. La segunda diferencia en relación al modelo sueco es que los ministros del gobierno se encuentran bajo la vigilancia del ombudsman y que la **folketing**, por el contrario, se halla exenta de dicha vigilancia.
3. Finalmente, por vez primera ocurre en Dinamarca que el ombudsman intervenga en lo que podríamos denominar sector paraestatal, incluyéndose en él todos aquellos servicios que se otorgan y subsidian.

Es muy usual en Dinamarca que se rechacen quejas presentadas ante el ombudsman por no haberse agotado previamente los recursos correspondientes ante las autoridades competentes. En ocasiones, desechadas estas quejas, el ombudsman investiga, por propia iniciativa, a los organismos que las motivaron.

c). Finlandia

La historia demuestra que Finlandia y Suecia poseen una historia común. Originalmente, Finlandia formó parte del gran reino de Suecia y, con posterioridad, en el siglo pasado (1809), pasa a formar parte de la Rusia de los zares,

persistiendo siempre en su afán de libertad hasta lograr la independencia en 1917. Dos años después, en 1919, Finlandia adopta la modalidad de un ombudsman llamado **oikeusasiamies**. Las primeras disposiciones en relación con él siguen casi al pie de la letra las suecas, las de su país hermano, no obstante que a través del tiempo van a presentarse ciertos cambios en la legislación diferentes de los de Suecia en los tres puntos siguientes:

1. En Finlandia son tres los grandes núcleos de supervisión: el poder judicial, la actividad militar y la administración central, aun cuando a diferencia de Suecia sólo un ombudsman se encargue de los tres núcleos.
2. La diferencia esencial estriba en el modo de elección, ya que en Finlandia, a diferencia de Suecia (donde la elección es indirecta), lo elige el parlamento por voto directo. El desempeño del cargo dura cuatro años, siendo inamovible durante todo este período.
3. En Finlandia se considera como competencia del ombudsman el control de los Secretarios de Estado, por ejercer éstos funciones políticas inherentes a su gestión.

En este mismo país, durante mucho tiempo, el ombudsman se mantuvo a la sombra del canciller de justicia, lo mismo que en Suecia, pese a que su transformación fue mucho más rápida y logró en poco tiempo una imagen propia que le permitió conquistar la confianza de la ciudadanía. Es normal en Finlandia que el ombudsman intervenga en problemas político-administrativos y que después de tan importante labor entre de lleno en el juego político.

También aquí el ombudsman se informa de las quejas a través de los informes periodísticos y viajes de inspección o denuncias presentadas por los ciudadanos. Cada año, dentro de su informe anual al parlamento, formula propuestas

para enmendar leyes incompatibles con la realidad finlandesa actual.

d). Noruega

Noruega ha mantenido asimismo estrechas relaciones con Suecia durante el siglo pasado, ya que por la unión personal de sus reyes se convirtieron en un solo reino. De la unión de ambos países no quedó nada, por desaparecer en Noruega todas las tradiciones jurídicas suecas, incluyendo la del canciller de justicia y la del ombudsman. Ciento cincuenta años después fue nombrado un *forsvarts* ombudsman, hecho que aconteció en 1952 al crear el parlamento noruego la comisión del ombudsman, que constituida por varias personas da a conocer, tras amplias deliberaciones, el reglamento de esta institución. Son siete los miembros que componen el ombudsman colegiado, mas no fue hasta 1962 cuando la *storting* nombra una ombudsman convirtiéndolo en una institución unitaria ejercido por un solo hombre que a partir de entonces encabeza esta nueva etapa. Los noruegos, siguiendo el modelo sueco, colocan bajo la competencia del ombudsman la totalidad del poder ejecutivo. **Excluye este modelo a los miembros del gabinete, así como a los que ejercen el poder judicial. Por el contrario, es competencia del ombudsman la actividad del Estado como empresario y prestador de servicios públicos.** Se otorga igualmente en Noruega gran importancia a la información que respecto a la investigación realizada proporciona el ombudsman al quejoso, pero no se le autorizan inspecciones al azar, sino programadas. También recibe quejas del público y puede, por propia iniciativa, iniciar las investigaciones. Las limitaciones del ombudsman se refieren a expresar u opinar en relación a los casos que se le planteen.

e). Nueva Zelanda

Nueva Zelanda fue el primer país con derecho consuetu-

dinario que nombró un ombudsman, conocido jurídicamente como **Parliamentary Commissioner** (comisionado parlamentario). Los neozelandeses tuvieron la idea de instituir dentro de su organización gubernamental la del ombudsman durante la celebración de un seminario organizado por la O.N.U. que tuvo lugar en Ceylán, hoy Sri-Lanka, en el año de 1959, el ombudsman danés sostuvo varias conferencias relativas a la experiencia escandinava. Tres años después, Nueva Zelanda nombra su ombudsman, nombre de batalla que alcanza mayor impacto en la ciudadanía que el de comisionado parlamentario, presente en la legislación. El gobernador general es el encargado de nombrar al comisionado parlamentario, una vez que la cámara de representantes discute y propone una terna. La duración del comisionado en su cargo está en relación directa con la vida del propio parlamento, es decir, tres años. El gobernador general puede, a petición de la Cámara, suspender o remover de su cargo al Comisionado Parlamentario. Es usual la reelección del comisionado, pues removerlo de su cargo exige siempre una causa sumamente grave. **El ombudsman sólo tiene prerrogativas para consideraciones de legalidad, quedando limitada su competencia a los actos u omisiones en que incurran los departamentos de Estado.** El procedimiento se reduce en primera instancia a recibir quejas y elaborar un informe o recomendación en relación con los involucrados. Goza de facultad para fijar un plazo a efecto de que se le comuniquen las medidas adoptadas por la entidad denunciada y, en caso contrario, si sus recomendaciones no se adoptan, el ombudsman planteará el problema ante el primer ministro, exponiéndolo con posterioridad ante el parlamento. Tal recurso es utilizado en aquellas ocasiones en que no se le toma en cuenta seriamente. El ombudsman apela por lo general a la Suprema Corte de Justicia cuando su competencia no se halla totalmente bien definida. En Nueva Zelanda el parlamento se reserva el importante principio constitucional de la responsabilidad ministerial, por lo que la actuación del ombudsman queda restringida a departamentos. En dicho país existe un acuerdo según el cual por cada apelación ante el comisionado se

devengará una libra como cuota, a fin de evitar quejas mal intencionadas o bromas pesadas, y sobre el comisionado pesa también la obligación de presentar un informe anual al parlamento. Cuando el ombudsman inicia cualquier clase de investigación deberá informar al órgano investigador de sus intenciones y guardar secreto absoluto respecto al informe durante su elaboración. Por último, está obligado, asimismo, a notificar por anticipado cuando se vea en la necesidad de visitar algún organismo.

f). Gran Bretaña

En 1961 fue elaborado el informe Whyatt por el Comité de Justicia en relación a la posible instauración de un ombudsman en Inglaterra, informe que constaba de dos partes. En la primera se proponía la institución de tribunales especiales para cada una de las materias más importantes y un tribunal general para aquellas menos utilizadas en contra de las decisiones discrecionales adoptadas por las autoridades.

