

CAPÍTULO QUINTO

EL OMBUDSMAN EN MÉXICO

I. Introducción	111
II. El Procurador de Vecinos del Municipio de Colima	111
III. La Defensoría de los Derechos Universitarios	111
IV. La Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos	118
V. La Procuraduría General del Gobernado (una propuesta)	119

CAPÍTULO QUINTO

EL OMBUDSMAN EN MÉXICO

I. INTRODUCCIÓN

En México, el interés por la institución del *Ombudsman* se manifiesta constantemente a través de numerosos estudios doctrinales y algunos proyectos legislativos.

Sin embargo, en la práctica sólo se han establecido figuras análogas como lo son la Procuraduría federal del consumidor¹⁴¹ y el Ministerio Público, en determinados casos.¹⁴²

La implementación de figuras que poseen las características esenciales del *Ombudsman*, únicamente ha sido posible a nivel local, en dos ocasiones: primeramente, en el municipio de Colima (1983) con la

¹⁴¹ La defensa de los consumidores en los ordenamientos escandinavos está a cargo del *Ombudsman*. En México, la Procuraduría Federal del Consumidor (organismo descentralizado, de servicio social con funciones de autoridad, personalidad jurídica y patrimonio propio establecido para proteger los derechos de los consumidores), aun cuando ha desempeñado un papel decoroso en el ámbito de la defensa de los consumidores no puede considerarse un *Ombudsman*, puesto que su titular al poder ser designado y removido libremente por el presidente de la República, le resta autonomía funcional a la institución; además este organismo no rinde los informes periódicos con los cuales el *Ombudsman* ejerce presión moral sobre las autoridades; finalmente, la esfera competencial de la Procuraduría Federal del Consumidor la abarcan en gran parte proveedores de bienes y servicios, y sólo en algunos asuntos se ocupa de las autoridades administrativas. Ver Fix-Zamudio, *supra* nota 124, p. 43.

¹⁴² La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República Mexicana (17 de noviembre de 1983), asignó al Ministerio Público atribuciones para vigilar la observancia de los principios de constitucionalidad y de legalidad en el ámbito de su competencia, sin perjuicio de las facultades que legalmente correspondan a otras autoridades (art. 2º f. I).

Cuando los particulares presenten al Ministerio Público quejas por actos de otras autoridades, que no constituyan delitos del orden federal, aquél las pondrá en conocimiento de la autoridad a la que corresponda resolver: y podrá orientar jurídicamente al interesado (art. 3 f. III).

Si bien estas funciones del Ministerio Público son un germen para la implantación del *Ombudsman* en México, no podemos decir que con dichas facultades se desempeñe el papel de *Ombudsman*, puesto que el organismo carece de autonomía funcional, además no cuenta con atribuciones para dictar y proponer soluciones. Ver Fix-Zamudio, *Ibidem*.

creación del Procurador de Vecinos y posteriormente, en la UNAM (1985) con la institución de la Defensoría de los Derechos Universitarios.

Es propósito de este capítulo exponer sucintamente lo que el *Ombudsman* ha sido en nuestro país. Dada su amplitud y variedad, soslayo el análisis de los estudios doctrinales y me concreto al examen de los dos *Ombudsmen* locales que han sido puestos en práctica. Además, haré breve referencia a un importante proyecto de *Ombudsman* y a un ordenamiento neoleonés. Finalmente, propongo un anteproyecto estatutario de la Procuraduría General del Gobernado.

II. EL PROCURADOR DE VECINOS DEL MUNICIPIO DE COLIMA

El 21 de noviembre de 1983, el Cabildo del municipio de Colima expidió un acuerdo tendiente a establecer un *Ombudsman* local al que se denominó Procurador de vecinos.¹⁴³ Su misión consiste en recibir e investigar las reclamaciones y propuestas del pueblo frente a las autoridades administrativas municipales.

El Procurador de vecinos es designado por el Cabildo a propuesta del presidente municipal. Este representante social rinde anualmente un informe de actividades ante el Cabildo. En dicho documento puede incluir como sugerencias reformas administrativas que considere pertinentes.

La legislatura local reconoció e incorporó dicha figura en los artículos 94 y 95 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Colima, publicado oficialmente el 8 de diciembre de 1984.¹⁴⁴

III. LA DEFENSORÍA DE LOS DERECHOS UNIVERSITARIOS

A. Concepto

La Defensoría de los Derechos Universitarios es un órgano de carácter independiente que tiene por finalidad esencial recibir las reclamaciones individuales de los estudiantes y de los miembros del personal académico de la UNAM, por la afectación de los derechos que les otorga la legislación universitaria, realizar las in-

¹⁴³ Fix-Zamudio, Héctor, "La justicia municipal en México", *La Reforma municipal en la Constitución*, México, Porrúa, 1986, p. 143.

