

114
20/



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ARAGON"

"LA INSTITUCION ESCANDINAVA DEL
OMBUDSMAN COMO MEDIO DE CONTROL
SOBRE LA ADMINISTRACION
PUBLICA FEDERAL.

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ALFREDO FRANCO TREJO

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



ENEP
ARAGON

ARAGON, EDO. DE MEXICO

AGOSTO 1991.



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

INTRODUCCION

El derecho a la Jurisdicción, el libre acceso a los Tribunales, el derecho a la Justicia, es uno de los derechos fundamentales de la persona. La justa paz de la comunidad únicamente es posible en la medida en que el Estado es capaz de crear instrumentos adecuados y eficaces para satisfacer las pretensiones que ante él mismo se formulan.

En la medida en que proscribe la autodefensa como medio para dirimir los litigios, ha de crear órganos imparciales e independientes, con la misión específica de decidir las pretensiones que una persona deduzca frente a otra. Porque si los anhelos de justicia que lleva en lo más íntimo de su ser todo hombre no encuentran satisfacción por los cauces pacíficos del proceso, por fuerte y --brutal que sea la maquinaria represiva, será desbordada --por la desesperada búsqueda de la justicia, dando lugar a un recrudecimiento de las más variadas formas de autodefensa.

En las Constituciones se consagra concretamente la española, en el artículo 24. En el apartado 1 de este artículo, se dice: "Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en

el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin -- que, en ningún caso pueda producirse indefensión".

Derecho a obtener la tutela efectiva de los tribunales, cualquiera que sea el derecho material invocado y cualquiera que sea la naturaleza de la persona frente a la que se demanda tal tutela.

Es obvio que cuando la persona frente a la que se pide justicia es el propio Estado o una entidad pública investida de las prerrogativas de poder, la efectividad de aquel derecho, lograr que la administración pública se sometiera al derecho y que prescindiendo de sus prerrogativas, apareciera como una parte procesal a la hora de la revisión judicial de sus actos, ha sido una tarea gigantesca que ha costado siglos. La evolución es de sobra conocida por todos, como también el hecho incontrovertible de que siempre que puede escapa a esa fiscalización a través de los procedimientos más diversos, desde el claro y diáfano de excluir determinadas categorías de actos, hasta el sinuoso y taimado de crear una serie de obstáculos antes de llegar a la revisión judicial con la esperanza de que el demandante caiga en alguno de ellos. De aquí que tan importante como la regulación del proceso propiamente dicho, sea la de los largos procedimientos que es necesario recorrer para llegar a aquél.

Hemos de reconocer, sin embargo que después de esta larga, lenta y dura lucha, se ha llegado a unas reglamentaciones del proceso administrativo que, al menos en la mayoría de los países, han llegado a unos niveles de -- perfección difícilmente superables, al menos en el plano -- teórico, con arreglo a la configuración clásica del proceso administrativo. Sin embargo, pese a esta aparente perfección de los ordenamientos, la insatisfacción de la doctrina es casi unánime. Habiendo llegado a poner en tela -- de juicio la institución misma y pensar en la necesidad de acudir a otros sistemas de control, como el famoso Ombudsman escandinavo, que han ido imitando la mayor parte de -- los países.

CAPITULADO

"LA INSTITUCION ESCANDINAVA DEL OMBUDSMAN COMO MEDIO DE CONTROL SOBRE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL".

INTRODUCCION.

CAPITULO I

"LA BUROCRACIA EN MEXICO"

A.- CONCEPTO JURIDICO DE BUROCRACIA.

- 1.- Antecedentes Históricos.
- 2.- Denominación.

B.- LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO.

- 1.- En búsqueda de una Planeación.

C.- NECESIDAD DE LA EXISTENCIA DE UN CONTROL QUE REGULE LAS ACTIVIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

CAPITULO II

"MEDIOS DE CONTROL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA A TRAVES DE LA HISTORIA".

A.- LOS MEDIOS DE CONTROL A TRAVES DE LA HISTORIA.

- 1.- Grecia.
- 2.- Atenas.
- 3.- Esparta.
- 4.- Roma.
- 5.- Venecia.

B.- LOS MEDIOS DE CONTROL EN MEXICO.

- 1.- Epoca de la Colonia.
- 2.- Creación de los primeros instrumentos especialmente en el ámbito local, de fiscalización administrativa con las funciones propias del Ombudsman.

- a). Los Procuradores de Pobres.
Características Generales, Estructura y Funciones de los Procuradores de Pobres.
- b). Proyecto de la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos en el Estado de Nuevo León.
- c). La Procuraduría de Vecinos de Colima.

CAPITULO III

"INSTITUCIONES ESPECIALIZADAS DE CONTROL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LA ACTUALIDAD EN NUESTRO PAIS, DEPENDIENTES DEL PODER EJECUTIVO QUE TUTELAN A LOS GOBERNADOS".

A.- SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION.

- 1.- Antecedentes Históricos.
- 2.- Objetivos.
- 3.- Atribuciones.
- 4.- Organigrama.
- 5.- Facultades.
- 6.- Competencia.
- 7.- Evaluación de sus actividades.

B.- CONSEJO TUTELAR PARA MENORES INFRACTORES DEL DISTRITO FEDERAL.

- 1.- Antecedentes Históricos.
- 2.- Objetivos.
- 3.- Atribuciones.
- 4.- Procedimientos ante el Consejo Tutelar.
- 5.- Estructura Orgánica.
- 6.- Funciones.
- 7.- Evaluación de sus actividades.

C.- PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR.

- 1.- Antecedentes Históricos.
- 2.- Naturaleza Juridica.
- 3.- Atribuciones.
- 4.- Estructura Orgánica.
- 5.- Procedimientos.
- 6.- Evaluación de sus actividades.

D.- PROCURADURIA SOCIAL DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

- 1.- Naturaleza Juridica.
- 2.- Objetivos.
- 3.- Atribuciones.
- 4.- Facultades:
 - a). Facultad para solicitar informes a la autoridad.
 - b). Facultad indagatoria o de investigación.
 - c). Facultad de promover el cambio administrativo.
- 5.- Acuerdo por el que se crea la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal.
- 6.- Análisis comparativo entre la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y el Consejo Consultivo de la ciudad de México y la Contraloría General del Departamento del Distrito Federal.

- 7.- Estructura Orgánica.
- 8.- Evaluación de sus actividades.

E.- UNIDAD DE ATENCION A LA CIUDADANIA DE LA PRESIDENCIA - DE LA REPUBLICA.

- 1.- Sistema de Orientación, Información y Quejas.
 - a). Antecedentes Históricos.
 - b). Análisis del Sistema de Orientación, Informa-- ción y Quejas.
 - c). Funciones de la Unidad de Orientación, Informa ción y Quejas.
 - d). Evaluación de las actividades de la Dirección de Quejas de Presidencia de la República y de la unidad de atención a la ciudadanía.

F.- LA INSTITUCION DEL MINISTERIO PUBLICO Y LA PROCURADU-- RIA GENERAL DE LA REPUBLICA.

- 1.- Antecedentes Históricos.
- 2.- Atribuciones.
- 3.- Estructura Orgánica.
- 4.- Evaluación de sus actividades.

G.- PROCURADURIA DE LOS JOVENES.

H.- LA DEFENSORIA DE OFICIO.

CAPITULO IV

"ANALISIS DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS -- SERVIDORES PUBLICOS".

A.- ASPECTOS HISTORICOS EN MEXICO.

B.- LEGISLACION QUE HA ESTADO EN VIGOR RESPECTO A LA RES-- PONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS.

- 1.- Ley sobre Responsabilidad de Altos Funcionarios de 1870.
- 2.- Ley de Responsabilidad de los Altos Funcionarios - de 1896.
- 3.- Ley de Responsabilidades de 1940.
- 4.- Ley de Responsabilidades de 1980.
- 5.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos del 31 de Diciembre de 1982 Reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución.

C.- TITULO CUARTO DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTA-- DOS UNIDOS MEXICANOS.

D.- LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

- 1.- Sujetos a quienes se les aplica la Ley.
- 2.- Responsabilidad Administrativa y Civil de los Servidores Públicos: conductas que dan lugar a tal -- clase de responsabilidades y procedimientos para -- aplicarlas.
- 3.- Responsabilidad Política.
- 4.- Responsabilidad Penal.

E.- REGISTRO PATRIMONIAL DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

F.- EVALUACION DE SU APLICACION EN LA ACTUALIDAD.

CONCLUSIONES.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.

ESTRUCTURA DE LA TESIS PROFESIONAL

I.- TEMA:

"LA INSTITUCION ESCANDINAVA DEL OMBUDSMAN COMO MEDIO DE CONTROL SOBRE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL".

"CONVENIENCIA DE ADOPTAR EN NUESTRO PAIS LA INSTITUCION ESCANDINAVA DEL OMBUDSMAN CON PERFILES PROPIOS".

"EL OMBUDSMAN" INSTITUCION JURIDICA ESCANDINAVA, SU ESTRUCTURA Y FUNCIONES Y POSIBILIDADES DE IMPLEMENTARLA EN MEXICO".

II.- PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA:

La falta de confianza en la Administración Pública y el gran problema que origina la burocracia en nuestro país hace conveniente crear e implantar una Institución que controle la Administración Pública.

III.- FORMULACION:

La necesidad de crear una Institución independiente y autónoma que se dedique a controlar la actividad en cuanto aptitud y eficiencia de los Servidores Públicos, ya que con esto se trata de evitar y erradicar las irregularidades en el desempeño de su función y que redundan en la desconfianza en la Administración Pública.

IV.- HIPOTESIS:

En la medida en que no exista un Organismo que vigile la actividad propia de cada Servidor Público siendo autónomo e independiente, se seguirá propi- - ciando con mayor intensidad el problema de la buro- - cracia y las arbitrariedades cometidas en contra de los particulares por éstos.

TEMA DE TESIS:

**"LA INSTITUCION ESCANDINAVA DEL OMBUDSMAN
COMO MEDIO DE CONTROL SOBRE LA ADMINISTRACION
PUBLICA FEDERAL".**

CAPITULO I

"LA BUROCRACIA EN MEXICO"

A.- CONCEPTO JURIDICO DE BUROCRACIA.

1.- Antecedentes Históricos.

2.- Denominación.

B.- LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO.

1.- En búsqueda de una Planeación.

C.- NECESIDAD DE LA EXISTENCIA DE UN CONTROL QUE REGULE -
LAS ACTIVIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

A.- CONCEPTO JURIDICO DE BUROCRACIA.

1.- Antecedentes:

Es en la Monarquía Absoluta en donde los abusos de autoridad de los funcionarios centrales y la burocracia de los agentes locales lo que constituye el -- primer germen de la burocracia, no como poder, sino -- como funcionarismo exagerado para asegurar el poder -- del príncipe.

Es Frederic le Play quien sostiene en el año de 1864 que los legistas fueron los que principalmente -- en Francia sembraron los primeros gérmenes de la burocracia, con sus teorías sobre la intervención de la -- autoridad pública en la vida de la familia, la necesidad de fijar la ley de una manera auténtica reduciendo a escrito las costumbres y disputando sobre el -- principio de que toda justicia dimanaba del rey.

Lo cierto es que en aquella época el pueblo simpatizó con esta tendencia de extender la preponderancia de los funcionarios de la Administración, y el poder real la secundó haciendo de ella un punto de apoyo para extender incesantemente su dominio disminuyendo todos los poderes locales. Concurrió también al -- reforzamiento de la burocracia la obra de los filósofos que comenzaron a hacer la guerra al poder absoluto, sobre todo los filósofos de la revolución: el -- principio de la "incapacidad de acción del príncipe" (el rey reina y no gobierna) trajo consigo el aumento de autoridad como poder propio de la Administración.

La Revolución Francesa, con la serie de decretos que dictó fundados sobre el arbitrio personal o los intereses de partido o facción, produjo una extensión del servicio administrativo. En la organización de las monarquías constitucionales se procedió, por medio de la división, a la distribución de aquellas funciones de gobierno que antes poseía el rey, produciéndose un nuevo organismo administrativo; la división por ramos de los servicios públicos, creó una especie de castas de empleados y la organización jerárquica unió por la identidad del fin al superior con el inferior.

Es así como el término "Burocracia" se atribuye de ordinario al estudioso Vicent de Gournay /1/, un fisiócrata y consejero de Robert Jacques Tourgot /2/, a quien también se le atribuye la acuñación de la frase "laissez-faire, laissez-passar". Sería apropiado que ambas atribuciones fueren correctas porque el vicio principal de que se acusó a la burocracia fué una incapacidad para dejar que cualquier cosa se resolviera por sí sola.

/1/ Jean Claude Marie Vicent de Gournay, 1712-1759, siendo economista Francés fué el fundador de la Escuela Fisiocrática y partidario del Liberalismo Económico. Diccionario Enciclopédico Quillet. - Tomo IV. Pág. 378. -- Editorial Cumbre, S.A. México 1979. - 10a. Edición.

/2/ Robert Jacques Tourgot, 1727-1781, economista y estadista Francés, representante más destacado de la Escuela Fisiocrática, siendo su obra más importante "Reflexiones sobre la Formación y Distribución de las Riquezas". Op. Cit. Tomo VIII. - Pág. 355/

Se dice que Vicent de Gournay acuñó el término - en 1745; desde el principio, su uso parece haber sido peyorativo y su foco parecen haber sido los funcionarios gubernamentales.

2.- Denominación:

Etimológicamente la palabra Burocracia deriva -- del francés BUREAU que significa OFICINA y del griego CRATEIN que significa mandar, tener autoridad o poder.

En sentido vulgar se entiende por burocracia la influencia abusiva y siempre creciente que las oficinas administrativas ejercen en todos los asuntos que corresponden a la Administración Pública.

La edición de 1813 de un diccionario Alemán de - expresiones extranjeras definía la Burocracia como: - "La autoridad o el poder que se atribuyen diversos de partamentos del gobierno y sus secciones sobre sus -- conciudadanos".

De igual modo, el uso más antiguo que se ha en-- contrado del término en Inglés 1818 se refiere a "La Bureaucratie o tiranía de los funcionarios que han go vernado durante tanto tiempo a Irlanda".

En todos estos usos se ve la burocracia como el gobierno o la atribución del poder por parte de los - funcionarios. Al quejarse de las formas en que go -

bierna la burocracia, se centra la atención en sus relaciones con los ciudadanos y sus actividades y en -- sus efectos sobre tales actividades.

En sentido literal Burocracia /3/ deriva de la -- palabra francesa Bureaucratie que significa "importan-- cia excesiva de los empleados públicos", y en otro -- sentido "en la clase social formada por esos emplea-- dos".