En la segunda parte de ese informe se propone la creación de la oficina del ombudsman, cuya competencia abarcaría decisiones tendentes a permanecer fuera del alcance de cualquier tribunal establecido en particular tratándose de decisiones discrecionales.

La mencionada oficina ostentará el nombre de oficina del comisionado parlamentario. Por otra parte, el status del ombudsman tendrá similitud con el del contralor o auditor general. No podrá ser removido del cargo más que a solicitud de la Cámara de los Lores y la de los Comunes. En un principio, recibirá tan sólo quejas a través de los miembros del parlamento y después, aunque en forma discreta, del público, notificando siempre al ministro demandado antes de iniciar la correspondiente investigación.

El informe propone, además, que la oficina en cuestión tenga

acceso a los archivos, incluso a la correspondencia oficial en los casos en que se investigue alguna queja. De la misma manera se concede al ombudsman libertad para pedir al ministro del ramo mayores facultades y facilidades. Asimismo, informará al parlamento acerca de la actitud del ministro en caso de que éste no otorgue las facilidades necesarias para proseguir la investigación.

A modo de sugerencia señalaremos la creación de una Comisión Parlamentaria ante la que presentará sus informes anuales o extraordinarios. No deberá mencionarse en ellos nombres de servidores públicos ni las acciones que recomienda adoptar.

De acuerdo con los lineamientos generales del informe Whyatt, el 22 de mayo de 1967 nombró Gran Bretaña su propio ombudsman siguiendo el esquema de Nueva Zelanda y, ese mismo día, el parlamento canceló las discusiones investigaciones y recomendaciones destinadas al mejoramiento óptimo de la Administración Pública, especificadas en la **Parliamentary Commissioner Act** de 1967.

En la exposición de motivos del Acta mencionada se hace constar que sería función suya por encargo del parlamento, la de investigar las decisiones de la administración en nombre de la Corona. Al ombudsman británico se le ha adjudicado el nombre de **Parliamentary Commissioner of Administration** y su nombramiento corresponde a la reina, una vez propuesto por el primer ministro.

El ombudsman, como popularmente se le dice en Inglaterra, es un abogado de los ciudadanos, encargado de vigilar actividades ejecutivas.

g). Canadá

No se ha instituido ningún ombudsman a nivel federal, en cambio a nivel local se han desarrollado varias ideas a fin de

implantar un ombudsman en cada provincia, sin que su competencia intervenga en los asuntos federales.

Se considera una necesidad la presencia de un representante de la ciudadanía, ya que el Gobierno Federal sustentado en la mayoría parlamentaria, rara vez censura al gabinete. En el proyecto, que muestra una semejanza con el modelo neozelandés, se le domina ombudsman, Comisionado Parlamentario. Sin embargo, su jurisdicción es más amplia, puesto que el Poder Judicial y el Gobernador Provincial se encuentran bajo su jurisdicción. No se exige que sus averiguaciones sean secretas, ni el pago de cuota alguna para la formulación de quejas, como tampoco se limita su facultad a investigar fuerzas armadas ni organismos presupuestalmente controlados.

Sin embargo, se precisan disposiciones más enérgicas que aseguren la independencia del ombudsman respecto del Ejecutivo. En la actualidad existe ya un ombudsman en dos provincias canadienses: en Alberta, a partir del 30 de mayo de 1967, y en New Brunswick, de acuerdo con la Ley del 19 de mayo de 1967. En ambas provincias se llama oficialmente la institución del ombudsman, y en sus concepciones casi no hay diferencia. La exposición de motivos en las respectivas leyes exige nombrar como delegado de la legislatura a un comisionado para investigaciones al que se denomina ombudsman, siguiendo casi literalmente el modelo de Nueva Zelanda.

En la provincia de Quebec hay un solo ombudsman con el nombre de Protector del Ciudadano, pero se ha dado tan escasa difusión al cargo que hasta los propios funcionarios quebequenses ignoran su existencia. Se tiene el proyecto de proporcionar en el futuro al ombudsman la importancia real que tiene a través de los medios de comunicación masiva de que dispone, a fin de establecer de manera sólida su relación con los ciudadanos.

Se espera que otras provincias, como Manitoba, adopten

igualmente al ombudsman y que en un futuro próximo cuenten todas en su organización gubernamental con un ombudsman para posteriormente instituirse uno cuya competencia sea federal.

h). Estados Unidos

En los Estados Unidos se ha propuesto un organismo que ofrece semejanza con el ombudsman tradicional cuya función en la actualidad es la de recibir y tramitar quejas en favor de la ciudadanía, y como los miembros del congreso, convertirse en el abogado de los ciudadanos. **Conscientes de que les falta tiempo para atender a sus actividades primarias, o sea a sus actividades relacionadas con el Poder Legislativo, los legisladores solucionan el problema de prestar atención a sus electores a través del nuevo funcionario.**

Se presentó una propuesta concreta el año de 1963, con la finalidad de crear un Consejero Administrativo en el Congreso, equivalente en la práctica a la implantación, con ciertas modificaciones, del ombudsman tradicional.

Este consejero sería nombrado por los presidentes de las Cámaras de Representantes y Senadores, durante un período igual al del mandato de sus electores. **No tendrían acceso directo a él los ciudadanos, por lo que las quejas seguirían presentándose ante los representantes del congreso, quienes a su vez las transmitirían al nuevo funcionario con facultades comparables, en cuanto a investigación a las de los Comités del Congreso.** Su jurisdicción se extendería a la totalidad de las dependencias gubernamentales, con excepción del Presidente de la República, el Congreso Federal, el Poder Judicial Federal, el gobierno del Distrito de Columbia y los gobiernos estatales y locales. **Terminada la investigación el Consejero Administrativo se encargaría de informar al representante del congreso de sus resultados y recomendaciones.** De acuerdo con esta proposición, no adoptada hasta la fecha, se sigue trabajando.

Paralelamente se ensayan otros modelos a nivel estatal. Por ejemplo, en **Hawai se instauró el ombudsman por la ombudsman Act del 26 de junio de 1967**. La competencia de este funcionario queda reducida a la esfera del Poder Ejecutivo Estatal. Otros estados han adoptado esta modalidad con facultades variables, bien sea a nivel estatal o municipal, pero conservando siempre la naturaleza original del ombudsman.

Se han hecho estudios en los Estados Unidos para proponer un modelo más revolucionario cuyo rasgo distintivo esencial es situar al ombudsman en dependencia directa del presidente.