¹⁴⁴ Fix-Zamudio, Héctor, *supra* nota 124, p. 48.

investigaciones necesarias, ya sea a petición de parte o de oficio y, proponer en su caso, soluciones a las autoridades de la propia Universidad (artículo 1º del Estatuto de la Defensoría de los Derechos Universitarios).

B. *Semblanza histórica*

Esta institución se originó de un proyecto legislativo que el Rector en turno doctor Jorge Carpizo M., presentó ante el Consejo Universitario en mayo de 1985.

La Defensoría de los Derechos Universitarios abrió sus puertas al público en agosto de 1985.

C. *Normatividad*

Este órgano está regido por un Estatuto (expedido en mayo de 1985) y por su respectivo reglamento (en vigor a partir del 12 de agosto de 1986).

D. *Directorio*

La conducción de esta institución está a cargo de un Defensor de los Derechos Universitarios. Para ser titular de la Defensoría Universitaria se requiere ser un prestigiado jurista y reunir los requisitos que la Ley Orgánica de la UNAM, exige para ser miembro de la Junta de Gobierno.

El proceso de elección del Defensor está dividido en dos fases: primeramente, el Rector integra una terna de candidatos y la envía al Consejo Universitario; posteriormente, este órgano se ocupa de la designación definitiva. Desde su origen el timonel de la Defensoría ha sido el conspicuo maestro Jorge Barrera Graf quien es profesor de derecho mercantil en la facultad de derecho de la UNAM desde hace 44 años; director del seminario de derecho mercantil de la propia facultad; profesor huésped de diversas universidades nacionales y extranjeras; distinguido investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; delegado de México ante la Comisión de las Naciones Unidas para el derecho mercantil internacional y presidente de su quinto periodo de sesiones; presidente de la Conferencia Internacional de la ONU que aprobó la Convención sobre prescripción en materia de compraventas internacionales, presidente del grupo de trabajo sobre compraventas internacionales; presidente del grupo de trabajo sobre com-

praventas internacionales de la CNUDMI; asesor de la Secretaría de Relaciones Exteriores en derecho mercantil internacional; miembro del Consejo de Dirección del Instituto Internacional para la Unificación del Derecho Privado-UNIDROIT; miembro de la *American Law Association*, prolífico y magnífico escritor en la disciplina que cultiva.

Conforme al reglamento que rige a la entidad que nos ocupa, la responsabilidad de Defensor Universitario es incompatible con cargos o nombramientos representativos o administrativos, tanto de la Universidad como de los sectores públicos, social o privado. Sin embargo, el mismo ordenamiento le permite el ejercicio de la docencia y la investigación, así como la participación, en asociaciones científicas, artísticas o culturales, siempre que no sea en puestos directivos o remunerados.

El periodo de ejercicio del Defensor Universitario es de cuatro años, y reelegible para un periodo más.

Para el mejor desempeño de sus labores, el Defensor cuenta con el siguiente equipo de colaboradores: dos defensores adjuntos, nombrados por el Rector a propuesta del Defensor (han ocupado estos cargos la doctora Yolanda Frías S. y el doctor Juan González A. Carrancá); tres auxiliares (un licenciado y dos pasantes de Derecho); cuatro secretarías (dos de tiempo completo) y, dos auxiliares de intendencia.¹⁴⁵

Para ser defensor adjunto se requiere satisfacer las condiciones que la Ley Orgánica de la UNAM requiere a los directores de facultades o escuelas.

La renovación de los defensores adjuntos es también cuatrienal, con posibilidades de reelección.

El régimen de incompatibilidades del Defensor es aplicable a sus adjuntos.

El personal técnico es nombrado por el Rector a propuesta del Defensor.

En los ordenamientos se delimita la competencia de la Defensoría.

E. La Competencia de la Defensoría Universitaria se puede apreciar en dos facetas.

1. Competencia objetiva

Compete a la Defensoría conocer de aquellos actos, resoluciones u omisiones de los funcionarios, profesores, dependencias administrativas

¹⁴⁵ Primer informe anual de la Defensoría de los Derechos Universitarios, publicado en la *Gaceta UNAM* (órgano informativo de la Universidad Nacional Autónoma de México) de 21 de agosto de 1986, p. 10.

o académicas, cuerpos colegiados, académicos de facultades escuelas o instrumentos, contrarios a la legislación universitaria, irrazonables, injustos, inadecuados o erróneos, siempre que afecten los derechos universitarios de los estudiantes y miembros del personal académico de la UNAM (artículo 12 del Reglamento de la Defensoría Universitaria).