En esos dos significados usaremos el término Bu-- rocracia en el presente estudio por no poder delimi-- tar cada uno de ellos ya que el uno es consecuencia -- del otro.

B.- LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO.

El Estado como Suprema Organización Social y Ju-- rídica encaminada a la realización del bien público, sólo puede justificarse como un servidor eficaz y jus-- to de la sociedad a la que sirve.

La Administración Pública del México contemporá-- neo ostenta una forma de organización, que directamen-- te, ha sido determinada por acontecimientos vividos -- por el país durante el siglo XIX y las primeras déca-- das del presente, así en su desarrollo de responder a

/3/ Burocracia, término sacado del Diccionario. -- Op. Cit. Tomo II. Pág. 308.

las diferentes circunstancias y realidades que se han presentado en el país, se han creado Dependencias Centralizadas y Entidades Paraestatales para atender nuevas funciones o problemas que llegaron a hacer crisis en un momento determinado; sin embargo, al concebir - estas unidades, no siempre se partió de una visión de conjunto del aparato administrativo, ni mucho menos - de una planeación definida; por ello, la expansión de la Administración Pública en México ha sido producto de un proceso de agregación más que una programación sistemática y congruente, en tal virtud, los propósitos, políticas y atribuciones de ciertas dependencias y entidades públicas han resultado, a veces, concurrentes o duplicatorias, si no es que francamente contradictorias.

El recargo de tareas sobre una Administración -- inadecuada; su divorcio de la realidad, la tendencia general al incumplimiento y a la evasión de las normas, a la ineficiencia y a la corrupción, generan como reacción del Estado el aumento de los reglamentos y controles, el papeleo y el formulismo, el incremento del autoritarismo y arbitrariedad de los funcionarios; en síntesis el agravamiento de la Burocratización. Ello incrementa las demoras y refuerza la corrupción, la desconfianza y la evasión de la Ley por el pueblo y ensancha la distancia entre gobernantes y gobernados. Así las principales quejas o reclamos, - como buena parte de las sugerencias de la opinión pública se producen sin duda en torno de los defectos - más ostensibles de la Administración al momento en -- que esta entra en contacto directo con la población. Entre éstos defectos o prácticas viciadas destacan:

- a).- La ineficiencia, la lentitud, la pasividad y el excesivo formalismo de ciertos trámites.
- b).- La insuficiencia de algunos estratos e Instituciones Administrativas.
- c).- La incongruencia de algunas acciones de la Administración Pública, resultado no sólo de la superposición de diferentes políticos o acciones de la diferentes instituciones existentes, sino también de la contraposición de normas y lineamientos gubernamentales que de aquella complejidad resultan, y
- d).- La indolencia, incapacidad, arbitrariedad o franca corrupción que aún existe en algunas instancias de la Administración Pública Federal.

Se reconoce que la atención brindada al público al nivel de la "ventanilla" o "barandilla" continúa - caracterizándose, en términos generales por un exceso de papeles, por la existencia de filas interminables, la infinidad de trámites engorrosos, la falta de orientación e información adecuadas, e inclusive los malos tratos, la irresponsabilidad y los errores que a ese nivel se prestan, y que han dado origen a la incesaria presencia de intermediarios o gestores oficiosos "coyotes" que medran merced a éstos problemas y viven de exigir un beneficio adicional por "acelerar los -- trámites".

Todo ello ha conducido a calificar como anterior_{mente} se señaló con una connotación peyorativa, el --

término "burocracia", que se emplea a veces como sinónimo -y en otras como complemento- de conceptos tales como: ineficiencia, retardo y aún deshonestidad.

1.- En búsqueda de una planeación:

La Planificación propiamente dicha "constituye - una intervención deliberada, basada en un conocimiento racional mínimo del proceso socioeconómico y de -- sus leyes, que se presenta como un conjunto de medios, mecanismos y procesos sociales por los cuales los sujetos, agentes, estructuras, comportamientos y movi-- mientos que constituyen la sociedad y contribuyen a - modificarla y desarrollarla son controlados de modo - consciente e integrados en la totalidad de modo tal - que se pueda diseñar, dominar y conformar el porvenir de esta". /4/

La Burocracia tradicional resiste un proyecto de planificación que pueda significar una exigencia de reforma administrativa, y trastocar así las constelaciones de poderes e intereses creados, generando desafíos y penosos reajustes de mentalidad y hábitos.

El Gobierno Mexicano se ha convertido en el in-- termediario entre una serie de grupos con intereses -

/4/ Kaplan Marcos, "Sociedad, Política y Planificación en América Latina", UNAM, 1935-1985. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie I. Estudios de Derecho Económico. Núm. 15, Pág. 27. 2a. Edición 1985.

contrapuestos por ejemplo: los intereses económicos - de la industria, el comercio, la banca, el de mantener posiciones de privilegio por parte de los altos - burócratas, los líderes políticos en transición hacia la élite del poder político y los representantes del capital extranjero, el interés por conservar un status decoroso por parte de los burócratas intermedios, los profesionales libres, los empleados privados, los pequeños propietarios agrícolas, los ejidatarios, camioneros, obreros, campesinos, etc., quienes buscan - que se eleve su nivel de vida; y es en este juego - - equilibrado y aparentemente fructífero para todos estos grupos humanos, de interés y de presión en donde reside la estabilidad y la fuerza del régimen político burocrático mexicano.

En México existe una sociedad que se estructura y funciona a través de marcos de corrupción, originándose esta misma corrupción por un problema prioritariamente de organización y esta podrá terminarse mediante una reforma administrativa que tecnifique y racionalice el aparato burocrático, planificando su funcionamiento y operacionalizando medidas de control de los actos administrativos de los empleados y funcionarios o servidores públicos.

Las características que tiene la corrupción en nuestro país son:

- 1.- La legitimación social de la corrupción administrativa, entendida como enriquecimiento inexplicable, tanto por quienes dan (público), como

por quienes reciben (funcionarios y empleados - que intervienen en los procedimientos administrativos y en las tomas de decisión, en las distintas instancias y jerarquías).

2.- La corrupción está institucionalizada a todos los niveles jerárquicos del aparato burocrático, y

3.- La corrupción es una forma recíproca de control entre el poder político y el económico.

La organización Administrativa responde a un esquema general informado por una clara concepción del desarrollo y de una política integrado en aquella.

No existen reglas precisas sobre división, asignación y coordinación de poderes, funciones y tareas. Mientras que la necesidad de enfrentar la problemática del subdesarrollo multiplica y complica las tareas a cargo del Estado, este no dispone de las posibilidades y pautas de eficacia que sólo un cierto grado -inexistente por definición- de desarrollo material, político y cultural podría proporcionarle. Las deficiencias se manifiestan en todos los aspectos y niveles del aparato Administrativo, siendo necesaria una acorde con la realidad de nuestro país.

C.- NECESIDAD DE LA EXISTENCIA DE UN CONTROL QUE REGULE LA ACTIVIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

En México se necesita un desarrollo que sea integral y armónico de la sociedad, desarrollo que requiere una labor de saneamiento de la Administración Pública, a más de su dignificación, por ser un eminente reflejo del aparato estatal. Es así que el -- pueblo mexicano pide y exige participar en este cambio, y por otra parte resultaría incongruente que -- permaneciera al margen como un simple observador, -- más 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 -- control 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.

El momento histórico por el que atraviesa México es verdaderamente excepcional por todos conceptos, pero principalmente porque significa una oportunidad de primer orden para llevar a cabo, la moralización a fondo de la Administración Pública en todos sus ramas y esto puede lograrse a través de un organismo - que vigile y controle la actuación de los servidores públicos.

CAPITULO II

"MEDIOS DE CONTROL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA
A TRAVES DE LA HISTORIA".

A.- LOS MEDIOS DE CONTROL A TRAVES DE LA HISTORIA.

- 1.- Grecia.
- 2.- Atenas.
- 3.- Esparta.
- 4.- Roma.
- 5.- Venecia.

B.- LOS MEDIOS DE CONTROL EN MEXICO.

- 1.- Epoca de la Colonia.
- 2.- Creación de los primeros instrumentos especialmente en el ámbito local, de fiscalización administrativa con las funciones propias del - - - Ombudsman.
 - a).- Los Procuradores de Pobres.
 - I.- Características Generales, Estructura y Funciones de los Procuradores de Pobres.
 - b).- Proyecto de la Dirección para la Defensa - de los Derechos Humanos en el Estado de - - Nuevo León.
 - c).- La Procuraduría de Vecinos de Colima.

A.- LOS MEDIOS DE CONTROL A TRAVES DE LA HISTORIA.

Han sido varios los organismos y las instituciones que a través de la historia cumplieron con la -- función de ser un control para impedir el uso abusivo del poder estatal, así tenemos por ejemplo:

1.- Grecia:

Grecia como una país cuya división del suelo originó una división política, nunca formó un Estado -- único en la época antigua, se agrupó como pequeños -- Estados que se encontraban casi siempre luchando unos con otros y al mando de cada Estado se encontraba un rey, cuya autoridad era reducida pues debía consultar al Consejo formado por los principales jefes antes de tomar una decisión. Existía un control sobre los empleados encargados de manejar el erario y los organismos públicos.

2.- Atenas:

Dentro de las instituciones que se originaron -- en la antigua Atenas en los años 594 - 593 a. de C. - tenemos al Senado o Boulé compuesto por 400 miembros nombrados cada año, encargados de preparar los proyectos de los decretos que debían someterse a la Asamblea y controlar la administración.

La Asamblea del Pueblo o Iglesia en la que, en principio se admitía a todos los ciudadanos, quienes podían tomar la palabra, votaba, después de discutir las, y por mayoría de votos, las leyes y las medidas que se le proponían.

En la época clásica en Atenas que se distribuyó a los habitantes, según su domicilio en cien demos, agrupados a su vez en diez tribus, cada tribu estaba representada por cincuenta de sus miembros, designados por la suerte entre aquellos que contaban con -- mas de 30 años en el Senado, que se convirtió en el SENADO DE LOS QUINIENTOS Y CONSEJO DE LOS QUINIENTOS de los cuales 10 EUTLEY NOI era los encargados de vigilar a los funcionarios gubernamentales y actuaban por vía de una denuncia de un ciudadano ateniense o bien por motu propio.

3.- Esparta:

Encabezaban el gobierno de Esparta, dos reyes hereditarios que reinaban conjuntamente: jefes religiosos y militares, disfrutaban de más honores que de poder efectivo, y en realidad no eran ellos quienes gobernaban, sino el SENADO Y LOS EFOROS O -- -- EPHORAT. El Senado se componía, además de los dos reyes, elegidos de por vida por la asamblea de ciudadanos, escogidos siempre entre un pequeño grupo de familias aristócratas, que era el que dirigía la po

lítica interior y exterior.

Los cinco éforos ejercían derecho de vigilancia sobre los actos de todos los ciudadanos y aún sobre los mismos reyes; los elegía también la Asamblea pero por un año solamente.

Así es como el EPHORAT es el órgano de control más conocido en los tiempos antiguos surgida en el año 750 a. de C.

4.- Roma:

Desde comienzos del siglo V a. de C., los plebeyos (eran hombres libres, pero no ciudadanos y desde el punto de vista político y religioso estaban al -- margen de la ciudad) iniciaron contra los patricios (cuerpo de los ciudadanos o sea, la comunidad política y religiosa de la ciudad romana) una lucha perseverante cuyas etapas principales fueron: la creación de una magistratura plebeya, el tribunado y la conquista de la igualdad política, o sea del acceso de los plebeyos a todas las magistraturas y al Senado - y, simultáneamente, los progresos como órgano legislativo de una nueva forma de Asamblea, los comicios tribunicios, donde los plebeyos disponían de la mayoría.

Los plebeyos se arruinaban en el servicio de la

patria, obligados a equiparse a su propia costa y a abandonar los trabajos del campo por la guerra, regresaban sin recursos, agobiados de deudas y a veces se veían capturados y vendidos como esclavos. Cuando su irritación llegó al colmo, se dice que resolvieron abandonar a Roma y les enviaron a un emisario pero los plebeyos se negaron a regresar a Roma sin condiciones y exigieron: la excención de las deudas, la libertad de los plebeyos reducidos a esclavitud por insolvencia y la constitución de jefes propios elegidos exclusivamente de entre ellos mismos y encargados de progerlos, y es en el año 493 a. de C. en donde se establecieron los TRIBUNOS DE LA PLEBE O TRIBUNI PLEBIS elegidos por un año, e inviolables. Con una sola palabra: veto (me opongo), podían suspender las decisiones de los magistrados y del Senado. Tenían que estar siempre a disposición de los plebeyos cuya defensa asumían y no podían salir de la ciudad mientras se encontraran en funciones.

El Poder del Tribunado se hizo pronto temible y fué el punto de partida de todas las conquistas ultteriores de los plebeyos.

5.- Venecia:

Es en el siglo XV en que fué creada la institución del ZEHNERRAT O CONSEJO DE LOS DIEZ, que tiene gran semejanza con el EPHORAT de los espartanos.

B. LOS MEDIOS DE CONTROL EN MEXICO.

1.- Epoca de la Colonia:

Es la época de la Corona Española en donde se crean dos procedimientos destinados a vigilar y controlar la actuación de todos los funcionarios que se encontraban en México desde el Virrey hasta funcionarios menores con el fin de establecer la responsabilidad de los mismos, y éstos fueron:

- Los Juicios de Residencia.
- Los Juicios de Visita.

Juicio de Residencia:

Fué creado en 1501 a consecuencia del nombramiento de Nicolás Ovando como Gobernador de Indias y conforme a las instrucciones leales recibidas de efectuar residencia a su antecesor Francisco de Bobadilla.

Una vez que España organizó los vastos dominios Americanos después de la conquista, tuvo que idear un sistema de control eficaz de la actuación de los funcionarios Públicos. En virtud de la gran distancia existente era necesario un sistema de vigilancia más o menos adecuado a sus finalidades de Alta Política; por lo que al tratar de que sus disposiciones fueran legales administrativas o políticas fueran cumplimentadas en sus verdaderos alcances y justos términos; por otro, que sus funcionarios públicos --

podrían actuar en un ámbito de relativa elasticidad sin una permanente sensación de estar sometidos a un procedimiento de sospecha, situación que sería adversa a la investidura relevante que ostentaban; y, -- por otra parte, que los habitantes de estas regiones tuvieran la oportunidad de hacer oír su voz cuando el funcionario cesaba en el cargo, para denunciar -- los abusos o errores que hubiere cometido en su desempeño. Este juicio de Residencia no era un procedimiento lesivo de la autoridad ni de la persona del funcionario, sino que funcionaba como un acto Jurídico Político de responsabilidad de función, su fin -- era fundamentalmente un mejor servicio Político y Administrativo y cuyo beneficiario era la propia comunidad Americana.