El **executive-ombudsman** sería distinto a los del resto de los países en los que el ombudsman depende del Poder Legislativo. Este nuevo concepto de la institución ha tenido gran aceptación dentro del área de influencia de los Estados Unidos, comenzándose ya a desarrollar modelos de este tipo no sólo a nivel federal, sino también estatal y municipal.

i). Guyana

Entre los años 1962 y 1964 suscitaronse en la Guyana Inglesa, la actual Guyana, problemas raciales muy graves. Por esta razón, en 1965 la Comisión Internacional de Juristas procedió a una investigación proponiendo una solución para terminar de una vez por todas con los problemas de tipo étnico. A petición del gobierno, la mencionada comisión presentó en la Conferencia pro Independencia junto con los delegados de la Guyana Inglesa y los de Inglaterra. La comisión propuso instituir un ombudsman encargado de vigilar el cumplimiento de las garantías constitucionales frente a la discriminación racial. Dicha conferencia adoptó la recomendación, y el día en que se celebraba la Independencia, el 26 de mayo de 1966, fue constituida la oficina del ombudsman. Con excepción de algunos pequeños detalles, se siguió el modelo neozelandés así como su reglamentación

adicional, promulgándose el ombudsman por el Acta del 9 de septiembre de 1969. Los resultados han sido esperanzadores, puesto que pasado un año de trabajo, sólo una de las 163 quejas presentadas tenía como motivación la discriminación racial.

La experiencia de la institución del ombudsman en la Guyana ha sido en extremo interesante, ya que se pensó que la implantación del ombudsman sólo podía ser factible en países con organizaciones gubernamentales perfectamente constituidas y con una ciudadanía homogénea.

j). Israel

Según la concepción israelí del ombudsman, este funcionario debe ser nombrado por el Presidente de Israel a propuesta del Comité de Finanzas del **Knesseth** (Parlamento). Conserva su autonomía con respecto a la Administración y sólo es responsable ante la institución que lo designa. Su acción consiste en supervisar los actos de la administración central en cada entidad u organismo del Estado, así como de toda institución que maneje fondos del erario público.

Dentro del marco de control de las finanzas públicas, el ombudsman o contralor general tiene la facultad de investigar. Sin embargo, ejerce la función de control sólo cuando se le ordena puesto que carece de funciones directas de prevención y únicamente puede comprobar actos de instituciones y nunca de las personas físicas. No tiene nada que ver su función con comprobar responsabilidades personales, y en ello se diferencia de los demás modelos del ombudsman. Tampoco posee atribuciones para atender directamente las querellas que los particulares presenten en su oficina como Contralor Estatal.

Desde que se instauró el puesto en mayo de 1949, cuantos lo han desempeñado se han ceñido estrictamente a estos lineamientos, práctica originada en la idea de que la investigación

de quejas no sólo importa e incumbe a los ciudadanos, sino que sirve primordialmente para mejorar la administración. A fin de alcanzar la meta propuesta, el contralor estatal debe prestar ayuda al parlamento en este aspecto, por estar regularmente obligado a reportar sus actividades a él.

Con todo, el contralor del Estado israelí debe verse, pese a algunas similitudes con la institución del ombudsman, como un caso especial. Su desarrollo durante los últimos años en diferentes países, ha despertado en Israel el deseo de experimentar el cargo exhaustivamente.

k). Filipinas

El Comité Presidencial de Quejas y Remedios depende directamente del Presidente de la República y sólo ante él es responsable. Le corresponde también la facultad de recibir, procesar y evaluar las quejas, realizar por sí mismo averiguaciones o hacer que otras dependencias apropiadas lleven a cabo las investigaciones preliminares. Al completar la averiguación previa, se recomienda la acción que a su juicio corresponda a la queja presentada. El CPQR está obligado a mantener informado al Presidente de todo cuanto se relaciona con la ejecución de las medidas gubernamentales destinadas a mejorar el servicio público y la eficiencia del personal del gobierno, realizar estudios y hacer recomendaciones con el objeto de mejorar la administración pública así como sus servicios y actividades esenciales.

Las facultades del CPQR, son las de administrar juramentos a más de recibir testimonios. El Presidente por su parte, exigió a los jefes de los departamentos la designación de un funcionario que asumiera entre sus funciones, la de permanecer a disposición del CPQR siempre que éste tenga necesidad de utilizarlo.

La institución del ombudsman, iniciada en 1953, como resultado de una promesa electoral, tiene la finalidad de

acelerar la acción respecto a las quejas recibidas en la oficina del Presidente, quejas que se atienden sin que importe su conducto, bien sea telegrama, carta, teléfono o publicadas en la prensa. Se distribuyen entre un grupo del propio CPQR que deberá evaluarlas y proponer el procedimiento a seguir. Luego se procede a separar los casos urgentes y especiales de los rutinarios para abocarse a ellos de inmediato. Los casos faltos de méritos quedan descartados, pero con la obligación de informar a los quejosos de que no se procederá a dar curso a ninguna acción posterior.

Las quejas anónimas que justifiquen su procedimiento de envío, se remiten a un equipo de investigación encargado de realizar averiguaciones o una discreta vigilancia. Si de los casos urgentes se encarga directamente el CPQR, los demás siguen los canales normales para su resolución, ya que la antigua función de esta institución que se asemeja a la del ombudsman, ha quedado reducida a una simple oficina de encuestas y auxilio al ciudadano.

l). Venezuela

En Venezuela, un comisionado del Presidente de la República se encarga de conocer y tramitar las denuncias, quejas y reclamos que los ciudadanos formulan ante el Ejecutivo en relación con el mal funcionamiento de los servicios públicos, la incorrecta administración de fondos de esta índole, el tráfico de influencias y, en general, cualquier irregularidad administrativa.

Cuenta con dieciséis asesores —ad honorem— vinculados a la vida nacional que cumplen con la función de intermediarios y ayudan a la investigación por estar especializados en este campo.

El comisionado depende directamente del Presidente de la República en lo que se refiere al control de la administración. Con su anuencia, el comisionado ha orientado su política en

el sentido de hacer visitas a los diversos organismos gubernamentales a condición de cumplir con el requisito de anunciarlas previamente.

En una palabra, puede decirse que la acción del comisionado reviste carácter previo o de intermediario, esto es, se sitúa en el orden inmediato anterior al del contencioso administrativo o jurisdiccional. Recibida la denuncia, queja o reclamación, se dosifica en el caso de que de ello resultara un hecho que pudiera tipificarse como delito contra la causa pública, remitiéndolo a continuación al MP o a la comisión encargada de castigar el enriquecimiento ilícito de empleados o funcionarios públicos.

Existe un concepto mucho más amplio, que va más allá de toda norma escrita y da idea de cierta moralidad y eficiencia en la administración, pues tiende a proteger, en términos generales, los intereses de la sociedad. Sin embargo, este interés debe concretarse al momento de enjuiciar la acción específica de la administración, acción que no se materializa como elemento perturbador directamente emanado del proceso de decisión, ya que por carecer de este poder sus efectos sólo se manifiestan en el proceso de manera indirecta.

En cuanto a la acción de control del CPQR, queda circunscrita a dos puntos: conocer e informar. El conocimiento puede efectuarse por propia iniciativa, bien sea a raíz de una denuncia, queja o querrela formulada por algún ciudadano que se encuentre dentro o fuera de la propia administración y este conocimiento va acompañado, en la segunda fase complementaria de la investigación, por el de la irregularidad administrativa que se conoce o denuncia.