A manera de ejemplo vaya esta descripción:

Frecuentemente en los cambios de autoridades se lesionan derechos de miembros académicos, *v.gr.* a los profesores e investigadores definitivos de tiempo completo se les retira de puestos académico-administrativos que desempeñaron bajo la gestión del funcionario saliente sin que se les restituya a sus labores académicas ordinarias anteriores, o bien no se les asignan horas de clase; o se obstaculizan proyectos de investigación; se les remueve de cubículos previamente asignados o se les cambia de adscripción; todo ello sin justificación y generalmente sin previa notificación del escrito.¹⁴⁶

La Defensoría no conoce de: a) Las afectaciones de los derechos laborales de carácter colectivo. En este renglón el informe de la Defensoría revela que aun cuando se ha ocupado de actos que afectan a varios individuos en un mismo expediente, siempre se vigila que se satisfagan las condiciones estatutarias individuales para su gestión; b) Las resoluciones disciplinarias; c) Las afectaciones a los derechos de naturaleza laboral, por existir vías jurídicas adecuadas al respecto; d) Las evaluaciones académicas de profesores, Comisiones Dictaminadoras o Consejos Técnicos o Internos, y en general sobre los procedimientos de ingreso, promoción y permanencia del personal académico; e) Las violaciones que puedan impugnarse por otra vía establecida por la legislación universitaria (artículo 13 Reglamento de la Defensoría Universitaria).

2. Competencia subjetiva

Se hallan dentro de la esfera competencial de la Defensoría: los funcionarios, profesores, dependencias administrativas o académicas, cuerpos colegiados, académicos de facultades, escuelas o institutos.

El Estatuto de la Defensoría niega la calidad de sujetos activos y pasivos, en el procedimiento ante esta institución, a los funcionarios administrativos o académicos, y en general a los que desempeñen cargos

¹⁴⁶ *Idem*, p. 11.

de confianza que dependan del rector, salvo que se trate de derechos o afectaciones académicas.

F. *El procedimiento*

El procedimiento que sigue la Defensoría de los Derechos Universitarios en el desempeño de sus labores, como el de todo *Ombudsman*, se sustenta en los principios de *inmediatez, concentración y rapidez*.

G. *Quejas*

Están legitimados para presentar reclamaciones ante la Defensoría, los estudiantes y miembros del personal académico de la UNAM (técnicos académicos, ayudantes de profesores e investigadores; profesores e investigadores). El afectado se deberá apersonar en la Defensoría para presentar su queja por escrito.¹⁴⁷

Las reclamaciones se harán llegar a la Defensoría a más tardar dentro de los 120 días posteriores a la fecha en que ocurrió el acto u omisión lesivos; de no ser así, toda reclamación será desechada. Todos los asuntos que llegan a la Defensoría son registrados en un libro foliado.

La motivación de las visitas a la Defensoría no son siempre reclamaciones; pueden ser consultas (informativas o de orientación), estos casos también son registrados.

¹⁴⁷ Los estudiantes o los miembros del personal académico que se consideren afectados en algún derecho universitario deberán acudir personalmente a la Defensoría a presentar su queja; salvo en los casos de imposibilidad física debidamente comprobada ante la Defensoría, pudiendo actuar a través de un representante que se designe mediante carta poder firmada por el otorgante y dos testigos (art. 16 del Reglamento de la Defensoría Universitaria).

Las reclamaciones, quejas o denuncias deberán presentarse por escrito, en tres tantos bien sea en las formas que para el efecto proporciona la Defensoría, o mediante escritos que presente el interesado, que deberá contener los siguientes datos:

I. Nombre completo del quejoso.

II. Número de cuenta como estudiante, o número de expediente personal como miembro del personal académico.

III. Facultad, escuela, colegio, instituto, centro o dependencia donde estudia o presta sus servicios.

IV. Domicilio para recibir notificaciones y número telefónico.

V. Descripción sucinta de los actos que considera que violan los derechos del quejoso.

VI. Derechos que estime afectados y petición concreta al Defensor.

VII. Copias de los documentos que se relacionen con, o que prueben los actos violatorios.

VIII. Los demás datos que se consideran importantes de aportar a la Defensoría.

IX. Firma.

(Art. 17 del Reglamento de la Defensoría Universitaria).

Después de registrados los asuntos, el Defensor estudiará su admisión y en caso de ser rechazados, se dará una breve explicación al agraviado si es posible, una orientación para que canalice su acción por la vía idónea.

Si se confirma la admisión, el problema se turna al Defensor titular o a los adjuntos. Estos funcionarios tratarán de establecer contacto inmediato con la autoridad responsable, es digna de destacarse la labor de conciliación tan fecunda que en esta instancia ha efectuado la Defensoría, con ello se ha ahorrado tiempo y recursos en otro tipo de diligencias indagatorias.

En la hipótesis de que no se haya solucionado el problema a la luz de tentativas conciliatorias, la Defensoría otorga un plazo de 30 días al funcionario, profesor o dependencia para que le explique su posición frente al caso.