Los caracteres más esenciales de la institución fueron:

- 1.- Cumplimiento estricto de los deberes que le impone la función;
- 2.- Responsabilidad por sus actos:
 - Hacia la Corona.
 - Hacia los Gobernados.
- 3.- Garantía de los derechos públicos y privados de éstos;
- 4.- Perfeccionamiento paulatinos del servicio Administrativo y Político;
- 5.- Procedimiento abierto y amplio de estructura popular;
- 6.- Procedimiento Judicial.

La Institución sirvió para moralizar las costum

bres administrativas y políticas de los territorios Americanos y evitar máximos abusos, posibles seguramente, sin la existencia de dicho juicio que actuaba como muralla en contra de los ambiciosos y corruptos.

En 1749 se mando que se excusara el juicio de - Residencia y como perjudicial por el gran peligro -- que había de corrupción en los jueces de ellas y por grabosos a los residenciales, sin reportar utilidad alguna según prácticamente resultaba, a quedando solamente el medio de los informes y el de queja y acusación formal. A pesar de ello siguió vigente durante el siglo XIX para los asuntos de ultramar entiendo de ellos una Sala del Tribunal Supremo de Justicia en España.

Juicio de Visita:

Se conoce también con los nombres de visitas Judiciales o visitas de Cárceles por auto acordado el 8 de Febrero de 1695 se mando despachar posiciones - para que los corregidores y Justicias del reino Español cumplieran las obligaciones de sus oficios.

La novísima recopilación en su libro 12, contiene numerosas disposiciones relativas a esta clase de visitas, que habían de hacer dos consejeros en las - de corte y villa en Madrid, y dos oidores en las de los pueblos donde habían audiencias y cancellerías. En estas visitas los dos consejeros habían de oír o ver las causas de los presos, sean civiles o criminales; justamente con los alcaldes, habían de informar se del trato que se daba a los presos, y habían de - hacer justicia brevemente. Además, se les había de

dar cuenta y razón por memorial de los presos que en la dicha cárcel estuvieron toda aquella semana de la visitación pasada, y las causas porque fueron presos, y de las sentencias que contra ellos dieron, las causas porque los soltaro y todo lo que a los de nuestro consejo les pareciera ser necesario y cumpliero se les informara. Los Alcaldes no tenían voto en -- las visitas, salvo el caso en que discordasen los -- dos oidores, en cuyo caso había de estarse a lo resuelto por uno de éstos con la mayor parte de aquellos y de lo acordado en las visitas no podía suplirse.

En las visitas no podían indultarse ni conmutarse las penas de galeras ni visitarse los condenados a ellas ni los rematados a presidio ni los presos -- por orden de la junta de Obras y Bosques o de otros consejos, ni los condenados por sentencia de visita y revista, ni los presos por causas Civiles y Comisiones particulares, aunque a todos los referidos se habría de oír sus quejas sobre mal trato que se les diese en la cárcel.

- 2.- Creación de los primeros instrumentos especialmente en el ámbito local, de fiscalización administrativa con las funciones propias del Ombudsman.

a).- Los Procuradores de Pobres.

El origen de los Procuradores de Pobres radica en la figura de los fiscales y procuradores de la -- antigua legislación de Indiana.

Se entiende por Procurador de Pobres "a la per-

sona que se introduce en negocios o dependencias que no tiene interés alguno, patrocinaba exclusivamente a los miembros de las clases económicamente desprotegidas, era designado por el Estado quien pagaba sus servicios, los que eran gratuitos para los patrocinados". /5/

La institución fué creada por Don Ponciano Arriaga en el año de 1847, quien propuso el proyecto por el cual se estructuró como órgano independiente con amplias facultades de investigación y que debía caracterizarse por su imparcialidad, con lo cual se pretendía mantener al margen de las personas de carácter político.

Los Procuradores estaban facultados para conocer a instancia de parte agraviada o por iniciativa propia y estaba facultado para solicitar de la autoridad responsable la pronta e inmediata reparación.

Es en el Estado de San Luis Potosí donde el Congreso Local el 5 de Marzo de 1847 bajo el Decreto número 18 que aprueba la creación de esta institución original y única en nuestro país, es en el mes de julio del mismo año en que fueron designados, según señala el autor Santiago Oñate Laborde /6/, los primeros Procuradores de Pobres, siendo éstos Vicente de Bustos, Manuel M. Castañeda y Manuel Arreola, pero --

/5/ Oñate Laborde, Santiago. "El Procurador de Pobres, -- instituido en San Luis Potosí en 1847 y la Protección de los Derechos Humanos", ANUARIO JURIDICO I, UNAM, 1974, pp. 521/

/6/ Op. Cit. Idem. Pág. 516.

aparentemente sólo hubo un Procurador de Pobres, que fué Vicente de Bustos, Castañeda y Arreola fueron só lo sus colaboradores inmediatos, y que por algún móvil de carácter político, fué que el Gobernador de San Luis Potosí Mariano Avila en el año de 1847, des tituyó al Procurador de Pobres y disolvió la Procura duría ante la indignación general.

A continuación se transcribe íntegramente el -- texto original de la exposición de motivos y el texto del Decreto número 18 expedido por el Congreso -- Constitucional del Estado de San Luis Potosí el 5 de Marzo de 1847.

EL PROCURADOR DE POBRES.
 INSTITUIDO EN SAN LUIS POTOSI EN 1847.

(Exposición de motivos y texto del decreto número 18 expedido por el Congreso Constitucional del Estado - de San Luis Potosí el 5 de marzo de 1847).

B. EXPOSICION DE MOTIVOS.

"Honorables señores. Hay en medio de nuestra - sociedad una clase desvalida, menesterosa, pobre y - abandonada a sí misma. Esta clase está en las entra - ñas de nuestra sociedad, es la clase más numerosa, - es nuestro pueblo, es nuestra sociedad misma: se com - pone de todos aquellos infelices que no habiendo ten - nido la suerte de heredar un patrimonio ni la forma - de adquirir educación, se encuentran sumergidos en - la ignorancia y en la miseria, se ven desnudos y ham - brientos, por todas partes vejados, en todas partes oprimidos. Sobre esa clase recae sobre lo común no solamente el peso y rigor de las leyes, sino también, y esto es más terrible, la arbitrariedad e injusti - cia de muchas autoridades y de muchos agentes públi - cos. ¿Qué deben esos desgraciados a la sociedad? ¿Re - ciben de ella pan, sustento para sus familias, educa - ción para sus hijos y un porvenir halagueño para sus nietos? ¿Tienen la protección de sus derechos...?"

"Y sin embargo, un hombre infeliz de entre ese pueblo comete un delito porque quizá es necesario -- que lo cometa, y entonces desde el soldado o el es - birro que lo prende y le maltrata, el alcaide que le encierra y le oprime, el curial que lo estafa y lo - sacrifica, el juez que lo desoja y lo tiraniza hasta el presidio y el patíbulo, hay una espantosa y horri - ble cadena de sufrimientos que no duelen, que no com - padecen y lastiman sino al que los apura... ¿En qué consiste que nuestras cárceles, nuestras penas y - - nuestras injusticias alcanzan sino a cierta clase de personas?"

"¿Es acaso que los que no son pobres se hallan

destituídos de pasiones? ¿Es por ventura que sus pasiones están modificadas y dirigidas por la educación?... Y entonces, ¿por qué no poner la educación al alcance de los pobres? Mi pulso tiembla al escribir que todo puede tener su origen en una tremenda enfermedad social, en un cáncer mortífero que carcome el corazón de nuestra sociedad... Quiero pensar que algún día será posible que ese mal se remedie, y bajo el evidente supuesto de que ese mal existe, limitarme a preguntar : ¿Quién tiene a su cargo el remedio? ¿A quién incumbe la protección, el amparo, la defensa de esa clase infeliz a que me refiero? Se piensa en la hacienda del Estado, en su milicia nacional, en toda rama de la administración pública... ¡Loables por cierto y muy provechoso pensamiento! -- ¿Pero quién piensa en nuestro infelicitísimo pueblo? -- ¿Quién lo protege y defiende? ¿Quién indaga sus necesidades y procura remediarlas? ¿Cómo se corrigen y enmiendan las vejaciones y ultrajes que se le infieren? ¿Va la ley, va el gobierno a la humilde choza, se para a sus puertas el agente de policía para informarse de las necesidades de las miserias de las injusticias cuyas consecuencias se están experimentando en aquel oscuro recinto...? Cuando vemos por las calles a una mujer cubierta de andrajos, con el semblante pálido y extenuada por las enfermedades, rodeada de sus hijos raquíticos, hambrientos, desnudos; no ocurre preguntar: ¿a cargo de quién está la salud de aquella madre de familia, quién la asiste y consuela en sus dolencias, quién educa aquellos hijos? Y si llegamos a indagar que el padre de ellos se halla encerrado en una cárcel, que hace mucho esta pendiente su proceso, que se encuentra sumido en horrible miseria, que no tiene con que abrigarse del frío y que el juez, el alcaide, el celador de policía y hasta el alguacil le maltratan, le persiguen, le ultrajan, le estafan y le oprimen... ¿Quién defiende a aquél desgraciado, nuestro semejante? ¿Quién se encarga de reparar el agravio, de consolarle si quiera en medio de su espantoso infortunio?".

"Y cuando vemos a otro y otros de la misma clase rodeados de bayonetas, arrastrando los grillos, barriendo las plazas públicas y trabajando en otras obras no menos humillantes y oprobiosas, nos pregun-

tamos: ¿Esos hombres son delincuentes, ... ¿Estamos ciertos de que lo son, ¿Se les ha hecho justicia? -- ¿Se les ha juzgado conforme a las leyes? ¿Se les ha aplicado una pena proporcional a sus delitos? ¿Se -- les ha cobrado costas de juicio... han sido sacrificados por el cohecho de alguno que haya intervenido en su causa? ¿Se les ha insultado? ¿Se les ha oprimido? Y en el evento de que se averigue que efectivamente se han ejecutado varias injusticias en la persona de algunos miserables, ¿se presta alguno en su nombre a pedir reclamación?... ¿Qué hace pues la sociedad en favor de los pobres? Nada... ¿Cómo protegen sus Derechos?... De ningún modo".

"En la recluta para las milicias, en la exacción de contribuciones, en la aprehensión de los reos, en el cateo de sus casas, en el cobro de costas, en la sustancia y modo de los juicios, en el tiempo y forma de los procedimientos, en el tratamiento que se acostumbra en las cárceles, en los trabajos públicos y en otros muchísimos sucesos que se pasan a nuestra vista que son diarios y frecuentes, ¿no es verdad -- que se cometen a cada momento excesos, abusos, injusticias, tropelías que se cometen solamente contra -- los pobres, porque los ricos al menor agravio recibido levantan el grito hasta los cielos, y piden, y -- consiguen reparación, como si una de las tazas de la balanza de la justicia fuese de oro fuerte y pesado, y la obra de barro débil y quebradizo?

"¿Qué hace, pues, el hombre miserable cuando es víctima de uno de esos abusos? Calla y sufre, devora en silencio su desdicha, apura hasta las heces la amarguísima copa de la desventura... ¿Buscará un abogado que le defienda y patrocine?... Pero hay buitres togados que se alimentan con plata, animales -- insensibles en cuyas entrañas no resuena la voz dolorida de un nombre pobre... ¿Buscará un agente solícito y honrado, desinteresado y pundonoroso que reclame sus derechos?... pero, habrá más bien un rábula -- ignorante y ratero que le estafe y le sacrifique... ¿Irá por sí ante la presencia de un juez imparcial y recto, manso y justiciero?... Los oídos de algunos -- jueces sólo pueden ser heridos por un sonido... el --

metálico. ¿A dónde, pues acudirá el desvalido? ¿qué recursos le presta la sociedad? ¿qué hará el pobre - en medio de su desgracia?"

"Pequeña es mi capacidad ciertamente para que - pudiese presentar a la vista del H. Congreso los - - tristísimos cuadros que en medio de nuestros conciudadanos pobres se ven todos los días: mucho más pequeña para emprender con escrito el remedio de los males que presentan. Pero no por eso dejaría mi débil palabra de emitir un voto de compasión, de consignar un recuerdo de humanidad y justicia en favor de nuestro desgraciado pueblo. Lejos de creer que los medios que propongo sean eficaces para cortar de raíz los multiplicados males que apenas puedo enunciar, he querido solamente sembrar un grano fructífero en la tierra más virgen: hacer nacer una idea benéfica en la mente del H. Congreso, que no dudo sabrá acogerla, fomentarla, darle vida y existencia, - sacando de ella las útiles ventajas que deben esperarse de una Asamblea compuesta de hombres civilizados y verdaderamente liberales. Tal vez la institución que hoy comienza bajo mis débiles auspicios, podrá dar los más felices resultados y con el tiempo - no tan solamente economizar los padecimientos de - - nuestro pobre pueblo, sino también operar grandes mejoras en su situación social, en sus costumbres, en sus necesidades, físicas y morales. Con esta esperanza, y con las de las deliberaciones del H. Congreso darán a mi proyecto toda extensión de que puede - ser susceptible, me atrevo a pedir se sirvan tomar - en consideración las siguientes proposiciones..."

C. TEXTO DEL DECRETO.

EL GOBERNADOR DEL ESTADO A SUS HABITANTES, Sabed:

Que el H. Congreso Cosntitucional ha expedido - el decreto que sigue:

El Congreso del Estado, se ha servido decretar lo siguiente:

Art. 1°. Habrá en el Estado tres procuradores de pobres, nombrados por el Gobierno y dotados por el sueldo de mil doscientos pesos cada uno.

2°. Será de su obligación ocuparse exclusivamente de la defensa de las persona desvalidas, denunciando ante las autoridades respectivas, y pidiendo pronta e inmediata reparación sobre cualquier exceso, agravio, vejación, maltratamiento o tropelia que -- contra aquellas se cometieren, ya en el or den judicial, ya en el político o militar del Estado, bien tenga su origen de parte de alguna autoridad, o bien de cualquier otro funcionario o agente público.

3°. Los procuradores de pobres podrán quejarse de palabra o por escrito según lo exija la naturaleza de la reparación y las autoridades estarán obligadas a darles audiencia -- en todo caso.