5. Razones para la instauración del ombudsman en nuestro país

En razón de la evolución que el mundo ha sufrido a partir

de la segunda década de este siglo, los viejos conceptos de la política liberal dentro del Estado Moderno, han experimentado una transformación radical. El Estado se ha hecho paternalista, pues no sólo asume funciones de guardián del orden y verdugo sino que proporciona importantes servicios sociales convirtiéndose, incluso, en empresario de suma importancia para la moderna vida económica. Los antecedentes políticos y sociales de todas estas actitudes, tienen su origen en los cambios sufridos como consecuencia de la Primera Guerra Mundial, la Revolución Bolchevique y, en México, nuestra Revolución. El Estado ha sido obligado a intervenir en la economía, hecho prácticamente inconcebible al iniciarse el presente siglo. Y debido a sus nuevas atribuciones el gobierno se ha visto en la necesidad de emplear cada vez mayor número de trabajadores para poder cumplir con sus nuevas funciones, provocando todo ello el incremento, la consolidación de un grupo social, al que se le conoce con el nombre de burocracia.

El concepto sociológico expresado por Max Weber, define a la burocracia como "una forma de organizar la Administración Pública para que cumpla con las múltiples funciones del Estado social: concretar, racionalizar y tecnificar a través del anonimato".¹⁵

La burocracia tradicional de los pasados siglos ha crecido a tal punto que algunos sociólogos no dudan en considerarla en sí misma, como ente de poder en el seno de la compleja estructural estatal, puesto que en la práctica funciona sin que le importen los cambios políticos producidos a niveles superiores, que son los que se consideran en los niveles políticos. Esta situación ha provocado, dentro de este grupo social, una especie de sentimiento de superioridad con respecto a los demás ciudadanos, cuyo trato, dadas las condiciones actuales de la Administración Pública, se ha incrementado considerablemente.

¹⁵ Weber Max: *Wirtschaft and Gesellschaft*, Tubinga, Neudruck, 1956.

Se ha de admitir que dentro de la burocracia se han ido perfilando y desarrollando intereses de tipo social, político y económico, dando lugar a un desmesurado desarrollo de dos virus que invaden la casi totalidad de las instituciones públicas, a saber: la corrupción y la ineficacia.

En México, uno de estos virus lo traemos, según explicó el Dr. Hansen, desde la conquista y la institución del gobierno virreinal español en nuestro territorio. Frecuentemente suele emplearse esta tesis de la dominación española como disculpa de todos nuestros males presentes, empero en este caso no deja de ser cierta. "Utilizar los puestos públicos para lograr el enriquecimiento personal fue en México, por aquel tiempo, una de las normas del comportamiento de la élite, al punto de que una guía para los aspirantes a políticos, escrita en 1777, detalla las ganancias que se suponía podía aportar el desempeño de los puestos coloniales. Puestos objeto de compraventa y que algunos brillantes empresarios adquirirían sólo para especular, ofreciendo otros empleos en pago. Bajo el dominio español, la corona era defraudada tanto por el funcionario más alto como por el más bajo y las formas de corrupción desafían cualquier límite inimaginable; con la independencia tales modalidades se conservan, cambiando únicamente sus beneficiarios."¹⁶

Semejante cáncer ha seguido proliferando hasta nuestros días en que lo seguimos padeciendo, y cada día más intensamente, por ser la actividad del Estado cada vez mayor, al grado de que en boca del pueblo es frecuente la siguiente máxima: "Vivir fuera del presupuesto, es vivir en el error".

Se ha generalizado bastante la idea de que la burocracia no es digna de confianza; acogiéndonos al extremo de esta tesis podríamos llegar a la conclusión de que puede convertirse en futuro foco de insurrección, en razón de que afirmar que no se tiene confianza alguna en la burocracia, equivale, en rea-

lidad, a desconfiar del gobierno. Sin embargo tenemos la convicción de que muchas de las acciones presidenciales, sin duda bien intencionadas, son tan sólo parte de planes futuros, porque la anquilosada maquinaria burocrática los detiene y diversifica, cuando no los esfuma al punto de que no se sabe más de tales proyectos.

La ineficacia se ha tornado en otro de los problemas más cruciales de la actividad estatal. A diario se acusa al gobierno de ineficaz, no sólo en relación a sus actividades tradicionales como las de proporcionar educación, salubridad y servicios públicos, actividades acérrimamente criticadas, aun cuando no tanto como su actividad de empresario, fuente de la que los críticos de la administración extraen todo tipo de argumentos en desprestigio del gobierno.

El Ejecutivo Titular del Poder, necesita ojos y oídos que le informen verazmente de lo que en realidad sucede, de lo que el pueblo sufre y no únicamente de lo que recibe a través de los conductos oficiales que, muchas veces, son verdades a medias y, no pocas, falaces mentiras en perjuicio del propio pueblo, ya que esencial y originariamente es él que por su voluntad delega la soberanía nacional en el Presidente de la República, única esperanza de cambio que día a día se desvanece, en tanto crecen las tensiones al punto de que podrían explotar en revolución, legítimo derecho popular frente al mal gobierno y constitucionalmente previsto puesto que el pueblo conserva en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar su forma de gobierno, según expresa el Artículo 39 Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, realidad latente en nuestra sociedad y que es menester prever y remediar.

Con todo, semejante situación no sólo se produce en nuestro país. En la Gran Bretaña, cuando Lord Hewart en 1929 fungía como Procurador de Justicia del Reino, publicó unos textos con el título *The New Despotism* (El Nuevo Despotismo) en los que se ocupa de los problemas provocados por la burocracia y su desarrollo en el Estado Moderno. Una

¹⁶ Roger D. Hansen: *The politics of Mexican development*, Johns Hopkins Press, Baltimore, 1970.

respuesta al problema nos la proporciona la institución del ombudsman. Noruega en su exposición de motivos para establecerla dice textualmente: **The rapid development from the old liberal view of the role of the state and its tasks to the modern welfare state... generated both the wish and the need for such protective guarantees...** (El rápido desarrollo del viejo papel liberal del Estado y su deseo de convertirse en moderno Estado social... generan tanto el deseo como la necesidad de garantizar la protección).¹⁷

El principal punto al que debe abocarse la Administración Pública a partir de esta circunstancia, es el de recobrar la confianza perdida en sus instituciones, debido a que en la mente del pueblo se halla profundamente arraigado que lo importante es defender sus derechos en contra del gobierno sin tener en cuenta, en realidad, que el gobierno es el pueblo mismo.

Resulta interesante hacer notar que una de las más difíciles funciones estatales, es el control de la Administración Pública. Algunos viejos sistemas practicados en la organización gubernamental son y se consideran anacrónicos e insuficientes, en tanto que otros, de acceso sumamente complicado al pueblo, resultan costosos por ser accesibles únicamente a personas especializadas en Derecho. Esta situación provoca honda brecha entre gobernantes y gobernados, lo cual nos obliga a pensar en un organismo capaz de resolver los problemas en la nueva organización del Estado.