En esta etapa, la Defensoría se ha enfrentado con autoridades que con afán de dificultar o dilatar el procedimiento inician investigaciones administrativas; la Defensoría muy atinadamente ha considerado que le corresponde la facultad de dictar excepcionalmente la suspensión del acto reclamado.¹⁴⁸

Una vez recibida la información proveniente del funcionario, dependencia o profesor, el Defensor titular o los adjuntos estudian el asunto, confrontan las posiciones y pruebas proporcionadas por ambas partes y si es posible se emite una resolución. Por el contrario, si se considera que el material suministrado por las partes es insuficiente para resolver el asunto, entonces se practican otro tipo de diligencias inquisitivas tales como visitas a inmuebles, inspección de archivos, entrevistas, etc.

Se considera motivo de responsabilidad universitaria la desatención a las peticiones de la Defensoría (artículo 9, fracción VII del Estatuto de la Defensoría Universitaria).

Una vez recabadas las pruebas, se procederá a su apreciación para que finalmente el Defensor formule sus conclusiones y proponga sus recomendaciones. Estas se harán llegar a las partes. Si algunos de los interesados no estuviere conforme con la resolución, deberá hacerlo saber ante la misma Defensoría dentro de un plazo de diez días. En este caso, la Defensoría podrá ratificar o modificar su resolución.

Al igual que las resoluciones de todo *Ombudsman*, las de la Defensoría Universitaria son de carácter persuasivo.

¹⁴⁸ Esta medida se dicta únicamente en casos excepcionales, a juicio del Defensor, a fin de evitar el acto lesivo irreparable. Ver Primer informe... *supra* nota 5, p. 12.

Aun cuando las resoluciones de la Defensoría han sido acogidas, sin embargo, el Defensor en su primer informe señala que en algunos casos después de finiquitar el procedimiento y expedida la respectiva resolución, hay funcionarios que la someten a consideración de Consejos Técnicos o Consejos internos de la dependencia respectiva (sin que la legislación universitaria lo autorice) con la finalidad de escudarse y no cumplir con la recomendación de la Defensoría.¹⁴⁹

El Defensor rinde anualmente un informe de actividades ante el Rector y el Consejo Universitario. Está facultado para incluir en él, sugerencias de carácter general con afán de superar deficiencias legislativas e irregularidades en los procedimientos universitarios.

La Defensoría, con el propósito de servir a toda la comunidad universitaria, se ha preocupado por divulgar su misión en la UNAM. Se han dictado conferencias, se han realizado reportajes televisivos, programas radiados. Se elaboraron carteles publicitarios que se distribuyeron en todas las dependencias universitarias y se han concedido entrevistas a la prensa. Con ello, la Defensoría de los Derechos Universitarios ha demostrado ser una noble institución que al año de nacida, ya nos brinda generosa, hermosos y maduros frutos, cual sólida y acrisolada institución. Loable y encomiable, pues, la fructífera labor; digna pionera en la ruta decisiva y definitiva hacia la implantación del *Ombudsman* en nuestro México.

IV. LA DIRECCIÓN PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN NUEVO LEÓN

El 23 de diciembre de 1978 el doctor Pedro Zorrilla Martínez entonces gobernador del estado de Nuevo León, presentó un proyecto legislativo a fin de instituir una Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos (*Ombudsman local*).¹⁵⁰

El propósito de la institución es proteger los derechos consagrados en las constituciones federal y local, así como de recibir e investigar reclamaciones presentadas por la población en contra de las autoridades administrativas (municipales, estatales o federales).

La Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos informaría al público de sus actividades. En esta iniciativa la Dirección está facultada para elevar, ante el órgano relativo, propuestas legislativas.

¹⁴⁹ *Supra* nota 145, pp. 11 y 12.

¹⁵⁰ Fix-Zamudio, Héctor, *supra* nota 124, p. 43.

Este proyecto fue aprobado por la legislatura local el 30 de diciembre siguiente, promulgado el mismo día y publicado el 3 de enero de 1979; igual suerte corrió la ley que establece las bases, resumidas anteriormente, para la defensa de los derechos humanos en el citado estado de Nuevo León.

V. LA PROCURADURÍA GENERAL DEL GOBERNADO (Una propuesta)

A. *Motivación del Proyecto estatutario de la Procuraduría General del Governado*

Siendo la sociedad humana una suma de individuos, lo que de ella emana, no depende de éstos, sino que al revés, los tiraniza.

ORTEGA Y GASSET

El intervencionismo vigoroso del Estado en todas las actividades humanas, fenómeno característico de nuestra época, es llevado a cabo a través del aparato administrativo.

La administración pública, hoy omnipotente y omnipresente, observa un constante y desmesurado crecimiento que restringe la libertad y vulnera los derechos de los gobernados.

Bajo este esquema, el administrado aparece como usuario, como recurrente, como contribuyente, etc., pero poco se dice de los derechos del administrado y mucho menos de las garantías e instrumentos protectores del administrado frente a la monstruosa administración.