4°. Para las quejas verbales será bastante que se presenten los procuradores acompañados del cliente ofendido, ante el Secretario, escribano público o curial del Tribunal o autoridad que deba conocer del agravio, manifestando sencilla y veridicamente el hecho que motiva la queja, y los datos que lo comprueben, si los hubiere. El funcionario a quien se presente, estenderá una acta breve y clara, la cual se firmará por el Procurador y el cliente si supiere, para dar cuenta de preferencia y en primera oportunidad.

5°. Cuando las quejas hayan de hacerse por escrito: serán directas, redactadas en estilo conciso y respetuoso, escusando alegatos, no conteniendo más que la relación necesaria de lo acontecido, y en papel común, sin otro distintivo que la firma del Secretario de Gobierno.

6°. Recibida la queja en uno u otro caso, las autoridades respectivas procederán sin de-

mora a averiguar el hecho, decretar la reparación de la injuria, y aplicar el castigo legal cuando sea justo, o a decidir la inculpabilidad de la autoridad, funcionarios o agente público de quien se interpuso la queja. En caso de que el hecho merezca pena de gravedad, podrán al culpable a disposición de su juez competente para que lo juzgue, y los Procuradores de pobres agitarán el más breve término del juicio.

- 7°. Los Procuradores de pobres tendrán a su disposición la Imprenta del Estado, con el objeto de poner en conocimiento del público, siempre que entendieren que no se le ha hecho justicia, la conducta y procedimientos de las autoridades ante quienes se quejaron. El gasto de papel en estos casos, y en los de que habla el artículo 5°, será con cargo a las rentas del Estado.
- 8°. Los Procuradores de pobres, alternándose por semanas, visitarán los Juzgados, oficios públicos, cárceles y demás lugares en donde por algún motivo pueda estar interesada la suerte de los pobres, y de oficio formularán las quejas que correspondan sobre cuantos abusos llegaren a su noticia.
- 9°. Los Procuradores al cumplir con lo prevenido en el artículo anterior, cuidarán escrupulosamente de que por ningún motivo ni pretexto tenga intervención alguna otra clase de personas en los negocios de los pobres que se ponen bajo sus auspicios.
- 10°. El Gobierno del Estado proporcionará un local a propósito y en el parage más público para situar la oficina destinada a la procuración de pobres. En ella estará todos los días por lo menos un Procurador desde las ocho hasta las doce de la mañana y desde las tres hasta las seis de la tarde, para dar audiencia y patrocinio a cuantas personas desvalidas lo necesiten, promoviendo desde luego lo necesario.

- 11°. Las personas pobres de cualquier punto de Estado, podrán poner en noticia de los Procuradores de pobres, cualquier exceso abuso o injusticia que le agravié, a fin de que estos funcionarios representen lo que convenga. Los gastos de estafeta, y otros que se ofrezcan en este y los demás casos que ocurran, se costearán por el Estado.
- 12°. Así las autoridades, como cualquier individuo particular de dentro, o fuera de la Capital, siempre que advirtiera, o tuviere noticia de algún exceso o agravio cometido contra persona pobre podrán dar aviso a los Procuradores, a fin de que cumplan con lo que previene esta Ley.
- 13°. Además de los deberes señalados en los artículos anteriores para todos los casos -- particulares, será de la obligación de los Procuradores informarse de las necesidades de la clase pobre, solicitar de las autoridades el debido remedio, promover la enseñanza, educación y moralidad del pueblo, y todas aquellas mejoras sociales que alivien su miserable situación. Con estos sagrados objetos tendrán aquellos funcionarios un acuerdo en sesión semanal pudiendo pedir datos y noticias a todas las oficinas del Estado. Estas sesiones jamás se declararán concluidas hasta no haber acordado alguna cosa en el sentido que indica este artículo.
- 14°. Los Procuradores de pobres alternarán mensualmente en la Presidencia de sus sesiones por el orden de antigüedad de su nombramiento. El presidente ciudará el orden de la oficina y del cumplimiento de los deberes que esta ley establece.
- 15°. La Procuración de pobres tendrá para sus trabajadores un escribiente con calidad de Secretario, dotado con cuatrocientos pesos anuales. Los Procuradores se ocuparán desde luego en el acuerdo del reglamento correspondiente, que será presentado al Congreso para su aprobación, proponiendo --

en él cuanto creyeren necesario para el --
buen desempeño del encargo que les confía
esta ley.

- 16°. Para ser Procurador de pobres, se necesita ser ciudadano, de sana conducta y actividad conocida, y haber practicado por lo menos dos años en el estudio de la Jurisprudencia. El Gobierno al nombrar estos funcionarios, preferirá en igualdad de circunstancias a los jóvenes más pobres.
- 17°. La ley reconoce como un distinguido mérito en los Procuradores de pobres el haber desempeñado con exactitud y diligencia sus deberes. Este mérito se tendrá presente para cuando soliciten algún otro empleo en el Estado.
- 18°. Todas las autoridades tienen el deber de auxiliar y proteger la institución de esta ley, a fin de que pueda corresponder a su objeto.
- 19°. Cualquiera individuo del Congreso, del Tribunal de Justicia o del Gobierno podrá visitar la procuración de pobres, con el objeto de ver si en ella se cumple eficazmente.
- 20°. Al Gobierno corresponde corregir con multas, suspensión y hasta destitución, previa causa justificada, las omisiones de los Procuradores de Pobres. El que se hiciera digno de esta última pena, quedará inhábil para obtener otro empleo o condecoración en el Estado.
Lo tendrá entendido el Poder Ejecutivo del Estado, y lo hará publicar, circular, cumplir y obedecer.

SAN LUIS POTOSI MARZO 5 DE 1847. --
ANTONIO LADRON DE GUEVARA, PRE-
SIDENTE. FRANCISCO ESTRADA, DI-
PUTADO SECRETARIO. MARIANO DE
LA HOYUELA, DIPUTADO SECRETA-
RIO.

POR TANTO, ORDENO SE CUMPLA Y EJECUTE EL PRESENTE DE-
CRETO, Y QUE TODAS LAS AUTORIDADES LO HAGAN CUMPLIR-
Y GUARDAR, Y AL EFECTO SE IMPRIMA, PUBLIQUE Y CIRCUL-
LE A QUIENES CORRESPONDA, SAN LUIS POTOSI MARZO 10 -
DE 1847.

RAMON ADAME.

MARIANO VILLALOBOS,
SRIO. /7/

I.- Características Generales, Estructura y Funciones de los Procuradores de Pobres.

- La Institución de los Procuradores de Pobres se estructuró como órgano independiente con amplias facultades de investigación, siendo una de sus características más importantes la imparcialidad, con lo cual se mantenía al margen de las presiones de carácter político.

- Sus servicios eran gratuitos y tenían libre acceso al Procurador de Pobres únicamente las personas de escasos recursos económicos afectadas por actos arbitrarios de las autoridades.

- Además tenían facultades para proceder de oficio pero sin embargo, podían conocer a instancia de parte agraviada y actuaban por iniciativa propia - siempre que presumieran la existencia de cualquier injusticia en contra de los Pobres.

- Estaban facultados para solicitar de la autoridad responsable la pronta e inmediata reparación.

- Existía una carencia de atribuciones de carácter jurisdiccional y la ausencia de efectos vinculatorios en sus determinaciones.

- Los Procuradores de Pobres debían ser nombrados por el Gobierno (Ejecutivo) y el periodo para ejercer el cargo era indeterminado.

- Se exigía que el titular de la Procuraduría -

debería ser una persona íntegra con un modo honesto de vivir y con conocimientos en Derecho y además con la preferencia de que fuera una persona perteneciente al grupo económicamente débil (pobres).

- Se podía multar, suspender y destituir a los Procuradores de Pobres con causa justificada, es decir a cualquier incumplimiento de las obligaciones a cargo de los Procuradores.

- Quedaban sujetos a una responsabilidad estricta y se les hacía responsables no sólo ante el Gobierno sino al Poder Legislativo y al Judicial, con el fin de vigilar la forma en que los Procuradores desempeñaban sus funciones.

- En caso de que los Procuradores de Pobres fuesen destituidos del cargo quedaban inhabilitados para poder obtener otros empleos en el Estado.

- No estaban obligados a rendir informes especiales o anuales al Gobierno respecto a los resultados de sus gestiones.

- Eran competentes para conocer de todo exceso, agravio, mal trato, tropelías o vejaciones, que contra las personas desvalidas cometieran las autoridades judiciales, políticas (administrativas), militares o cualquier funcionario o agente público dentro del Estado de San Luis Potosí.

- Por último, los Procuradores de Pobres tenían facultades ejecutivas que consistían en la posibilidad

dad de informar a los superiores jerárquicos sobre la conducta de las autoridades responsables y de denunciar públicamente a través del periódico oficial del Estado, la conducta y el proceder de las referidas autoridades responsables que no hubieran satisfecho las reclamaciones interpuestas, en representación de los desválidos.

b).- Proyecto de la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos en el Estado de Nuevo León.

El 23 de Diciembre de 1978 fué presentada ante la Legislatura del Estado de Nuevo León por el entonces Gobernador Dr. Pedro Zorrilla Martínez una iniciativa para la Defensa de los Derechos Humanos, según señala el Lic. Héctor Fix Zamudio /8/ con el fin de establecer una Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos dependiente del propio Gobierno de dicha entidad federativa, y así realizar todo tipo de gestiones, complementarias de los instrumentos jurídicos ya existentes para proteger dichos derechos fundamentales, tanto los consagrados en la Constitución Federal como en la de la citada entidad, y por supuesto comprendía la investigación de las quejas y reclamaciones de los gobernados contra las autoridades, tanto municipales, estatales o federales, con el deber de llevar y hacer pública una relación de los

/8/ Fix Zamudio, Héctor. "Posibilidad del Ombudsman en el Derecho Latinoamericano" LA DEFENSORIA DE LOS DERECHOS UNIVERSITARIOS DE LA UNAM Y LA INSTITUCION DEL OMBUDSMAN EN SUECIA. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS UNAM, ESTUDIOS ESPECIALES No. 23. UNAM, 1986, pp. 79.

casos atendidos para constituir futuras bases de legislación o procedimiento de defensas.

En el Proyecto además se establecía que la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos en el Estado contaría con oficina encargadas de ofrecer y asegurar la asesoría y la representación legal e integrará a los defensores de Derechos Humanos que se requerirían, que podrían trabajar directamente en las dependencias o localidades en que a juicio del titular del Ejecutivo sea necesario, en cualquier parte del Estado de Nuevo León, se imponía la obligación de que todas las autoridades y los particulares les prestaran la más amplia ayuda para el cumplimiento de sus obligaciones que eran del mayor interés público.

Lamentablemente dicho proyecto no tuvo consagración legislativa.

c).- La Procuraduría de Vecinos de Colima.

Por acuerdo del Ayuntamiento del Estado de Colima, el 21 de noviembre de 1983 se creó el "Procurador de Vecinos" y en las consideraciones de dicho acuerdo municipal se hace referencia expresa a la Institución Sueca del Ombudsman como Organismo Tutelador de los Derechos de los Administrados.

En los preceptos relativos se establece que el citado Procurador de Vecinos será designado por el cabildo a propuesta del Presidente Municipal, con las atribuciones de recibir e investigar en forma expedita las quejas, reclamaciones y proposiciones que

por escrito y oralmente presenten los afectos por -- la actividad de la administración pública local, y -- como resultado de dicha investigación, proponer a la autoridad respectiva vías de solución a las cuestiones planteadas, que no tendrán carácter imperativo, y además deberá rendir anualmente al citado cabildo municipal un informe de sus actividades, incluyendo las propuestas de solución y las respuestas de las -- autoridades requeridas con las proposiciones de re-- formas al procedimiento y a las leyes que regulan la actividad de la administración pública local.

Con apoyo en este ejemplo del municipio de la ciudad de Colima, dicha Institución del Procurador -- de Vecinos se institucionalizó en la Ley Orgánica Mu-- nicipal de Colima, publicada en el periódico oficial de dicha entidad federativa el 8 de diciembre de -- 1984, puesto que, según sus artículos 94 y 95, los -- cabildos municipales pueden designar a propuesta del Presidente Municipal, al citado funcionario con las mismas atribuciones de recibir e investigar las que-- jas de los habitantes del municipio respectivo contra la actividad de la administración pública local, pro-- poner soluciones y rendir los informes anuales co-- rrespondientes.

Al respecto no se tienen datos prácticos de la eficacia práctica de la institución, al menos en teo-- ría se han señalado sus características esencia-- -- les / 9 /.

Cabe señalar que uno de los intentos más recien--

tes sobre el particular han sido diversas instituciones, creadas en donde aún no se han visto los resultados prácticos sobre su eficiencia como son: La Procuraduría de Protección Ciudadana de Aguascalientes - de 1987; la Defensoría de los Derechos Universitarios creada por el estatuto del 20 de mayo de 1985 en donde se define que: "La Defensoría de los Derechos Universitarios es el 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 investigaciones necesarias, ya sea a petición de parte o de oficio, y proponer, en su caso, soluciones a las autoridades de la propia Universidad. /10/

CAPITULO III

"INSTITUCIONES ESPECIALIZADAS DE CONTROL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LA ACTUALIDAD EN - - NUESTRO PAIS, DEPENDIENTES DEL PODER EJECUTIVO QUE TUTELAN A LOS GOBERNADOS".

A.- SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION

- 1.- Antecedentes Históricos.
- 2.- Objetivos.
- 3.- Atribuciones.
- 4.- Organigrama.
- 5.- Facultades.
- 6.- Competencia.
- 7.- Evaluación de sus actividades.

B.- CONSEJO TUTELAR PARA MENORES INFRACTORES DEL DISTRITO FEDERAL.

- 1.- Antecedentes Históricos.
- 2.- Objetivos.
- 3.- Atribuciones.
- 4.- Procedimiento ante el Consejo Tutelar.
- 5.- Estructura Orgánica.
- 6.- Funciones.
- 7.- Evaluación de sus actividades.

C.- PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR.

- 1.- Antecedentes Históricos.

- 2.- Naturaleza Jurídica.
- 3.- Atribuciones.
- 4.- Estructura Orgánica.
- 5.- Procedimientos.
- 6.- Evaluación de sus actividades.

D.- PROCURADURIA SOCIAL DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

- 1.- Naturaleza Jurídica.
- 2.- Objetivos.
- 3.- Atribuciones.
- 4.- Facultades.
 - a).- Facultad para solicitar informes a la autoridad.
 - b).- Facultad indagatoria o de investigación.
 - c).- Facultad de promover el cambio administrativo.
- 5.- Acuerdo por el que se crea la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal.
- 6.- Análisis comparativo entre la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, el Consejo Consultivo de la ciudad de México y la Contraloría General del Departamento del Distrito Federal.
- 7.- Estructura Orgánica.
- 8.- Evaluación de sus actividades.