A nuestro juicio, son dos los elementos capitales para que su funcionamiento sea óptimo: por una parte, restablecer la confianza y, por la otra, proporcionar un fácil acceso de todos los ciudadanos a dicho organismo. De ahí que se considere el sistema del ombudsman en algunos países como **A people's watchdog against abuse of power**.¹⁸ (El perro

guardián del ciudadano contra los abusos del poder). Más importante, sin embargo, consideramos transcribir lo que aparece en la exposición de motivos de la ley noruega del ombudsman: **Auf lange Sicht kann das Ombudsmanssystem sich dahin auswirken, dass das Vertrauen zur öffentlichen Verwaltung gestärkt und bei dem Bürger ein Gefühl der Sicherheit in seinem Verhältnis zu ihr erzeugt wird.**¹⁹ "A largo plazo puede el sistema del ombudsman, restituir a los ciudadanos su confianza en la administración y hacer que se fortalezca y crezca en ellos un sentimiento de seguridad en cuanto a su relación con la propia Administración Pública."

Se ha de admitir que una verdadera confianza en las instituciones y en el nuevo sistema de control sólo puede lograrse mediante una crítica real de las actividades de la burocracia estatal, aunando a ella el rápido resultado derivado de las investigaciones efectuadas. Tales resultados deben darse a conocer a la ciudadanía con el fin de que conozca las actividades del propio Estado en pro de su superación. Sin embargo es menester no manejar esta información en forma demagógica, para que el resultado final no resulte contraproducente.

En todos los sistemas del ombudsman, se manifiesta como principal preocupación, la protección del individuo contra los abusos de la Administración Pública. Como argumento en contra, se ha esgrimido que en contadas ocasiones el Poder Judicial cumple con dicha función, aunque en realidad lo hace, bien que con limitaciones en su diaria labor, en multitud de campos que afectan a la ciudadanía. Debe agregarse la lentitud y complicación de los mecanismos existentes, lo mismo que la carencia de una ley de procedimientos administrativos. Y aún cabría añadir los grandes rezagos en nuestros tribunales administrativos e incluso en los del Poder Judicial. En consecuencia, es menester que el ombudsman tenga mayor competencia y sensibilidad.

¹⁷ Jacob Walnum: *The Norwegian Ombudsman*, Blatt Nr. 21 der Veröffentlichung des norwegischen Office of Cultural Relations, Oslo, 1967.

¹⁸ Henry J. Abraham J.: *A People's Watchdog Against Abuse of Power*, in: "Public Administration Review", Chicago, 1960.

¹⁹ "Regierungs Vorlage", Nr. 30, 1959-1960.

Son numerosas las doctrinas del Derecho Administrativo que sugieren que el ombudsman disponga de las siguientes atribuciones:

1. Llevar a cabo funciones de supervisión y control sobre la actividad pública.²⁰
2. Ejercer investigaciones por iniciativa propia.²¹
3. Esforzarse por una justicia pronta y expedita.²²
4. Olvidar todo tipo de formalidades procesales superfluas.²³
5. Procurar que llegue la información a la ciudadanía, amparándose en las leyes que garantizan el derecho a la información.

Todas estas características conducen a un mejor funcionamiento de las instituciones y a la posibilidad de ganar, en última instancia, la confianza del pueblo con objeto de lograr el desarrollo integral y armónico de la sociedad mexicana.

6. Proyecto para la institución del ombudsman en México

El modelo estructurado que presentamos, podría ser la versión mexicana de la institución del ombudsman, ya que las especiales condiciones sociopolíticas, económicas y principalmente jurídicas que concurren en nuestro país, determinan que ubiquemos al ombudsman dentro de la esfera del Poder Ejecutivo Federal.

²⁰ Walter Haller: *Verstärkung des Rechtsschutzes durch einen Ombudsman. Ein Vorschlag im Hinblick auf die Totalrevision der Bundesverfassung*, in: "Schweizerische Juristen-Zeitung", Zurich, 1968, 64 Jahrgang.

²¹ Alfred, Bexelius. "Lecture at The Ombudsman Conference".

²² Detroit, Oct. 11, 1968.

²³ Hans Thierfelder: *Einige Grundprobleme der Verwaltungs Gerichtsbarkeit*, in: "Die Öffentliche Verwaltung", Stuttgart, 1967.

De alguna manera seguiremos el modelo propuesto para los Estados Unidos de Norteamérica a nivel federal: el del **Executive Ombudsman**, sin olvidar al de Venezuela, que por sus antecedentes históricos y constitucionales está próximo en buena medida a las tradiciones jurídicas mexicanas. Alejándonos así de los modelos llamados clásicos, nos encontramos que "se opera en lo general un ligero cambio que, sin embargo resulta de gran trascendencia. El ombudsman ya no es parlamentario o legislativo, sino administrativo. Es decir, nombrado por el Poder Ejecutivo, el cual aprovecha la posibilidad de tener un representante personal, responsable tan sólo ante él, y encargado de vigilar la forma en que se desempeñan los secretarios de Estado —o la administración pública en general— para poder corregir sus irregularidades o injusticias, ya que conserva el funcionario así designado su independencia respecto de cualquier otro órgano de administración".²⁴

México, después del triunfo de la revolución iniciada en 1910 logra plasmar en la Constitución Social de 1917 todos los ideales de esta lucha fratricida. "No fue la nuestra una constitución para regir lo que existía; se hizo para modificar y cambiar el cuadro social, económico y político nacional; fue un documento que, enraizado en un presente, buscaba generar un futuro, o mejor dicho, varios futuros sucesivos, eslabonados entre sí en lo esencial, de tal manera que una meta alcanzada impulsara a obtener otra y ésta exigiera llegar a nuevas metas. Así se explica su vigencia y permanencia y también que continúe, al mismo tiempo, siendo texto que regula relaciones y postulado para luchas sucesivas."²⁵

Respecto a los principios estructurales de la división de poderes, el mismo autor escribe: "Una división de poderes para que el poder, que es quien puede, detenga al poder y que

²⁴ Dr. Juventino V. Castro: *El Ombudsman y el Sistema Constitucional Mexicano*, México, 1977.