A fuerza de hablar de prerrogativas, de poderes exorbitantes, del interés público, de los servicios públicos, de la planificación, del desarrollo económico, uno llega a olvidarse que el fundamento de esa ingente actividad administrativa, no es más que el hombre y su bienestar.¹⁵¹

Creemos pues, que el administrado debe tener plenamente garantizado el acceso a la justicia. Los medios y procedimientos legales que para este propósito existen en nuestro país, son insuficientes para so-

¹⁵¹ González Pérez, Jesús, "El administrador", *Revista crítica de derecho inmobiliario*, Madrid, año XLII, núm. 452, enero-febrero, 1966, p. 10.

lucionar satisfactoriamente la gama de conflictos que se presentan entre el gobernado y la administración pública.

Es finalidad nuestra, promover la introducción de otro instrumento jurídico para la protección del gobernado que ha rendido significativos frutos en otros países.

Esta institución jurídica con diversas designaciones: *Ombudsman*, Defensor del Pueblo, *Médiateur*, Comisionado Parlamentario, etcétera, se le puede describir como un órgano autónomo que tiene por función vigilar la actividad administrativa; recibir las reclamaciones de los administrados, investigarlas; proponer soluciones cuando se lesionen los derechos e intereses legítimos de los propios administrados.¹⁵²

El *Ombudsman* no sólo protege contra las infracciones a la Ley, hechas en perjuicio del ciudadano, sino también contra las prácticas viciosas, los procedimientos inmorales o inoportunos. Actúa tanto frente a demandas específicas como ante situaciones generales, ya que está dotado de autonomía funcional.

Combate la corrupción y humaniza las tareas administrativas. El *Ombudsman* es también un centinela de los derechos humanos. Al tomar en cuenta esta gama de ventajas que ofrece la institución, he decidido proponer su implantación a nivel federal, en nuestro sistema jurídico mexicano, ya que a nivel local ha sido incipientemente consagrado, y únicamente en el caso del *Ombudsman* universitario, ha rendido los frutos esperados.

B. *Lineamientos generales del proyecto estatutario de la Procuraduría General del Gobernado*

Como sabemos, el *Ombudsman* es una institución de origen escandinavo, por lo que no podemos pensar en un trasplante directo de esta figura al sistema jurídico mexicano. Desde luego, hay que tomar en consideración ciertas peculiaridades autóctonas para adoptar y adaptar a la institución. En este orden de ideas, me permito sugerir un esquema de *Ombudsman* bajo los siguientes lineamientos:

1. *Denominación*

Propongo la denominación de *Procuraduría del Gobernado*, en razón de que esta expresión resulta más familiar en el lenguaje constitucional mexicano, y porque para nuestro pueblo el vocablo procuraduría evoca

¹⁵² Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, El Colegio Nacional, 1983, pp. 23-26.

la idea de un sujeto que ejecuta algo en nombre de otro, en este caso un defensor o vigía de los derechos del gobernado.

Por tales motivos, desecho las locuciones extranjeras: *Ombudsman*, *Médiateur*, *Protector du Citoyen*, etc., y aquellas otras expresiones que aun cuando están en nuestra lengua materna, resultan ajenas a nuestra tradición histórica, i.e., Defensor del Pueblo, Comisionado Parlamentario, etc.

2. *Carácter unipersonal del titular*

Estimo que la Procuraduría del Gobernado debe tener una jefatura unipersonal cuyo titular se denomine: *Procurador General del Gobernado*.

3. *Nombramiento*

Considero conveniente que el Procurador debe ser electo por el Congreso de la Unión, en sesión plenaria, por una mayoría calificada (las dos terceras partes del total de votos) de una terna que previamente presente el presidente de la República.

4. *Requisitos*

Para mejor garantía en el buen desempeño de sus funciones, el Procurador General del Gobernado ha de reunir las siguientes condiciones: a) ser ciudadano mexicano por nacimiento; b) doctor en derecho; c) tener amplios conocimientos en derecho público; d) no pertenecer al estado eclesiástico, ni ser ministro de algún culto; e) no militar en partido político alguno; f) no desempeñarse como Secretario o Subsecretario de Estado, Jefe o Secretario General de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, a menos que se haya separado de su puesto seis meses antes del día de la elección. Con el mismo propósito recomendamos le sea vedada toda actividad remunerada.

5. *Duración en el cargo*

Se sugiere que el periodo de ejercicio del Procurador sea renovable cuatrienalmente. De tal suerte que este periodo no sea tan breve que no le permita desarrollar planes de trabajo, ni tan largo como para rutinizarlo.

6. Organización

Para un desarrollo armónico de sus tareas, el Procurador contaría con la colaboración inmediata de dos procuradores adjuntos, treinta y un subprocuradores delegados y diecinueve asesores.

El cargo de procurador adjunto obedece al propósito de sustituir al Procurador en sus ausencias, cuando éste lo considere necesario. Los subprocuradores delegados estarán distribuidos en las entidades federativas (uno por cada una). El cargo de asesor inmediato es conveniente, debido a la diversidad de especialidades que tendrá que atender la Procuraduría.