E.- UNIDAD DE ATENCION A LA CIUDADANIA DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA.

- 1.- Sistema de Orientación, Información y Quejas.

- a).- Antecedentes Históricos.
- b).- Análisis del Sistema de Orientación, Información y Quejas.
- c).- Funciones de la Unidad de Orientación, Información y Quejas.
- d).- Evaluación de las actividades de la Dirección de Quejas de Presidencia de la República y de la Unidad de Atención a la Ciudadanía.

F.- LA INSTITUCION DEL MINISTERIO PUBLICO Y LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA.

- 1.- Antecedentes Históricos.
- 2.- Atribuciones.
- 3.- Estructura Orgánica.
- 4.- Evaluación de sus actividades.

G.- PROCURADURIA DE LOS JOVENES.

H.- LA DEFENSORIA DE OFICIO.

A.- SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION.

El fenómeno de la corrupción asume en nuestro país un carácter matizado por condicionamientos históricos y la vinculación específica entre la sociedad civil y las instituciones, y en las diferentes etapas de nuestra historia se ha producido e incluso desarrollado una tendencia de la autoridad a asumir un carácter dual en su relación con los grupos individuales. De esta doble faceta que asumió la autoridad en la historia del país, el mexicano empezó hacer con incertidumbre y desconfianza las acciones emprendidas por la autoridad, pues se acostumbró a recibir mal y bien de una misma instancia. En el Estado vió tanto a un amigo, como a un enemigo potencial contra el que no podía luchar ni ofrecer resistencia y del que prefirió depender. Ante esta situación fue necesario que principios como el de la "Renovación Moral" encausado e instituido por el Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, se solidificara sugiriendo cambios importantes en la Administración Pública Federal, es así como la Secretaría de la Contraloría General de la Federación ha expresado en distintos instrumentos administrativos las facultades que le competen en relación a los nuevos conceptos que contemplan las reformas al Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El Sistema de Quejas y Denuncias representa una vía de acción por medio de la cual los ciudadanos ejercen una vigilancia sobre la actuación de quienes están al servicio del Estado. El sistema abarca los campos relativos a la gestión de las oficinas de que

jas y denuncias, a resolución de inconformidades, y al uso de bienes y servicios asignados a los servidos públicos dentro de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, y así que en el desempeño de las actividades de dicha Secretaría se va -- más allá del combate a la corrupción de la fiscalización y de la vigilancia de la conducta de los servidores públicos plasmando nuevamente la tesis que animó su surgimiento, el de realizar actividades de carácter preventivo que inducen a mejorar la gestión pública así como a contrarrestar y evitar que se den actitudes negativas que se reflejen en inmoralidad e ineficiencia.

1.- Antecedentes Históricos:

La presencia de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación se inscribe en la aspiración de una Administración Pública honesta y eficiente, y tiene su origen legal en las modificaciones legislativas aprobadas el 29 de diciembre de 1982 presentando gran semejanza con la Oficina General de -- Contabilidad de los Estados Unidos que existe desde el año de 1921.

En nuestro país el único antecedente de dicha -- Secretaría es el Departamento de Contraloría previsto en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado publicado en el Diario Oficial de fecha 31 de diciembre de 1917.

Considero conveniente hacer una breve mención -- del funcionamiento de la Oficina General de Contabilidad de Estados Unidos por la gran semejanza que --

guarda con la Secretaría de Contraloría General de - la Federación, dicha oficina se ubica orgánicamente dentro del Poder Legislativo con cierta independen-- cia en relación con él, teniendo como función princi-- pal la de "vigilar la forma en que el Jefe del Ejecu-- tivo desempeña sus responsabilidades administrativas dentro del marco de la Constitución" / /, además de que tiene facultades discrecionales para realizar au-- ditorías y evaluar casi todos los programas del Po-- der Ejecutivo e incluso, con ciertas limitaciones, - las operaciones del Congreso y del Poder Judicial. - Dicha Oficina es un órgano no político y no partidista. La Oficina está a cargo de un Contralor General y el nombramiento del Contralor General como el del Subcontralor lo realiza el Presidente de la Repúbli-- ca con la ratificación del Senado, durando en su en-- cargo 15 años y únicamente puede ser removido cuando medie acusación fundada.

Entre otras de las facultades que tiene el Con-- tralor está el de averiguar los hechos, comunicar el resultado de sus investigaciones al Congreso, tiene el poder de persuasión pero no facultades para orde-- nar que se cumplan ciertas acciones necesarias como resultado de las Auditorías. Así el poder de persua-- sión, la reputación de justicia, a la objetividad y a la credibilidad de la oficina, logran que las audi-- torías merezcan respeto y provoquen cambios en la Ad-- ministración Financiera o de Programas, y en la Di-- rección General de los mismos.

Originalmente su actuación se dirigía al cumplimiento legal, y no hacia la economía, eficiencia y - eficacia de las operaciones gubernamentales, su búsqueda se limitaba a errores, malas interpretaciones y fechorías. El resultado de ésta actitud fue en el sentido de que no existía ninguna cooperación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo redundando en el no mejoramiento de la administración financiera general.

Después de 1970 y ante la preocupación en los - Estados Unidos del Congreso y de la Oficina General de Contabilidad se aumentaron los esfuerzos para combatir el fraude, robo y error y así se persiguió que las empresas y organismos corrigieran los puntos débiles en su control interno y funcionaran tal como - fueron planeados y se le otorgó actualmente a dicha Oficina General de Contabilidad la evaluación de la economía y eficiencia con que se manejan los programas, procurando una mejor preparación en los administradores con el fin de que se logre un conocimiento amplio de la importancia del programa dentro de la - Planeación General y sus implicaciones sociales y -- y económicas, también un conocimiento exacto del grado de eficacia del programa en el logro de las metas establecidas.

2.- OBJETIVOS:

La Secretaría surge para dar unidad conceptual y dirigir los esfuerzos que, dispersos, ya se realizaban en el sector público en materia de control, -- fiscalización y evaluación, así conjunta orgánicamente los instrumentos que se utilizan en tareas de ese

carácter y busca estructurar en forma sistemática la parte final del proceso de planeación nacional.

Actúa también como canal de comunicación con la sociedad para atender sus inconformidades y sugerencias en relación con el funcionamiento de la administración federal, la calidad del quehacer público y el comportamiento de los servidores públicos; así -- instrumentó para ello los programas de quejas y denuncias, simplificación administrativa, inconformidades y situación patrimonial.

La Secretaría tiene la responsabilidad de planear, organizar y coordinar el Sistema Integrado de Control y Evaluación Gubernamental (SICEG) que propicia la transparencia, eficiencia y honestidad en el uso y destino de los recursos públicos; asimismo, -- trabaja como órgano de control interno del Poder Ejecutivo Federal para coordinar acciones que en esa materia realiza el resto del aparato administrativo.

3.- ATRIBUCIONES:

a).- Planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental.

b).- Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos.

c).- Expedir las normas que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal.

d).- Discrecionalmente podrá requerir de las dependencias competentes, la instrumentación de normas complementarias para el ejercicio de facultades que aseguren el control.

e).- Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

f).- Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control.

g).- Comprobar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio y fondos y valores de la propiedad o al ciudadano del Gobierno Federal.

h).- Sugerir normas a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros en relación con el control y fiscalización de las entidades bancarias y de otro tipo que formen parte de la Administración Pública Federal.

i).- Realizar, por sí o a solicitud de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto o de la Coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las de-

pendencias y entidades de la Administración Pública Federal con el objeto de promover la eficiencia en sus operaciones y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas.

j).- Inspeccionar y vigilar directamente o a través de los órganos de control que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de: sistemas de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración.

k).- Opinar previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros que elabore la Secretaría de Programación y Presupuesto, así como sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

l).- Informar anualmente al titular del Ejecutivo Federal sobre el resultado de la evaluación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que hayan sido objeto de fiscalización e informar a las autoridades competentes, si así fuere requerida, el resultado de tales intervenciones.

m).- Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores de la

Administración Pública Federal y verificar y practicar las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las leyes y reglamentos.

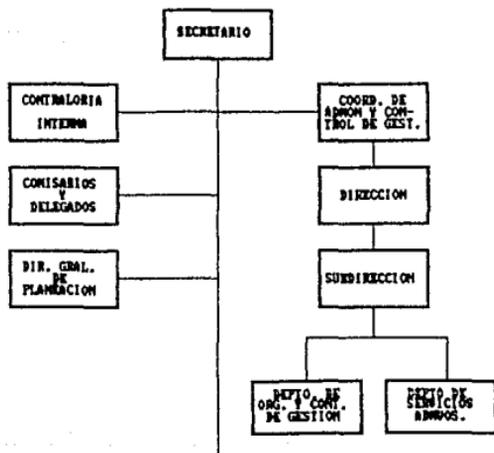
n).- Una de las atribuciones más importantes y la que nos interesa más en este estudio es la que se refiere a atender las quejas que presenten los particulares con motivo de acuerdos, convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de acuerdo con las normas que se emitan.

o).- Así como conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos para constituir responsabilidades administrativas, aplicar las sanciones, que correspondan en los términos que las Leyes señalen, y en su caso, hacer las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público prestándole para tal efecto la colaboración que le fuese requerida.

p).- Y por último vigilar el cumplimiento de las normas internas de la Secretaría, constituir las responsabilidades administrativas de su persona aplicándole las sanciones que correspondan hacer al efecto las denuncias que hubiere lugar.

4.- ORGANIGRAMA.

Conforme al Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 19 de enero de 1983 y reformado el 30 de julio de 1985 se establece en el Artículo 2 que la Secretaría contraría con las siguientes unidades administrativas:



SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION

5.- FACULTADES:

La Secretaría es el complemento necesario de -- los avances ya logrados en otras áreas de la administración pública en materia de planeación, programación y presupuestación, pues consolida las instancias de control, fiscalización y evaluación, así al unir la Contraloría sus esfuerzos con los de otras entidades del sector público encargadas de la normatividad para el uso de los recursos públicos, contribuirá a que se abandonen sistemas absoletos de vigilancia y control casuísticos a fin de orientarlos al ciudadano de programas prioritarios, de proyectos -- estratégicos y de sectores vitales, sin menoscabo de la atención de todo el aparato público.

La Secretaría conjunta las facultades, antes -- dispersas, en materia de autocontrol del Poder Ejecutivo; de esta manera, si integran en ella las tres -- fases del proceso de control de la administración -- pública: el control preventivo, el fiscalizador y el sancionador. Es posible afirmar que estas facultades que ahora agrupa la Contraloría ya existían dentro -- del aparato público, sólo hacía falta, pues, integrarles y vincularlas a las otras etapas del proceso administrativo.

Encabeza asimismo un sistema de control y vigilancia que no centraliza estas tareas en una sola dependencia del Ejecutivo, sino que convierte a todas ellas en corresponsables plenas de instrumentarle en los campos de su responsabilidad y competencia. La Ley faculta a la Contraloría para realizar evaluaciones de las dependencias y entidades públicas para conocer la forma y la eficiencia con que se están uti-

lizando los recursos encargados a la Federación.

6.- COMPETENCIA:

La órbita de competencia de la Contraloría es la reservada por la Constitución a la Federación, pero es también un instrumento de apoyo a las entidades federativas y a los municipios. La Legislación vigente prevé mecanismos para que, sin invadir las facultades de los Poderes locales, el Gobierno Federal pueda celebrar convenios con los estados y municipios a fin de que la Secretaría preste colaboración en la modernización de sus administraciones y puedan contra los mecanismos de control similares a los del Gobierno Federal. En todos los casos, serán las autoridades locales las encargadas de controlar sus propios recursos patrimoniales, con pleno respeto a la soberanía de que se encuentran investidas.

7.- EVALUACION DE SUS ACTIVIDADES:

La Secretaría ha incorporado medidas que permiten el seguimiento de los asuntos que resultan en fincamiento de responsabilidades, en aplicación de sanciones o los que concluyen en denuncia; con el fin de identificar los de mayor incidencia y apoyar con ello el esquema de acción para el programa de mejoramiento de los servicios públicos federales, así con el objeto de dar uniformidad a los procedimientos administrativos para fincar las responsabilidades, se elaboró y distribuyó la guía para la aplicación del sistema de Responsabilidades en el Servicio Público.

Respecto al Sistema de Quejas y Denuncias se establecieron dichas oficinas en todas las dependencias y en las principales entidades de la Administración Pública Federal; mismas que aplican los procedimientos disciplinarios correspondientes, de conformidad con lo previsto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En el año de 1985 se recibieron y atendieron -- 1,750 quejas en contra de servidores públicos, mismas que en su totalidad fueron tramitadas; se tomaron diferentes tipos de resoluciones de acuerdo con la falta cometida, que van desde la destitución e inhabilitación hasta amonestaciones y casos de improcedencia. Al respecto fueron destituidos 82 servidores públicos e inhabilitados 65. Se ha puesto en funcionamiento el registro de servidores públicos sancionados e inhabilitados, en forma expedita, de conformidad con lo establecido en la Ley de la materia.

En 1986 la Dirección de Responsabilidades atendió 1,820 quejas y denuncias, de las cuales fueron remitidas a diversas Contralorías para la instauración del procedimiento administrativo 820; fueron remitidas por incompetencia para su atención a diversas dependencias del Ejecutivo Federal y empresas paraestatales y del sector público 675; en estudio 28; archivadas por improcedentes 67 y en procedimientos administrativos 230.

En el año de 1987 y dentro de las prioridades de la Secretaría dentro del Programa de Protección al Ciudadano, que serán orientadas a la constante vigilancia en el cumplimiento de las responsabilidades a las que están sujetos quienes tienen encargos pú--

blicos, y sirven por este conducto a la Nación, objetivo al que se han encaminado todos los esfuerzos de la Secretaría, principalmente mediante la verificación de las quejas y denuncias presentadas por la ciudadanía, así como en la revisión de convocatorias y bases de concursos y subastas del sector público y cuyo fin se concreta a modificar la conducta y desempeño del servicio público hacia una mayor eficiencia y honestidad.

Del mes de septiembre de 1986 al mes de agosto de 1987 se atendieron y tramitaron 1,739 quejas y denuncias recibidas por diversos medios y 700 fueron remitidas a diversas Contralorías para la instrucción del procedimiento administrativo; 582 fueron remitidas por incompetencia para su atención a diversas dependencias del Ejecutivo Federal, empresas paraestatales y del sector público; 56 en estudio; 210 archivadas por improcedencia; 191 procedimientos administrativos.