²⁵ Jesús Reyes Heróles, Discursos en el LXI Aniversario de la Constitución de 1917. Querétaro, 5 Feb. de 1978.

evite su abuso” y de la forma de gobierno: “El definirnos como Estados Unidos Mexicanos, es decir, ser una república federal, un conjunto de estados soberanos, unidos en un pacto federal, en que se determinen las facultades de los Estados y de la Federación, en un régimen de delimitación y coordinación”.²⁶ Sin olvidarnos de nuestras tradiciones de establecer un régimen republicano, democrático, representativo que se base en: “vivir en un Estado de Derecho, situar al Estado no encima ni abajo sino en el Derecho”.²⁷

Asimismo, el propio autor, apunta las razones por las que nuestra Carta Magna no podía ni debía olvidar los motivos de la lucha armada, al decir: “Se definió y adoptó un profundo sentido social: una educación gratuita y democrática, que aspira a la igualdad de posibilidades entre los mexicanos y que en un proceso de continuidad ha sido delineada de conformidad con su espíritu original; el establecimiento claro y preciso de los derechos sociales de los trabajadores del campo y de la ciudad; los derechos de la nación sobre tierras y aguas y el origen de la propiedad privada en ellas, mediante la transmisión del dominio, hecha por la propia nación; el dominio directo de la nación sobre el subsuelo; la sujeción de la propiedad privada a función social y la capacidad para que la nación le pueda imponer las modalidades que dicte el interés público.”²⁸

Es, de hecho, el Presidente de la República quien en última instancia debe tomar y toma las decisiones que influirán directamente en nuestra vida institucional. Por esta razón la de mantener en sus manos la facultad y el poder de designación casi absoluto, hace que nuestro sistema sea clasificado como presidencialista. Podría decirse que existe, de facto, alguna preminencia del Poder Ejecutivo con relación a los otros poderes institucionales, pero en realidad lo que sucede es que el Ejecutivo trabaja para el momento actual, toma decisiones y traza directrices sobre la marcha, en tanto

que el legislativo tiene puestos los ojos en el futuro y el judicial funciona retrospectivamente. De donde se deduce que la actividad de la administración pública es continua y que por ello tendrá, en cierta medida, mayor responsabilidad ante la sociedad. De ahí que si la carga más pesada de la administración pública y del gobierno recae sobre el Presidente de la República, según afirma el Dr. Castro, lógicamente será mayor la “necesidad de que ojos imparciales, dependientes directamente de él, inspeccionen, vigilen y reciban las quejas de los gobernados, para valorar lo así investigado” y remediarlo “antes que ninguna acción o medio de defensa sean utilizados por los lesionados”, lo cual significa poner “de manifiesto, bajo otro sistema de detección, las fallas de la administración pública”.²⁹

Semejante estructura, que es la de México, resulta indispensable para que el ombudsman cumpla oportuna y eficazmente su labor como defensor del pueblo y logre mejorar la eficiencia de la Administración Pública, razón por la que se sugiere ubicar la nueva institución dentro de la estructura de poder de donde emanan las decisiones nacionales, es decir, próximo al Supremo Poder Ejecutivo de la Unión.

Para que el ombudsman cumpla con el cometido que se le asigna, y una vez definido el sistema en que habrá de desarrollarse, debemos encontrar el lugar más adecuado dentro de la estructura administrativa, a fin de hacer posible el ejercicio de su función investigadora y de control.

Definitivamente, el ombudsman debe ubicarse cerca del Presidente de la República, pero no en la Presidencia misma, puesto que ello coartaría su autonomía, imprescindible para la ejecución de sus obligaciones. En cambio esta autonomía podría fortalecerse, de crearlo como un órgano descentralizado, en los términos que su propia Ley Orgánica lo determine. Así, permanecería bajo el poder jerárquico del Pre-

²⁶ Ibidem.

²⁷ Ibidem.

²⁸ Ibidem.

²⁹ Dr. Juventino V. Castro: *El Ombudsman y el Sistema Constitucional Mexicano*, México, 1977.

sidente, pero con suficiente independencia para poder actuar con eficacia. Situarlo en inmediata dependencia respecto al Presidente de la República para ser sus ojos y oídos, proporcionaría a la nueva institución la fuerza moral suficiente por dimanar del propio primer magistrado de la nación, para llegar la información necesaria que le permita llevar a buen término investigaciones y controles relacionados con la Administración Pública.

La Exposición de motivos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala textualmente: "La Nación reclama nuevamente la adecuación de su administración pública a las necesidades y problemas que implanta la actual situación del país y del mundo. La reorganización que se requiere debe orientarse más que a revolucionar la actual estructura, a generalizar aquellas soluciones que han acreditado su eficacia en algunos de sus ámbitos. Se trata más bien de realizar los ajustes indispensables que permitan evitar la duplicación existente, precisar responsabilidades y simplificar estructuras, de manera que el Poder Ejecutivo Federal cuente con un instrumento administrativo eficaz que permita al pueblo encontrar en la Administración Pública procedimientos sencillos, trámites rápidos y atención considerada".⁸⁰

Es preciso reconocer como preocupación constante del presente gobierno, expuesta en el párrafo anteriormente transcrito, la de procurar un acercamiento entre gobernantes y gobernados. Pero también es menester que esta comunicación sea ágil y expedita, con la finalidad de que la administración pública conozca los problemas a que se enfrentan los ciudadanos y los resuelva, hecho que convertirá al ombudsman en el catalizador que facilitaría un mejor y más estrecho entendimiento entre la ciudadanía y la administración pública.

⁸⁰ Presidencia de la República, Bases Jurídicas de la Reforma Administrativa del Gobierno Federal. México, 1977.

La filosofía de la nueva Administración no es contraria en modo alguno a la adopción del ombudsman, puesto que cumpliría cabalmente con sus propios objetivos.

Por necesidad, dentro del sistema del gobierno mexicano ha funcionado una oficina de quejas dentro de la Presidencia de la República. Dicha oficina se situaba por lo regular en la del secretario particular o privado del Presidente y su finalidad era la de hacerse cargo de las quejas que sobre problemas concernientes a la Administración Pública denunciaban los particulares. En un principio la citada oficina pudo cumplir al pie de la letra las instrucciones presidenciales destinadas a agilizar trámites y resoluciones solicitadas por los ciudadanos. Conocida su efectividad, muchos particulares adoptaron este camino como una vía más para procurar la solución de sus problemas, lo cual trajo consigo un cúmulo enorme de denuncias y quejas que entorpecieron su operatividad. En un principio, los secretarios o directores denunciados actuaban rápidamente para solucionar quejas, mas poco a poco automatizado este mecanismo, nadie hizo el menor caso de las formuladas por escrito ante la Presidencia de la República. En muchas dependencias, una vez recibidas las comunicaciones de la Presidencia, el resultado conducía a la congelación del negocio motivo de la denuncia.

Así, de ser una oficina de ayuda para particulares, se convirtió en instrumento que funcionaba en perjuicio de la propia ciudadanía, a causa no sólo de que las Secretarías entorpecerían los trámites sino de que la Presidencia olvidaba el asunto una vez turnadas las denuncias.

En la actualidad, dependiente jerárquicamente del secretario particular del Presidente de la República, existe la Dirección General de Quejas proporcionando el servicio de bolsa de trabajo, asistencia médica y ayuda de tipo jurídico. Estas atribuciones se explican por la experiencia que, a través de los años, ha permitido concentrar las peticiones tradicionales de la ciudadanía al Presidente de la República, en estos tres grandes rubros. En la actualidad el funcionario

encargado de la Dirección General de Quejas se limita a celebrar acuerdos semanales con el secretario particular del Presidente.