7. Competencia subjetiva

Ya hemos dejado establecido que las finalidades primordiales de la institución son la supervisión de la actividad administrativa (administración pública) y la defensa de los derechos de los gobernados. La realización de estos objetivos encuentra en nuestro país enormes obstáculos debido al alto índice demográfico, a la extensión territorial, así como al lento y engorroso trámite de la maquinaria burocrática.

Este panorama nos coloca en la disyuntiva competencial del *Ombudsman*, ya que o resuelve absolutamente todos los asuntos de que tenga conocimiento *ligera y superficialmente*, o se restringe su competencia en aras de la profundidad, calidad, precisión y fidelidad a su creación y destino. Me inclino por esta última alternativa. Así, el Procurador desempeñará su función sólo en la esfera del Ejecutivo federal y, dentro de ésta, en el ámbito de la administración pública centralizada, que de suyo es contar con una amplia competencia.

8. Competencia objetiva

Las atribuciones supervisoras se extienden a los actos, hechos u omisiones efectuados por los integrantes de la administración pública centralizada que impliquen el ejercicio ilegítimo, defectuoso, irregular, abusivo, arbitrario, discriminatorio, negligente, gravemente inconveniente o inoportuno de sus funciones.

9. Legitimación

Podrá acudir a la Procuraduría del Gobernado cualquier persona física o moral susceptible de ser afectada por los actos de la adminis-

tración pública centralizada. El Procurador podrá actuar por iniciativa propia cuando lo estime conveniente.

10. Término preclusivo

En el plazo máximo de un año, contado a partir de la fecha en que ocurrió la conducta lesiva, el interesado podrá acudir a la Procuraduría.

11. *Forma de la queja*

Se sugiere que las reclamaciones se presenten por escrito conciso, en donde no se exijan mayores requisitos que el nombre y domicilio del interesado, y una breve descripción de los actos de autoridad que lo afecten, de tal suerte que el interesado no requiera de la asistencia de letrado alguno, ni la búsqueda o tramitación de información, ya que esto significaría pérdida de tiempo y erogación de recursos.

12. *Valoración de la reclamación*

Es aconsejable que el Procurador disfrute de entera libertad para la valoración de las quejas, de tal modo que sólo acepte las que él considere pertinentes y rechace aquellas que denoten de manera ostensible mala fe, frivolidad, incompetencia, etcétera.

13. *Atribuciones de la Procuraduría General del Gobierno durante el procedimiento*

El procedimiento investigatorio de la Procuraduría se apoyará en los principios de inmediatez y sumariedad. En el desarrollo de sus investigaciones, la Procuraduría contará con atribuciones tales como: el libre acceso a expedientes, informes, documentos, posibilidades de realizar inspecciones y visitas; facultad de requerir el auxilio a órganos coercitivos para obtener la información necesaria; el deber de colaboración de todos los organismos públicos, personas físicas o morales, públicas o privadas. En suma, los poderes del Procurador deben ser tan amplios que en poco tiempo pueda reunir suficiente información y resolver el caso adecuadamente.

14. *Las resoluciones del Procurador*

El Procurador emitirá, como todo *Ombudsman*, una resolución al finalizar sus investigaciones; esta resolución debe tener un carácter

meramente persuasivo, nunca coercitivo y tampoco podrá modificar o revocar un acto administrativo. Esta resolución deberá hacerse llegar personalmente a las partes interesadas.

15. *Informes*

El Procurador deberá rendir un informe anual de actividades ante el Congreso de la Unión en el que podrá incluir sugerencias legislativas.

El Procurador deberá estar facultado para presentar informes extraordinarios, tanto al Congreso de la Unión como a las autoridades administrativas, cuando lo considere necesario, a fin de recomendar la superación de alguna deficiencia de carácter administrativo o en materia de derechos humanos.

Finalmente, se aconseja una muy amplia publicidad, tanto de la Procuraduría como del desempeño de sus funciones.

C. *Proyectos legislativos*

1. *Fundamento constitucional*

Dado el carácter rígido que presenta nuestro ordenamiento constitucional, no podemos pensar en agregarle uno o más artículos para fundamentar y legitimar la creación de la Procuraduría General del Governado. Sin embargo, para darle una sólida base jurídica a nuestra institución, consideramos necesario buscar la forma de incluirla en dicho ordenamiento; de ahí que optemos por proponer únicamente una adición a su artículo 73, de manera que quedase así:

ARTÍCULO 73. El Congreso tiene facultad:

XXXI. Para elegir al Procurador General del Governado y expedir el estatuto correspondiente. El Procurador deberá ser escogido de una terna propuesta por el Presidente de la República, mediante votación de mayoría calificada (dos tercios de la votación total).