En cuanto a la atención de los reclamos y demandas del ciudadano ante actitudes contrarias a la ética y a los niveles de eficiencia requeridos en la Administración Pública Federal, se han llevado a cabo verificaciones de quejas y denuncias sobre presuntos responsabilidades imputables a servidores públicos.

Las acciones de verificaciones realizadas por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en lo referente a quejas y denuncias periodísticas, sumaron 448, las cuales fueron remitidas a la Dirección de Responsabilidades para los efectos procedentes. Por otra parte, se han realizado 62 verifi

caciones directas, de las cuales se remitieron 9 a la Dirección de Responsabilidades por presuntas responsabilidades administrativas, 30 a la Dirección de Registro Patrimonial por haberse detectado posibles irregularidades en el patrimonio de servidores públicos, 5 a diversas áreas de esta Secretaría que a solicitud de las mismas se practicaron, 7 a Contralorías Internas de diversas Dependencias por considerarse de su competencia y 11 archivadas por improcedentes.

Una evaluación a los cinco años de la creación de la Secretaría es que se han ido perfeccionando los mecanismos de control, orientándose cada vez más hacia un aspecto preventivo y correctivo de las desviaciones e irregularidades en el manejo de los recursos públicos; el mecanismo de control de gestión que se refiere a la vigilancia y el seguimiento de los compromisos y objetivos de los programas de trabajo y de los asuntos prioritarios; el control de la legalidad que implica la verificación exhaustiva del cumplimiento de las disposiciones en vigor; y la Contraloría Social que pugna por la incorporación y la participación activa de la Sociedad en la vigilancia y la evaluación del quehacer gubernamental.

El concepto de Contraloría Social se fundamenta en la antigua aspiración de la humanidad de vincular los cargos públicos a la responsabilidad inherente. Esto se expresa en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1789 en su artículo 15: "La Sociedad tiene derecho a tomar cuenta a todos los agentes públicos de su administración". La Contraloría Social implica aprovechar el enorme potencial que encierra la participación ciudadana en la vigilancia -

del quehacer gubernamental y, además, limitar el arbitrio del gobernante frente al gobernado; es la defensa del ciudadano frente al Estado.

El 1° de Septiembre de 1988 al rendir el C. Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, su Sexto y último Informe de Gobierno conforme al artículo 69 constitucional de informar a la Nación sobre el estado que guardaba la Administración Pública, estableció que en -- los últimos doce meses de su gestión se habían atendido en los Sistemas de Quejas y Denuncias y de Inconformidades de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación 1,571 quejas en contra de -- servidores públicos, instruyéndose 174 procedimientos administrativos derivados de estas demandas.

Al rendir el 1° de Noviembre de 1989 en razón -- de la Reforma Constitucional de 1968, el Primer Informe de Gobierno el C. Lic. Carlos Salinas de Gortari, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, estableció en el rubro correspondiente el Avance Programático de la Contraloría General de la Federación que se habían atendido y tramitado 1,368 quejas y denuncias que originaron la instrucción de los procedimientos administrativos, en los que se -- dictaron 142 sanciones.

Los resultados de las actividades realizadas -- por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación han arrojado una actitud benéfica en cuanto los gobernados sienten que existe un mayor control -- de los servidores públicos ya que al rendir sus declaraciones patrimoniales han demostrado si existe -- o no una rectitud en los manejos de los fondos públicos, pero por lo que respecta a las quejas y denun--

cias de la cuales a conocido dicha Secretaría es mínimo el número de las procedentes según los informes rendidos, esto demuestra que por compromisos políticos, amistad, compañerismo, interés y gratitud no se toman procedentes muchas quejas justificadas que se le presentan, lo que implica que no existe una imparcialidad en sus actividades que realiza y que sus objetivos no son fielmente cumplidos.

B.- CONSEJO TUTELAR PARA MENORES INFRACTORES DEL DISTRITO FEDERAL.

En fecha 2 de agosto de 1974 se publica en el Diario Oficial de la Federación la "Ley que crea el Consejo Tutelar para Menores Infractores del Distrito Federal" y conforme a dicha Ley se define al Consejo Tutelar como una Institución que tiene por objeto promover la readaptación social de los menores, mediante el estudio de la personalidad, la aplicación de medidas correctivas y de protección y la vigilancia del tratamiento del menor.

Así siguiendo los lineamientos marcados en el Plan Nacional de Desarrollo que establece que el Estado Social de Derecho debe instituir un sistema normativo, de administración de justicia y de seguridad pública, que responda a las exigencias contemporáneas de la sociedad y al proceso de desarrollo, que simplifique los ordenamientos jurídicos, que evite la dispersión de esfuerzos y promueva una actitud de permanente y empeñosa vigilancia de la prevención, la procuración y la administración de justicia.

Concretamente en el contexto de la justicia del

menor de edad este propósito y estos lineamientos -- adquieren características particulares, que se derivan de la evolución y desarrollo de su marco jurídico y de la naturaleza del infractor, de su ambiente familiar y su ámbito social.

Y es así como a la Secretaría de Gobernación le corresponde conforme el artículo 27 fracción XXVI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial el 29 de diciembre de 1976, la función de organizar la defensa y prevención social contra la delincuencia, estableciendo en el Distrito Federal un Consejo Tutelar para Menores Infractores de más de seis años e Instituciones Auxiliares; creando colonias penales, cárceles y establecimientos penitenciarios en el Distrito Federal y en los Estados de la Federación, mediante acuerdo con sus Gobiernos, ejecutando y reduciendo las penas y aplicando la retención por delitos del orden federal o común en el Distrito Federal; así como intervenir conforme a los Tratados relativos, en el traslado de los reos a que se refiere el quinto párrafo del artículo 18 constitucional.

1.- ANTECEDENTES HISTORICOS:

En la evolución de la justicia del menor infractor se distinguen dos momentos que se caracterizan por avances significativos en favor de la readaptación del menor, es en el año de 1929 en que se crea el Tribunal para Menores, siendo aquí el primer paso en el que el menor es sustraído del proceso penal de adultos para incluirlo en el derecho social.

Y un segundo momento histórico que se presenta en 1974 al aprobarse la ley que crea el Consejo Tutelar, en el que ya concretamente se reafirma el carácter de tutela de la institución, en su más amplio -- sentido. No se trata ya más de un tribunal y se deslinda con gran nitidez el proceso del menor de los -- órganos de jurisdicción penal. El menor se considera socialmente responsable, con el fin de que el Estado pueda realizar su obra tutelar y de readaptación social.

2.- OBJETIVOS:

El principal objetivo que tiene el consejo Tutelar es el de "promover la readaptación social de los menores, mediante el estudio de la personalidad, la aplicación de medidas correctivas y de protección y la vigilancia del tratamiento del menor", sin embargo se han señalado ciertos objetivos específicos durante el Programa de Trabajo de dicho consejo, concretamente para el período 1983-1988 y éstos fueron y siguen siendo:

- a).- Contar con una institución que posibilite un manejo diferenciado y especializado del menor infractor de acuerdo a sus características y naturaleza.
- b).- Enmarcar las acciones del Consejo Tutelar dentro de una concepción integral de justicia.
- c).- Contar con las medidas necesarias para tener -- una continuidad en la aplicación de éstas, y
- d).- Contar con una estructura institucional que tenga como unidad de análisis y tratamiento al menor, su familia y su grupo social.

3.- ATRIBUCIONES:

- a).- Planear, programar, organizar, dirigir, controlar y evaluar el desempeño de las funciones correspondientes al Consejo Tutelar.
- b).- Proponer a la superioridad la resolución de los asuntos cuya tramitación corresponda al Consejo Tutelar.
- c).- Formular dictámenes, opiniones e informes que le sean solicitados por la superioridad.
- d).- Formular los proyectos de programas y del presupuesto del Consejo tutelar, así como gestionar la ampliación de los recursos que sean necesarios para un cabal desarrollo de las funciones que se tengan encomendadas.
- e).- Asesorar técnicamente en asuntos de su especialidad a los funcionarios de la Secretaría.
- f).- Coordinarse con otras Direcciones cuando así se requiera para el mejor funcionamiento de la Secretaría.
- g).- Expedir certificaciones de los documentos existentes en el Consejo Tutelar cuando medie acuerdo expreso para tal efecto del titular de la se cretaría de Gobernación.
- h).- Promover la readaptación social de los menores de 18 años en los casos a que se refiere el artículo 2° de la Ley que crea el Consejo Tutelar para Menores Infractores del Distrito Federal, mediante el estudio de la personalidad, la aplicación de medidas correctivas y de protección y la vigilancia del tratamiento.
- i).- Intervenir en los términos de la Ley que crea el Consejo Tutelar para Menores Infractores del Distrito Federal, cuando los menores infrinjan

las Leyes Penales o los Reglamentos de policía y buen gobierno, o manifiesten otra forma de -- conducta que haga presumir, fundadamente, una -- inclinación a causar daños, a sí mismo, a su familia o a la sociedad, y ameriten, por lo tanto, la actuación preventiva del consejo.

- j).- Solicitar el auxilio de la dirección General de Servicios coordinados de Prevención y Readaptación Social, así como el de otras Dependencias del Ejecutivo Federal, en la medida de las atribuciones de éstos.
- k).- Desempeñar las demás funciones que le encomienden las Leyes, Reglamentos, Acuerdos o el Titular de la Secretaría de Gobernación.

4.- PROCEDIMIENTO ANTE EL CONSEJO TUTELAR.

El procedimiento en materia de menores infractores atenderá primordialmente a las características -- de personalidad del sujeto, relegando a segundo término el hecho o infracción imputada, a diferencia -- del juicio en adultos, en donde predomina la consideración de la conducta delictiva.

En dicho procedimiento pueden distinguirse tres etapas bien diferenciadas a partir de que un sujeto es puesto a disposición del Consejo Tutelar:

- 1.- ETAPA INICIAL, en la cual se determina la competencia de actuación del Consejo.
- 2.- ETAPA DE OBSERVACION, momento en que por diversos medios se establece un diagnóstico de personalidad que posteriormente debe servir para fundar las medidas acordadas por la Sala que cono

ca del caso.

- 3.- PERIODO DE TRATAMIENTO en el cual el menor deberá modificar su conducta de manera tal, que al finalizar este, muestre rasgos definidos de integración social. Así atendiendo a las características de personalidad de cada menor, mismas que son definidas a partir de las conclusiones obtenidas de los estudios realizados; se formula un proyecto de resolución en el cual, entre otros elementos, se incluyen las medidas de tratamiento que deberán aplicarse a fin de conseguir una adaptación social adecuada. Una vez aprobado por la Sala dicho proyecto adquiere un carácter de Resolución Definitiva, debiendo especificar en su contenido las medidas y tipo de tratamiento a que se verá sujeto al menor de cuyo caso se conoce.

Se establece en el artículo 61 de la Ley que -- crea el Consejo tutelar para Menores Infractores del Distrito Federal que podrá disponerse -- el internamiento en la institución que corresponda, o bien la libertad del menor que siempre será vigilada.

Por lo que se refiere al internamiento, esta -- disposición deberá ser ejecutada por la dirección General de Servicios Coordinados de Prevención y Readaptación Social, y para tal efecto en el distrito -- Federal se han establecido cinco instituciones diferentes, las cuales presentan estructuras similares -- que sólo se ven alteradas por las adecuaciones que -- deben hacerse atendiendo a las características de la población:

- Escuela Hogar para Varones, que atiende una -

- población de sujetos entre 6 y 14 años de --
edad.
- Escuela Orientación para Varones en donde son internados sujetos de más de 15 años de edad.
 - Escuela Hogar para Mujeres, homóloga a la de varones.
 - Escuela Orientación para mujeres, homóloga a la de los varones.
 - Escuela para Menores Infractores con Problema de Aprendizaje.

En el capítulo VIII de la Ley que crea el Consejo Tutelar se prevé la existencia del recurso de --
impugnación, el cual puede ser utilizado en esta parte
del procedimiento, siendo dos los elementos que --
es pertinente analizar respecto a dicha impugnación:

- 1).- Dicha inconformidad debe manifestarse siem
pre que no se hubiesen acreditado los he--
chos atribuidos al menor o a la peligrosi-
dad de éste o por habersele impuesto una --
medida inadecuada a su personalidad y a --
los fines de su readaptación social.
- 2).- El Promotor o el Jefe de Promotores son --
las únicas personas autorizadas por la ley
para presentar este recurso aún cuando la
petición de hacerlo pueda ser manifestada
por quien ejerza la patria potestad o la --
(patria potestad o la) tutela sobre el me- --
nor.

5.- ESTRUCTURA ORGANICA:

Consta de cuatro áreas el Consejo Tutelar:

AREA JURISDICCIONAL Y DE GOBIERNO.- Está constituida por el Pleno, la Presidencia, las dos Salas y el Cuerpo de Promotores. En ella se resuelven y dictaminan los casos y se delinearán las disposiciones de orden interno al Consejo.

AREA TECNICA.- Está constituida por la clínica de la conducta y los departamentos psicológico, médico, pedagógico, social y de identificación. Sus actividades se orientan a apoyar técnicamente la asistencia del menor y las resoluciones de los casos.

AREA ADMINISTRATIVA.- Está constituida por los departamentos de personal, programación y presupuesto y servicios generales. Sus actividades se orientan a asistir administrativamente a las demás áreas del Consejo.

AREA DE ATENCION AL MENOR.- De esta área dependen los Centros de Observación de varones y de mujeres, la unidad de recepción y la unidad de actividades formativas. Se vigilará que la atención psicológica, médica, social y pedagógica brindada al menor, durante su estancia en el Consejo, no se proporcione en forma fragmentada y esporádica, sino que emane de una visión integral del tratamiento requerido.

6.- FUNCIONES:

Las funciones de las diferentes áreas son:

AREA JURISDICCIONAL.- Estudiar y resolver los casos de los menores infractores presentados ante el Consejo Tutelar. Determinar el tratamiento que se ha de aplicar al menor y vigilar la evolución del mismo. El área jurisdiccional debe determinar los lineamientos básicos de resolución de los casos.

AREA TECNICA.- Ofrecer los recursos técnicos para el diagnóstico, así como las acciones terapéuticas requeridas en los centros de observación y en la clínica de la conducta. Establecer la relación del Consejo con las instituciones académicas que coadyuven a la atención del menor.

AREA DE ATENCION AL MENOR.- Facilita al menor en su estancia en el Consejo las condiciones que permitan su bienestar en lo relacionado a su salud, seguridad, educación ocupacional y recreación.