El Programa de Reforma Administrativa del gobierno de la República, comprende un sistema de orientación, información y quejas cuyo fin es facilitar el trámite, gestión y solución de los asuntos que el público plantea ante las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en cada dependencia y entidad del sector público. Este acuerdo que apareció publicado en el **Diario Oficial** el 19 de septiembre de 1977, dice en su artículo 3º:

“En cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, el sistema de orientación, información y quejas desarrollará las siguientes funciones.

- I. Proporcionar al público la información que solicite, orientarle debidamente y recibir sus quejas o sugerencias.
- II. Establecer los medios de orientación e información adecuados para facilitar al público sus trámites y gestiones.
- III. Actualizar la información que se proporcione al público.
- IV. Remitir a la unidad administrativa interna o externa según proceda, las quejas y sugerencias recibidas con motivo del desempeño de una función o la prestación de un servicio.
- V. Analizar las quejas del público respecto a los servicios que se suministran en las dependencias y entidades del gobierno federal a fin de mejorarlas, enviando copia del análisis a la Dirección General de Quejas que a su vez agregará las observaciones

formuladas y las remitirá a la Coordinación General de Estudios Administrativos.

Tanto la Dirección General de Quejas como su Sistema de Orientación e Información, tienen asignada una función específica. Creemos que el ombudsman proporcionaría una coherencia integral a los esfuerzos del gobierno de la República, al velar por el ciudadano ante los actos arbitrarios de la Administración Pública.

La acción de este funcionario tendería a estimular tanto la eficiencia como la moralidad en las funciones de la Administración Pública, con lo que el ciudadano se sentiría estimulado para denunciar cualquier irregularidad en perjuicio propio, sin temor a represalias ni a ser objeto de injustificadas molestias.

Las funciones primordiales del ombudsman serían:

- I. Conocer los asuntos a través de las denuncias presentadas por los particulares.
- II. Investigar estas denuncias y dictaminarlas.
- III. Controlar e investigar de **motu proprio** los asuntos que juzgue importantes para la mejor realización de los programas gubernamentales.
- IV. Investigar, por órdenes que emanen del Presidente de la República, aquellos asuntos que estime necesario.
- V. Canalizar hacia los órganos competentes las quejas recibidas por su propio conducto sobre la base de un recurso previamente establecido por la ley³¹

³¹ Este sería el caso de las denuncias que pueden presentarse ante tribunales especializados como son el Tribunal Fiscal o el Contencioso Administrativo del D. F., o tratándose de un delito, se turnara al órgano competente.

- VI. Evaluar y recomendar al Presidente de la República las acciones que deban adoptarse respecto a las denuncias e investigaciones llevadas a cabo por sí mismo.
- IV. Anular los actos administrativos claramente arbitrarios.
- VIII. Practicar visitas de inspección a las diferentes dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Cabe advertir que el ombudsman no deberá investigar todas las quejas y reclamaciones que se le presenten, en razón de que muchas de ellas serán repetidas y otras carecerán de fundamento para proceder a la investigación. Sin embargo, todas estas denuncias constituyen en su conjunto una especie de termómetro tanto para el ombudsman como para la Administración Pública Federal y servirán para detectar claramente los lugares conflictivos y con carencias, previendo así que en el futuro se produzca una crisis o un problema mayor.

Las investigaciones que practiquen el ombudsman tendrán carácter estrictamente confidencial ya que no habrá careo entre denunciante y denunciado para evitar cualquier escándalo público. En realidad, la acción del ombudsman será un requisito de procedibilidad por situarse en un momento anterior al proceso mismo.

Todas aquellas denuncias que el Presidente juzgue pertinentes, iniciarán acción de responsabilidad en contra de algún funcionario y no sólo lo que podríamos denominar una llamada de atención. Con tal finalidad, el ombudsman entregará al organismo competente toda la documentación recabada de que disponga para instrumentar la acción respectiva. "El ombudsman, que también puede proceder por vía de queja —y no propiamente por acción procesal formal—, tiene facultades para actuar de oficio, en virtud de

la labor de inspección y vigilancia que en todas las instituciones del ombudsman se establecen. Además, desde el momento en que el ombudsman no tiene facultades ejecutivas en relación a las conclusiones a que llega, cuando su denuncia o señalamiento resultan procedentes y fundadas, obliga a los órganos de Estado o a las partes lesionadas a ejercitar una acción concreta, legalmente fundada, que desembocaría en la imposición de una sanción, ya sea de mera anulación o bien de reparación."³²

D la misma manera, el ombudsman contará entre sus obligaciones, la de presentar anualmente al Jefe de la Nación un informe de labores que coincida con los de cada uno de los sectores para la elaboración del informe presidencial, a más de las recomendaciones que sirvan para modificar, en su caso, las leyes que la experiencia anual sugiera y adaptar. las a la realidad de la vida social del país.

Es menester para que el ombudsman desempeñe su trabajo en forma óptima, cuente con un grupo de coordinadores vinculados a las actividades del gobierno federal. Podría en un principio pensarse en doce coordinadores identificados con cada uno de los sectores de la Administración Pública Federal a fin de cubrir todos sus campos. Estos sectores serían: Agropecuario, de Asentamientos Humanos, Comercio, Comunicaciones y Transportes, Educación, Gobierno, Industrial, Laboral, Pesquero, Política Exterior, Salud y Seguridad Social y Turismo. Estos cargos habrán de recaer en personas de reconocida solvencia dentro de su ramo, ciudadanos con gran prestigio intelectual y reconocida probidad y serían designados por el propio Presidente de la República.

Los coordinadores serán, en función de su prestigio profesional, de suma utilidad en las relaciones del ombudsman con los organismos denunciados o visitados. Se preverá que,

³² Juventino V. Castro: *El Ombudsman y el Sistema Constitucional Mexicano*, México, 1977.

con el tiempo el número de estos coordinadores se incrementa, sobre todo cuando las necesidades de la organización administrativa lo exija. Por otra parte, no serán incompatibles con el auxilio que puedan prestar, al funcionario en cuestión, expertos en casos muy específicos.

Los coordinadores jugarán un papel sumamente importante en las visitas ordenadas por el ombudsman a los diferentes organismos de la Administración Pública Federal, puesto que su amplio conocimiento de cada sector redundará en un mejor planteo de los problemas respectivos, haciendo difícil el engaño o el escamoteo de información cuando se trate de estudios e informes a realizar posteriormente. Estas visitas aportarán una visión realista de la situación nacional y permitirán al ombudsman recabar de viva voz y propia vista, los aciertos e irregularidades que los enunciados organismos presenten.

El ombudsman según se ha señalado anteriormente, será nombrado por el Presidente de la República y ratificada su designación por la Cámara de Diputados. Para que pueda ser removido de su cargo, se requerirá que el propio Presidente de la República adopte tal decisión.