2. *Anteproyecto estatutario de la Procuraduría General del Governado*

ARTÍCULO 1. (*Denominación y objeto*)

Se crea la Procuraduría General del Governado, como una institución de carácter autónomo para supervisar la actividad de la adminis-

tración pública centralizada y velar por la defensa de los derechos humanos, mediante la recepción e investigación de las reclamaciones individuales de los gobernados, por la lesión a sus derechos.

ARTÍCULO 2. (*Elección del titular*)

Un funcionario denominado Procurador General del Governado será el titular de este organismo. Él será elegido por el Congreso de la Unión mediante el siguiente procedimiento:

a) El presidente de la República enviará al Congreso de la Unión una terna de candidatos al cargo.

b) El Congreso, funcionando en pleno, conocerá y discutirá las candidaturas a las que hace alusión el inciso anterior.

c) Dentro de los treinta días siguientes a la presentación de la terna, el Congreso elegirá por el voto de dos tercios de sus miembros, a uno de los integrantes de la terna.

d) En caso de que ningún candidato obtenga la votación señalada en el inciso anterior, se someterán a una segunda votación de mayoría simple, los dos candidatos con mayor votación.

ARTÍCULO 3. (*Requisitos para la designación*)

Para ser Procurador General del Governado se requiere:

a) Ser mexicano por nacimiento.

b) Ser doctor en derecho, con reconocido prestigio profesional y moral.

c) Tener conocimientos en derecho público.

d) No pertenecer al estado eclesiástico, ni ser ministro de algún culto.

e) No militar en partido político alguno.

f) No pertenecer a la administración pública centralizada o descentralizada a menos que se haya separado de su puesto seis meses antes del día de la elección.

ARTÍCULO 4. (*Toma de posesión*)

El Procurador General del Governado tomará posesión de su cargo ante el Congreso de la Unión y prestará juramento del fiel y leal desempeño de sus funciones y cometidos.

Su designación se publicará en el *Diario Oficial de la Federación*.

ARTÍCULO 5. (*Duración*)

El Procurador General del Gobernado desempeñará su encargo por un periodo de cuatro años.

ARTÍCULO 6. (*Causales de cesación en el cargo*)

El Procurador General del Gobernado cesará en su encargo si se encontrare en alguno de los siguientes supuestos:

- a) Renuncia.
- b) Muerte o incapacidad superveniente.
- c) Por expiración del plazo de su nombramiento.
- d) Por haber sido condenado por delito doloso.
- e) Por actuar con notoria negligencia en el cumplimiento de las obligaciones y deberes de su cargo.
- f) Por desempeñar actividades incompatibles con el cargo.

El cese decidido por el Congreso de la Unión (voto de dos terceras partes) con previa audiencia del interesado.

ARTÍCULO 7. (*Incompatibilidades*)

El ejercicio del cargo de Procurador General del Gobernado es incompatible con cualquier otro tipo de actividades, excepto la docencia y la investigación.

ARTÍCULO 8. (*Inmunidades*)

El Procurador General del Gobernado y sus auxiliares enunciados en el artículo diez, gozarán de las inmunidades que la Constitución concede a los miembros del Congreso.

ARTÍCULO 9. (*Remuneración*)

El Procurador General del Gobernado percibirá una remuneración equivalente a la del presidente de la Suprema Corte de Justicia.

ARTÍCULO 10. (*Organización de la Procuraduría General del Gobernado*)

El Procurador General del Governado contará con la colaboración de:

- a) Dos procuradores adjuntos en quienes delegará sus funciones y le sustituirán en sus ausencias temporales.
- b) Diecinueve asesores inmediatos, uno por cada ente de la administración pública centralizada.
- c) Treinta y un subprocuradores delegados, uno por cada entidad federativa.
- d) El personal administrativo conforme a las necesidades y presupuesto de la Procuraduría.

Los funcionarios de los incisos a), b) y c) serán nombrados por el Procurador General, previa aprobación del Congreso de la Unión. El personal administrativo será designado libremente por el Procurador.

ARTÍCULO 11.

A los funcionarios señalados en los incisos a), b) y c) les serán aplicables los artículos tres, excepto el inciso b) (en este caso sólo se exigirá la licenciatura en derecho) cinco, seis, siete y ocho.

ARTÍCULO 12. (*Nómina*)

La remuneración del personal adscrito a la Procuraduría General del Governado será conforme a la nómina del gobierno federal.

ARTÍCULO 13. (*Presupuesto*)

El presupuesto anual de la Procuraduría General del Governado se encontrará comprendido en el presupuesto anual del Congreso de la Unión.

ARTÍCULO 14. (*Competencia objetiva*)

El Procurador General del Governado podrá iniciar y proseguir a petición de parte o de oficio, cualquier investigación conducente al esclarecimiento de conductas del personal al servicio de la administración pública centralizada que implique el ejercicio defectuoso, irregular, abusivo, arbitrario, discriminatorio, negligente, gravemente inconveniente o inoportuno de sus funciones. Asimismo, podrá conocer

de conductas lesivas a los derechos humanos de cualquier individuo. La intervención de la Procuraduría en este último caso, estará condicionada a que no exista otro instrumento jurídico protector.