AREA DE ADMINISTRACION.- Planear, programar, coordinar, evaluar y controlar los recursos humanos, materiales y financieros de la institución, vigilando la aplicación y cumplimiento de las disposiciones legales y administrativas por parte del personal del Consejo Tutelar.

7.- EVALUACION DE SUS ACTIVIDADES:

El medio ambiente del Consejo Tutelar ha sufrido notables cambios en los últimos diez años, derivados principalmente de un acelerado crecimiento demográfico, de una irregular concentración y distribución de la población en el distrito Federal y de los efectos del rápido crecimiento industrial.

El problema de los menores infractores es de -- amplias dimensiones e importancia. Basta mencionar -- que el 47% de la población del Distrito Federal es -- menor de edad, su atención es una tarea de gran rele -- vancia para procurar mejores perspectivas para el -- país.

Los ingresos de menores infractores al consejo Tutelar del Distrito Federal en 1982 y 1983 fueron -- de 3,554 y 6,272 respectivamente. Lo anterior signi -- fica un incremento de 76%. Del total de ingresos en -- 1983, el 87% fueron varones y el 13% mujeres.

Es importante mencionar que en 1983 el Consejo Tutelar alcanzó una cifra sin precedente en cuanto -- al número de ingresos. Relacionado con lo anterior, el 85% de los menores que ingresaron al Consejo Tute -- lar en 1983, tenían entre 15 y 17 años.

Por otro lado, las principales causas de ingre -- so al Consejo Tutelar en 1983, fueron: robo (52%), -- daño en propiedad ajena (5%), faltas de conducta -- (7%) y otras causas como homicidio, intoxicación y -- violaciones (31%).

C.- PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR.

La Procuraduría Federal del Consumidor fué creada por la Ley Federal de Protección al Consumidor de fecha 5 de Febrero de 1976; y su fundamento Constitucional para regular dicha actividad lo encontramos en el Artículo 73 fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se define la Procuraduría como un Organismo Descentralizado de servicio social, con funciones de -- autoridad, con personalidad jurídica y patrimonio -- propio, con objetivo de promover y proteger los derechos e intereses de la población consumidora.

Según la Iniciativa Presidencial con exposición de motivos de fecha 20 de septiembre de 1975, se determinó que el proyecto de Ley era parte fundamental de una política destinada a la protección de las mayorías, pero también un instrumento para corregir vicios y deformaciones del aparato distributivo e impulsar la actividad productiva por la ampliación del mercado interno. Responde a dos propósitos concurrentes que orientan la política del régimen: la modernización del sistema económico y la defensa del interés popular. Asimismo se recalca que estimular la -- conciencia cívica y dotar al pueblo de los instrumentos necesarios para su defensa es deber del Gobierno, que no puede permanecer indiferente ante injusticias reiteradas que merman el ejercicio de las libertades humanas.

La creación de la Procuraduría Federal para la Defensa del Consumidor y las disposiciones relativas a la vigilancia y a la aplicación de sanciones por -

incumplimiento de la Ley, reafirman el carácter de Derecho Social que se atribuye a sus preceptos. Siendo que las normas e instituciones fundamentales previstas por dicho ordenamiento revelan que los actos regulados por él no establecen solamente vínculos -- privados, sino que constituyen fenómenos de carácter social que justifican la presencia del poder público como guardián y vigilante de un interés colectivo de superior jerarquía.

1.- ANTECEDENTES HISTORICOS:

El antecedente más remoto de la Procuraduría Federal del Consumidor se encuentra en la institución jurídica del OMBUDSMAN sueco-finlandés, según DONALD ROWAT, institución que ejercía las funciones de representante de los ciudadanos afectados por actos de los funcionarios públicos cometidos en exceso de sus facultades.

No nace pues el Ombudsman, como una institución exclusivamente protectora de los consumidores, sino de los ciudadanos en general. En Suecia en cambio, - en el sistema anglosajón el CONSUMER-OMBUDSMAN sí -- realiza un papel específico de velar por los intereses de los consumidores.

2.- NATURALEZA JURIDICA:

En el ámbito de la doctrina se ha discutido la naturaleza jurídica de la Procuraduría, existen así autores como el Lic. Barrera Graf que afirman que no es un organismo descentralizado / / pues no consti-

/ / BARRERA GRAF, JORGE. "La Ley Federal de Protección - al Consumidor", Jurídica, México, No. 8, julio de 1976.

tuye una forma de descentralización por servicio, ni realiza un servicio público o de orden técnico; tampoco tiene una fuente propia de ingresos y que los actos que efectúa en representación de la población consumidora los realiza un órgano centralizado de la Administración Pública.

Sin embargo según el artículo 57 de la Ley Federal de Protección al Consumidor le da la categoría de Organismo Descentralizado de Servicio Social y -- con funciones de Autoridad Administrativa.

3.- ATRIBUCIONES:

Dentro de las atribuciones de la Procuraduría Federal del Consumidor esta:

- a).- Representar los intereses de la población consumidora ante cualquier clase de autoridades administrativas y jurisdiccionales;
- b).- Representar colectivamente a los consumidores -- ante instituciones públicas u organismos privados, proveedores de servicios;
- c).- Estudiar y proponer medidas encaminadas a proteger los derechos de los consumidores;
- d).- Asesorar a los consumidores en forma gratuita;
- e).- Denunciar ante las autoridades que corresponda los casos de violación de precios, normas de calidad, peso, medida y otras características de productos y servicios, así como la existencia -- de prácticas monopólicas;
- f).- Conciliar las diferencias entre proveedores y -- consumidores, fungiendo como amigable componedor entre las partes;
- g).- Solicitar a la autoridad administrativa que co-

rresponda, que regule la venta de aquellos productos o servicios perjudiciales para la salud de los consumidores;

- h).- Así como velar para que los contratos de adhesión no contengan cláusulas que establezcan - - prestaciones desproporcionadas a cargo de los - consumidores o les impongan obligaciones inequ^uitativas y en general, velar dentro de su ámbito de competencia por el cumplimiento de la ley y de las disposiciones emanadas de ella (Artículos 59, 62 y 63 de la Ley Federal de Protección al Consumidor).

Para el cumplimiento de sus funciones deben colaborar con la Procuraduría toda clase de autoridades federales y municipales, así como agrupaciones de consumidores creadas con el fin de defender sus intereses. Además tiene la Procuraduría facultades sancionadoras.

4.- ESTRUCTURA ORGANICA:

PROCURADOR FEDERAL

COMISION INTERNA DE ADMINISTRACION Y PROGRAMACION

UNIDAD DE DIFUSION Y RELACIONES PUBLICAS

ASESORIA

SECRETARIA PARTICULAR

SUBPROCURADURIA EJECUTIVA

SUBPROCURADURIA TECNICA

SUBPROCURADURIA DE ORGANIZACION COLECTIVA

DIRECCION GENERAL DE ADMINISTRACION

DIRECCION GENERAL DE ORGANIZACION,
PROGRAMACION Y EVALUACION.

DIRECCION DE DELEGACIONES FEDERALES

DIRECCION GENERAL DE QUEJAS

DIRECCION GENERAL DE CONCILIACION

DIRECCION GENERAL DE ARBITRAJE

DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS JURIDICOS

DIRECCION GENERAL DE ORGANIZACION COLECTIVA.

5.- PROCEDIMIENTOS:

En los conflictos que se dan entre proveedores y consumidores, o reclamaciones de los consumidores, actúa la Procuraduría como amigable componedor y el procedimiento que se sigue es que se cita a las partes a una junta de conciliación y si no se logra la avenencia se les invita para que designen árbitro a la Procuraduría, se levanta acta de los términos de la conciliación o del compromiso arbitral y por último se dicta laudo arbitral.

Por lo general la mayoría de los asuntos se - -

arreglan por medio de la conciliación y en muchos ca sos los consumidores suelen exigir y obtener de las empresas, la indemnización por los daños y perjui- cios que éstos les causaron.

Respecto a las normas que rigen el procedimien- to arbitral son supletorias las aplicables en la Le- gislación Civil.

Por lo que respecta a las resoluciones que dic- te la Procuraduría durante el procedimiento serán re vocables, cuando aquélla intervenga como componedor o como árbitro y son recurribles los laudos emiti- dos, para efectos meramente de aclaración.

Cuando no se cumpla voluntariamente lo conveni- do en la conciliación, o el contenido del laudo arbi- tral, la parte interesada deberá acudir a los Tribu- nales ordinarios, para que ejecuten dichas resolucio- nes. La misma facultad tiene el interesado, cuando - la otra parte rechaza designar como árbitro a la Pro- curaduría; pero para que proceda la promoción ante - dichos Tribunales, es preciso exhibir el documento - en el que se conste que agotó el procedimiento conciliatorio.

6.- EVALUACION DE SUS ACTIVIDADES:

La oficina central de la Procuraduría Federal - del Consumidor se encuentra en la Ciudad de México. Existen 43 Delegaciones en cada una de las entidades federativas, debiéndose establecerse representacio- nes de ella en otros lugares en que se considere in- dispensable, 6 oficinas receptoras de quejas y 7 De- legaciones metropolitanas.

Hasta el momento, los resultados de la Procuraduría Federal del Consumidor han sido muy positivos y esto se debe en parte en que la Procuraduría realiza una campaña permanente de verificación de precios, normas de calidad y otras características de bienes y servicios, visitando directamente las negociaciones en toda la República Mexicana; además de que a través de estudios socioeconómicos analiza y propone toda clase de medidas encaminadas a proteger a los consumidores contando con modernos sistemas de computación para atender rápidamente los asuntos y para consolidar su eficiente sistema integral de informática, en las oficinas centrales, y en las del interior del país, realizando cursos permanentes de capacitación del personal en todas las áreas del organismo, con el objeto de perfeccionar los esfuerzos y la productividad en la atención a los consumidores.

Las causas que más constantemente originan reclamaciones ante la Procuraduría Federal del Consumidor son:

- a).- Las de aumento de precios.
- b).- Incumplimiento de las condiciones contractuales.
- c).- Cobros indebidos.
- d).- Ocultamientos de productos alimenticios.
- e).- Ventas condicionadas.
- f).- Defectos o vicios de fabricación, y
- g).- Malas reparaciones.

En tres aspectos fundamentales se ha acentuado la labor benéfica de la Procuraduría:

- EN LO ECONOMICO, como protectora del salario y del patrimonio de la familia mexicana, sobre todo de la de escasos recursos.

- EN LO POLITICO, al equilibrar las relaciones económicas entre proveedores y consumidores.

- EN LO SOCIAL, al encontrar plena vigencia la Ley Federal de Protección al Consumidor en la solución de los problemas que se presentan directamente en los intercambios comerciales, - mediante una intervención eficiente.

D.- PROCURADURIA SOCIAL DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

En base al Acuerdo de fecha 6 de diciembre de 1988 publicado en el Diario Oficial el 25 de enero de 1989 y con fundamento en los artículos 1º, 17 - - fracción III y 18 fracción IV de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, y 4º del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, - fue creada la "PROCURADURIA SOCIAL DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL", con el propósito de que la actividad de la administración pública del Distrito -- Federal respondiera cada vez de manera más oportuna y eficaz tanto en la atención de asuntos que le planten los particulares, como en la prestación de servicios públicos, siendo indispensable, para lograr tal propósito que los habitantes del Distrito Federal -- dispongan de nuevas vías de interacción con su gobierno; además de que es fundamental satisfacer la demanda de la población en el sentido de recibir una mejor y más expedita así como eficiente atención, por parte de los servidores públicos del Departamento -- del Distrito Federal, con motivo de la gestión de -- sus trámites o como usuarios y beneficiarios de servicios públicos, se hizo necesario establecer otros

mecanismos que garanticen una mejor atención de las demandas individuales y colectivas de beneficio público y social, contando con una vía expedita, gratuita y sin formalidades procedimentales, que a la vez no constituya una instancia ejecutiva ni jurisdiccional.

La Institución de la Procuraduría Social es un medio de control de la administración pública del Departamento del Distrito Federal que va más allá del fin técnico jurídico de la vigilancia del cumplimiento de la Ley.

Así pretende dicha institución mejorar las relaciones entre el Estado y los ciudadanos, evitar o --rectificar las deficiencias o irregularidades que se presentan en el ejercicio de la actividad administrativa y hacer que los funcionarios actúen con mayor sensibilidad en la satisfacción de las necesidades del pueblo y que acepte el cumplimiento a las normas establecidas.

El perfeccionamiento de los medios de defensa del ciudadano contra los actos de la Administración Pública, es una constante en la evaluación de los sistemas democráticos y representa la voluntad política de respeto a la garantía de legalidad, y ante todo, de los derechos fundamentales del ciudadano. El Estado moderno es sólido en la medida en que sea capaz de respetar y hacer respetar estos derechos.

1.- NATURALEZA JURIDICA:

El Ejecutivo del Distrito Federal ha creado la -

figura de la Procuraduría Social como una institución que interviene en las diferencias surgidas entre el ciudadano y la administración pública, para que previa investigación del asunto, emita las sugerencias que logren la solución justa del conflicto.

Si bien es cierto que las determinaciones que emite la Procuraduría Social, no tienen imperium, -- porque no establecen una relación vinculatoria a la autoridad ni contiene una obligación desde el punto de vista de la legalidad formal, también es cierto -- que la Procuraduría Social obtiene el cumplimiento -- de sus sugerencias y dictámenes con base en su autoridad moral y en su independencia funcional.

La autoridad moral que tiene la Procuraduría Social resulta de la confianza del pueblo para acudir a esta instancia para plantear sus quejas e inconformidades, convencido de que la Procuraduría Social se ocupará de su problema, solicitará los informes respectivos a la autoridad y realizará las investigaciones necesarias para conocer la verdad del asunto y -- proponer la solución a la inconformidad.

La Procuraduría Social cuenta con independencia funcional, es decir no se encuentra sujeta a ninguna relación de jerarquía o dependencia hacia los -- órganos de la administración pública, ante los que -- va a intervenir, por lo que, aunadas a sus elevados fines tuteladores de los derechos del ciudadano, sus opiniones o sugerencias tienen una fuerza moral que produce una ascendencia en las estructuras y en la -- sociedad en su conjunto.

La independencia funcional que tiene la Procura

duría Social significa que dentro de la pluralidad - de órganos con competencia coincidente y escalonada por razón del nivel de la estructura administrativa, no existe un órgano que se encuentre en una posición de superioridad respecto a ella, excepto el titular del Ejecutivo del Distrito Federal.

La autonomía que tiene la Procuraduría Social - garantiza que no habrá intromisiones en el desempeño de sus funciones.