El ombudsman para ser electo deberá reunir los siguientes requisitos: 1º Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles. 2º No exceder de los 65 años de edad el día de la elección 3º Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratara de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente su buena fama pública, quedará inhabilitado para el cargo, cualquiera que haya sido la pena adjudicada.

El ombudsman no podrá en ningún caso, aceptar y desempeñar empleo de cargo de la Federación, de los Estados o de

naturaleza, privada, salvo si se trata de cargos docentes y honoríficos.

La acción del ombudsman no sólo estriba en cumplir con su papel de controlar los abusos que puedan suscitarse en la Administración Pública y en la legalidad de las acciones administrativas. Por el contrario, su acción tendrá un concepto mucho más amplio por traspasar toda norma vigente, es decir, la idea de moralidad y eficiencia de la Administración Pública Federal, que en última instancia le convierten en verdadero protector de los intereses individuales y generales de la sociedad.

Creemos haber expuesto a grandes rasgos, los lineamientos que se debe tener presentes para que la institución del ombudsman sea combatible con el derecho mexicano. Además, hemos insistido en términos generales tanto en su funcionamiento como en sus competencias.

Para que la institución que nos ocupa quede adoptada por nuestro derecho, la ley que la cree deberá profundizar en cada uno de los aspectos que ofrezca la coyuntura política del momento. Asimismo, utilizar el nombre del ombudsman durante toda nuestra exposición no implica que deba ser necesariamente la definitiva, ya que depende en idéntica medida del momento político el nombre que se asigne a la institución.

Hacemos hincapié en que para proteger a la ciudadanía frente a los abusos de la Administración Pública y obtener su mejoramiento, se hace preciso la adopción del ombudsman como punto inicial de una reforma total en este terreno. Para lograrlo es preciso la creación de un Tribunal Contencioso Administrativo Federal, una Ley de Procedimientos Administrativos y reformar la actual Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito Federal y de los altos Funcionarios de los Estados,

incluyendo en ella un capítulo sobre la responsabilidad del Estado.

Es preciso pensar que la actividad del ombudsman no sólo se ciñe a los actos propiamente jurídicos, sino también materiales que, en definitiva, afectan de modo directo a los ciudadanos y contra los que no se dispone actualmente de ningún medio de defensa en su contra. Tanto la prestación de servicios públicos como la de construcción de obras públicas, son esferas especialmente involucradas con la vida cotidiana del ciudadano.

Independientemente, el ombudsman dispondría de la gran ventaja de ser un órgano que elimine todo género de formalidades procesales y que en un término perentorio dé solución a las quejas presentadas. Sería, igualmente, muy útil a los tribunales administrativos porque les ahorrarían un gran cúmulo de quejas, con lo que se evitaría un rezago como el que de ordinario existe en nuestros tribunales de justicia.

Se ha querido demostrar la necesidad de que el ombudsman, dentro del sistema mexicano, adopte determinadas características. No ignoramos que los problemas a que se habrá de abocar quien este cargo ejerza en nuestro país, además de numerosos serán complejos, y que serán muchos los que se sientan afectados por este nuevo control de la Administración Pública Federal pues sus acciones u omisiones en contra del pueblo, tarde o temprano saldrán a relucir. De ahí, que consideremos al ombudsman como un auténtico y verdadero defensor de la ciudadanía y un instrumento de moralización para la Administración Pública Federal, cuya actuación se traducirá en mayor eficacia dentro del sector público.

El éxito o fracaso de la institución del ombudsman, dependerá de la conciencia ciudadana que se cree a través de los continuos cambios que se operan en nuestro país y, por otra parte, del apoyo decidido y sin reservas de la propia Admi-

nistración Pública Federal, a fin de que esta institución actúe de catalizador en lo que a los problemas sociales se refiere.

7. Conclusiones

- 1) Los antecedentes históricos, la doctrina y la realidad, demuestran que es urgente necesidad la adopción de un medio de control que logre frenar la corrupción y mejorar la eficiencia de la Administración Pública. Definitivamente, el ombudsman puede cumplir con esta meta por incorporar otro elemento de vital importancia a estas acciones, es decir, el pueblo como participante, como encargado de denunciar y vigilar las acciones del gobierno.
- 2) La adopción de la Institución del ombudsman por nuestro derecho, no es contraria a las leyes vigentes, razón por la que es posible su instrumentación en un futuro próximo.
- 3) La Institución del ombudsman, sería de fácil acceso a los ciudadanos en razón de la sencillez de los trámites y porque cada quien por su propio derecho podría denunciar irregularidades con sólo cumplir la exigencia de determinadas e inevitables formalidades procesales.
- 4) El ombudsman es tan sólo una parte de la reforma necesaria en el campo administrativo. Le servirán como complemento tanto la implantación de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo Federal, como una Ley de Procedimientos Administrativos.
- 5) Creemos que la coyuntura políticosocial y económica vivida en este momento por México, exige la instauración del ombudsman. No tanto, para que nuestro crecimiento económico y social sea honradamente manejado con el fin de que rinda los frutos esperados, sino para que nues-

tro país alcance esa mayoría de edad política que se considera hoy, como necesidad urgente.

Si bien no deberá considerarse la Institución del ombudsman como panacea destinada a dar solución a nuestros problemas y garantizar el triunfo de todos los programas mencionados, es menester tener en cuenta que la ineludible obligación de instauración el ombudsman, sería el mejor de los principios.

8. Bibliografía

Anderson, Stanley V.: **The American Assembly**, Prentice-Hall, Inc. Englewood Cliffs, N. J.

Bases Jurídicas de la Reforma Administrativa del Gobierno Federal, Presidencia de la República, México, 1977.

Carrillo Flores, Antonio: **La Justicia Federal y la Administración Pública**, Editorial Porrúa, México, 1973.

Fix-Zamudio, Héctor y otros: **Veinte Años de Evolución de los Derechos Humanos**. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1974.

Fraga, Gabino: **Derecho Administrativo**. Editorial Porrúa, México, 1975.

Hansen D. Roger: **The Politics of Mexican Development**. John Hopkins Press, Baltimore, 1971.

Hansen, Jürgen: **Die Institution des Ombudsman**. Editorial Athenäum, Berlín, 1972.

International Bar Journal, "Court Cases of Special Interest to the Ombudsman Institution", England, 1977.

International Bar Journal, "Ombudsman Committee". England, 1976.

Marienhoff S., Miguel: **Tratado de Derecho Administrativo**. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1965.

Primer Informe de Gobierno, México, 1977.

Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. "Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal". México, 1973.

Revista Jurídica de la Sociedad de Alumnos: Escuela Libre de Derecho, México, 1977.

Revista Internacional de Ciencias Administrativas. Vol. XL N° 2. Instituto Internacional de Ciencias Administrativas.

Rowat C. Donald: **El Ombudsman**, Fondo de Cultura Económica, México, 1973.

Tena Ramírez, Felipe: **Derecho Constitucional Mexicano**, Editorial Porrúa, México, 1973.

Vázquez Galván, Armando y Agustín García Silva: **El Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Distrito Federal**, Ediciones Orto, México, 1977.