ARTÍCULO 15. (*Competencia subjetiva*)

Queda bajo la competencia de la Procuraduría:

a) Todo el personal de la administración pública centralizada, con excepción del presidente de la República y su gabinete.

b) Las personas jurídicas públicas, no estatales o privadas, en cuanto ejerzan prerrogativas de la administración pública federal centralizada.

ARTÍCULO 16. (*Legitimación*)

Podrá acudir a la Procuraduría General del Governado cualquier persona que invoque un interés legítimo. No constituirán impedimento, razones derivadas de la minoría de edad, de su internación en prisiones, hospitales, hospicios u otros lugares de confinamiento.

ARTÍCULO 17. (*Forma de la reclamación*)

Las quejas se deberán presentar a la Procuraduría General del Governado por escrito, firmado por el interesado, con indicación de su nombre y domicilio, en el plazo máximo de un año calendario, contado a partir del momento en que ocurriere el acto u omisión.

ARTÍCULO 18. (*Registro de las reclamaciones*)

En la Procuraduría General del Governado se llevará un registro de todas las reclamaciones y consultas que se le formulen.

ARTÍCULO 19. (*Valoración de las reclamaciones*)

El Procurador gozará de plena libertad para decidir la admisión o el rechazo de las reclamaciones que se le presenten. El rechazo de las reclamaciones será en todo caso fundamentado y dado a conocer al quejoso.

ARTÍCULO 20. (*Procedimiento*)

Admitida la queja, el Procurador promoverá la investigación sumaria e informal para el esclarecimiento de los supuestos de la misma. En todo caso se correrá traslado al funcionario o dependencia a la que se atribuya la conducta lesiva, a fin de que en un plazo máximo de quince días se remita el informe escrito. Tal plazo podrá ser variado, cuando concurren circunstancias que lo aconsejen, a juicio del Procurador.

Contestada la requisitoria, si las razones alegadas por el informante fueran suficientes a criterio del Procurador, éste resolverá y dará por concluido el asunto. De no ser así, se continuarán las diligencias investigatorias.

ARTÍCULO 21. (*Atribuciones del Procurador y de sus asistentes inmediatos durante el procedimiento*)

El Procurador y su personal asistente inmediato, señalado en el artículo 10 incisos a), b) y c), en el desempeño de sus labores tendrán facultades para:

- a) Solicitar expedientes, informes, documentos, actas, etcétera, que se consideren necesarios para el esclarecimiento y resolución de los asuntos. La negativa sólo procederá en el caso de que se encuentre de por medio un interés atinente a la seguridad nacional; lo cual deberá ser comprobado.
- b) Realizar inspecciones, verificaciones y, en general, toda otra diligencia probatoria que estime conveniente.

ARTÍCULO 22. (*Deber de colaboración*)

Todas las personas físicas o morales, públicas o privadas, están obligadas a prestar colaboración a la Procuraduría General del Gobierno.

ARTÍCULO 23. (*Hechos delictivos*)

Cuando como resultado de las investigaciones realizadas por el Procurador o auxiliares inmediatos se descubran conductas delictivas, se comunicarán de inmediato a las autoridades competentes.

ARTÍCULO 24. (*Resoluciones*)

El Procurador formulará advertencias, recomendaciones, recordatorios y admoniciones para la adopción de nuevas medidas. En todo caso los destinatarios estarán obligados a responder por escrito en el término máximo de quince días.

Si formuladas las recomendaciones no se produce, en un término de quince días, una medida adecuada en el sentido recomendado o, el servidor público no informare al Procurador de las razones que estime para no adoptarlas, éste podrá poner en conocimiento de autoridades jerárquicamente superiores dicha situación.

ARTÍCULO 25. (*Comunicación de las investigaciones*)

El Procurador enviará a los interesados el resultado de sus investigaciones y su resolución.

ARTÍCULO 26. (*Informe anual*)

El Procurador General del Gobierno rendirá anualmente un informe de labores ante el Congreso de la Unión, en él podrá incluir sugerencias de carácter legislativo, reglamentario o sobre procedimientos administrativos.

ARTÍCULO 27. (*Informes especiales*)

El Procurador General del Gobierno estará facultado para emitir informes extraordinarios a las autoridades administrativas sobre alguna deficiencia general de las oficinas que éstos dirigen.

ARTÍCULO 28. (*Relaciones con el Congreso*)

La Procuraduría General del Gobierno y el Congreso se mantendrán en comunicación a través de una comisión especial que al efecto nombrará el Congreso.

ARTÍCULO 29. (*Reglamento interno*)

El reglamento interno de la Procuraduría General del Gobierno será elaborado por su titular y aprobado por el Congreso de la Unión.