Asimismo, las unidades administrativas a la que se dirige la Procuraduría Social, acceden a realizar las sugerencias que les envía en cumplimiento al principio de colaboración, el cual supone una coordinación voluntaria de los diversos entes públicos para lograr los fines del Estado.

De lo anterior, podemos concluir que la naturaleza jurídica de la Procuraduría Social, debe entenderse como una Institución que sirve como medio de - defensa de los derechos del individuo, en sus relaciones con la administración pública y que no obstante, de que sus recomendaciones y sugerencias no tienen la fuerza vinculatoria de una obligación, cuenta con la autoridad moral e independencia funcional para que los órganos administrativos atiendan sus dictámenes y procedan a cumplirlos.

Desde el punto de vista formal, la Procuraduría Social se inscribe como un órgano desconcentrado del Departamento del Distrito Federal.

2.- OBJETIVOS:

La Procuraduría Social tiene como objetivo -- coadyuvar para que los actos de la Administración Pública y la prestación de los servicios públicos, se realicen conforme a derecho y con eficiencia, para lo cual se le ha conferido la función de defensa de los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la administración pública, todo lo cual constituye -- el ámbito de su competencia.

3.- ATRIBUCIONES:

Para realizar su función, recibe las quejas e -- inconformidades que le presentan los particulares, -- sin exigir requisito alguno de formalidad, por lo -- que pueden presentarse en forma escrita o verbal, -- por personas físicas o morales, individuos o grupos sociales, sin importar su filiación política.

Esta función está detallada en el Acuerdo de la Procuraduría Social y que podemos explicar en los -- siguientes términos:

a).- La Procuraduría Social podrá recibir quejas e -- inconformidades por:

- Actos u omisiones de autoridades administrativas del Departamento del Distrito Federal. Esto lo vemos en el caso de que se pretenda -- demoler una casa-habitación, sin haberse cumplido con los requisitos legales, o bien, -- cuando la autoridad administrativa se ha negado a otorgar un permiso solicitado por el particular, cuando éste ya cumplió con todos los requisitos que marca la Ley.

- Por irregularidades en la prestación de los servicios públicos, ya sea a cargo del propio Departamento del Distrito Federal, una entidad paraestatal o un particular en uso y aprovechamiento de una concesión o autorización. Un ejemplo sería el caso de que el servicio de limpia no se esté dando con la regularidad debida, o que el servicio de transporte público concesionado a un particular no se presta en la ruta autorizada.

b).- La Procuraduría Social ejerce funciones de -- orientación de la ciudadanía:

- En aquellos casos en que la Procuraduría Social carece de competencia para avocarse a la atención de un asunto planteado por los particulares, la función de la Procuraduría Social se hace presente proporcionando en forma ágil e inmediata el servicio de orientación o asesoría, instruyendo al interesado sobre la forma oportuna, medios jurídicos o administrativos y autoridades ante quienes debe ejercer o preservar sus derechos para una solución legítima y eficiente del problema planteado. El conocimiento de los requisitos legales para obtener una licencia de funcionamiento -- mercantil, la solicitud de plazo para el pago de un crédito fiscal por falta de liquidez para cubrirlo, el derecho a exigir la entrega -- de la cosa adquirida, el ejercicio del derecho de tanto que asiste al arrendatario y la solicitud de auxilio para la defensa legal de una persona sujeta a proceso, son ejemplos -- ilustrativos de los innumerables casos en que,

sin existir materia de queja o por carecer de competencia para intervenir en el asunto, la Procuraduría Social proporciona en beneficio de la ciudadanía un eficiente servicio de -- orientación oportuna y gratuita para que se -- logre la solución del problema.

4.- FACULTADES:

La Procuraduría Social cuenta con las siguientes prerrogativas:

- a).- FACULTAD PARA SOLICITAR INFORMES A LA AUTORIDAD. Congruente con su función de atención de quejas e inconformidades de los particulares, la Procuraduría Social tiene el derecho para solicitar a la autoridad un informe sobre los hechos materia de la queja, a fin de estar en posibilidades de sugerir la solución respectiva a la queja o inconformidad.
- b).- FACULTAD INDAGATORIA O DE INVESTIGACION. En ejercicio de esta facultad, la Procuraduría Social puede hacerse presente ante los órganos administrativos y con apoyo en el principio de colaboración obligatoria, realizar una investigación para recabar información y documentación limitada al ámbito de la supuesta violación de derechos expuesta en la queja. Para el caso de que la autoridad se niegue a -- dar la información o permitir el acceso a la -- documentación requerida, la Procuraduría Social podrá dirigirse al superior jerárquico para obtener lo solicitado y llegar incluso hasta el -- titular de esta entidad.

Esta facultad indagatoria también se extiende - al ámbito de actuación de los particulares que el amparo de una concesión o autorización pres-
tan un servicio público, a efecto de lograr en forma directa se respeten los derechos del usua-
rio. Esta investigación se realiza sin menosca-
bo de las garantías de audiencia y seguridad ju-
rídica que asisten al particular prestador del
servicio.

c).- FACULTAD DE PROMOVER EL CAMBIO ADMINISTRATIVO.

En el ejercicio de la facultad de investiga- --
ción, la Procuraduría Social puede llegar a ---
encontrar una serie de prácticas administrati--
vas que, aún cuando están dentro de la legali--
dad, son contrarias a los derechos fundameta--
les del ciudadano o contravienen los principios
de eficiencia y oportunidad que deben regir la
actuación de la administración pública, enton--
ces la Procuraduría Social cuenta con la facul-
tad para sugerir un cambio de esas prácticas --
administrativas.

La forma para promover el cambio administrativo
es a través de una recomendación, misma que de-
be estar debidamente fundada y motivada, ésto -
es, debe indicar las circunstancias o hechos --
que obstaculizan el eficaz y eficiente desarro-
llo de la función pública de la administración
y sugerir las medidas pertinentes para corregir
los.

Independientemente de que la autoridad sólo pue-
de realizar aquellos actos que expresamente le
autoriza la Ley, en el caso de la Procuraduría
Social se establece claramente los casos en los
que no puede intervenir, a saber:

- 1.- Cuando se trate de actos de carácter político.
- 2.- Cuando la queja esté relacionado con la seguridad del Estado.
- 3.- Cuando se trate de asuntos sujetos a juicios.
- 4.- Cuando se trate de conflictos laborales entre el Departamento del Distrito Federal y sus trabajadores.
- 5.- Cuando los actos motivo de la queja tengan una antigüedad mayor a 6 meses a la fecha de presentación de la denuncia.
- 6.- Cuando los actos denunciados los hubiere -- realizado el Departamento del Distrito Federal no como autoridad o en la prestación de un servicio público, sino que son actos que realizó en sus relaciones de coordinación -- con los particulares.

Por otra parte, la Procuraduría Social debe presentar al C. Jefe del Departamento del Distrito Federal informes periódicos, en los que se expongan los asuntos tramitados, los asuntos que están pendientes, las gestiones e investigaciones realizadas y -- las recomendaciones formuladas. Este informe será publicado en la Gaceta Oficial del Departamento del -- Distrito Federal.

5.- ACUERDO POR EL QUE SE CREA LA PROCURADURIA SOCIAL -- DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

Por así considerarlo conveniente en este estudio de la Procuraduría Social, procedo a transcribir el Acuerdo por el que se crea la Procuraduría Social,

ya que es en él, en el que se señala su estructura, facultades, funcionamiento, requisitos de su nombramiento y objetivos que debe cumplir la Procuraduría como institución de reciente creación.

"ACUERDO POR EL QUE SE CREA LA PROCURADURIA SOCIAL DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL".

Al margen un escudo, que dice: Jefe del Departamento del Distrito Federal.- México.

MANUEL CAMACHO SOLIS, Jefe del Departamento del Distrito Federal, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 1º, 17 fracción III y 18 fracción VI de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal; y 4º del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, y

C O N S I D E R A N D O .

Que la actividad de la Administración Pública del Distrito Federal debe responder cada vez de manera más oportuna y eficaz tanto en la atención de asuntos que le planteen los particulares como en la prestación de servicios públicos, siendo indispensable para lograr tal propósito que los habitantes de la entidad federativa dispongan de nuevas vías de interacción con su gobierno;

Que es fundamental satisfacer la demanda de la población del Distrito Federal en el sentido de recibir una mejor y más expedita y eficiente atención, por parte de los servidores públicos del Departamento del Distrito Federal, con motivo de la gestión de sus trámites o como usuarios y beneficiarios de servicios públicos;

Que además de las trascendentes funciones que la legislación ha conferido a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en materia de promoción y gestoría, a los Organos de Colaboración Vecinal y Ciudadana en múltiples formas de interrelación entre la comunidad y las autoridades, a la Contraloría General del Departamento en materia de responsabilidades de Servidores Públicos, así como al Tribu-

nal de lo Contencioso Administrativo en cuanto a los medios legales de impugnación, es necesario establecer otros mecanismos que garanticen una mejor atención de las demandas individuales y colectivas de beneficio público y social;

Que con ese propósito resulta conveniente contar con una vía expedita, gratuita y sin formalidades procedimentales, que a la vez no constituya una instancia ejecutiva ni jurisdiccional;

Que sin perjuicio de los diversos recursos e -- instancias jurídicas que pueden utilizar los particulares en defensa de sus intereses, así como presentar quejas e inconformidades, además de realizar las investigaciones que requieran, he tenido a bien exponer el siguiente:

A C U E R D O

ARTICULO 1o.- Se crea la Procuraduría Social -- del Departamento del Distrito Federal, adscrita directamente a la jefatura del propio departamento, como una instancia accesible a los particulares que -- tendrá por objeto coadyuvar a que los actos de autoridad y la prestación de los servicios públicos de -- cargo del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales sectorizadas al mismo se realicen apegados a los principios de legalidad, eficiencia, honestidad y oportunidad.

ARTICULO 2o.- La Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal estará dotada de autonomía financiera, técnica, administrativa y operativa, y su actuación e interacción con los particulares se realizará sin perjuicio de las facultades que las -- disposiciones legales confieren a las unidades administrativas y entidades sectorizadas del Departamento del Distrito Federal.

ARTICULO 3o.- Para efectos de su operación y -- con el objeto de facilitar y simplificar el acceso de los particulares para la presentación de sus quejas e inconformidades la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal se apoyará en las -- unidades receptoras de quejas y denuncias con que -- cuenta la Contraloría General y las Contralorías Delegacionales del propio Departamento, así como las -- de las entidades sectorizadas.

ARTICULO 4o.- La Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal tendrá las funciones -- siguientes:

I.- Recibir quejas e inconformidades sobre actos u omisiones de las autoridades administrativas - del Departamento del Distrito Federal, que presenten los particulares, cuando no pudieran recurrirlos, o desconozcan sus razones y fundamentos, o si se hubiere demorado la respuesta a una petición;

II.- Recibir quejas e inconformidades sobre -- irregularidades en la prestación de servicios públicos, a cargo del Departamento del Distrito Federal y de las entidades sectorizadas al mismo, así como de los que por virtud de concesión o autorización presen- ten los particulares;

III.- Transmitir las quejas y las inconformida- des recibidas a las áreas, unidades administrativas y órganos desconcentrados del Departamento del Dis- trito Federal y, en su caso, ante las entidades sec- torizadas al mismo, y verificar su tramitación para que las mismas sean resueltas;

IV.- Turnar a la Contraloría General del Depar- tamento del Distrito Federal, las quejas o denuncias que sean de su conocimiento que impliquen o supongan una responsabilidad atribuible a los servidores pú- blicos en los términos de la legislación aplicable, informando de ello al interesado;

V.- Realizar o solicitar las investigaciones ne- cesarias para cumplir su objeto, en relación a las - quejas e inconformidades que se le presenten y sean procedentes en los términos de este Acuerdo;

VI.- Emitir recomendaciones que tiendan a conciliar las diferencias entre autoridades o prestadores de servicios del Departamento y los particulares, -- con motivo de las quejas o inconformidades que estos últimos presenten, conforme al presente Acuerdo;

VII.- Formular sugerencias y recomendaciones, -- debidamente motivadas y fundadas, a las áreas, uni- dades y órganos desconcentrados del Departamento, -- así como a las entidades sectorizadas a éste, en re- lación a las quejas o inconformidades de que conozca o investigue; así como con el propósito de simplifi- car procedimientos, regular o desregular activida- des, mejorar la prestación de los servicios y elevar la eficiencia de los servidores públicos;

VIII.- Presentar al Jefe del Departamento del Distrito Federal informes periódicos sobre asuntos tramitados y pendientes, de sus gestiones e investigaciones y de las recomendaciones formuladas en el ejercicio de sus funciones, mismo que se publicará en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal;

ARTICULO 5º.- Las quejas e inconformidades a que se refiere el presente Acuerdo deberán ser recibidas por la Procuraduría Social, sin exigir requisito alguno de formalidad, sean por escrito o en forma verbal.

ARTICULO 6º.- Las agrupaciones u organizaciones de particulares podrán presentar quejas e inconformidades en los términos de este Acuerdo. Al efecto la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal podrá acumular aquellos asuntos que se refieren a la misma materia y unidad administrativa del Departamento.

ARTICULO 7º.- La presentación de una queja o inconformidad ante la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal, no interrumpirá la prescripción de las acciones judiciales o recursos administrativos previstos en la legislación aplicable, aunque se les hubiere dado trámite en los términos de este Acuerdo.

ARTICULO 8º.- El procedimiento se iniciará con el análisis de la queja o inconformidad a fin de decidir si es admisible, y en el supuesto de que deba rechazarse, en los términos del presente ACUERDO, se informará al interesado sobre las razones para no aceptarla y, en su caso, se le orientará sobre la vía procedente a la que puede acudir.

ARTICULO 9º.- No procederán, ante la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal las quejas o inconformidades que se presenten en forma de anónimo, o de mala fé, las que representan perjuicio para los derechos de terceros, o las que versen sobre:

I.- Actos de carácter político;

II.- Actos relacionados con la seguridad del --

Estado;

III.- Asuntos que se encuentren sujetos a trámite ante un órgano jurisdiccional;

IV.- Cuestiones concernientes a la relación de trabajo entre los servidores públicos y el Departamento del Distrito Federal o las entidades sectorizadas a éste;

V.- Actos de los que haya tenido conocimiento el particular seis meses o más anteriores a la presentación de la queja o denuncia.

ARTICULO 10.- Las quejas y denuncias relativas a la contratación de obra pública y a las adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles y, en general, con motivo de acuerdos, convenios o contratos que celebren los particulares con el Departamento, seguirán el curso que establecen las disposiciones legales aplicables, de las cuales corresponde conocer a la Contraloría General del Departamento o a las dependencias competentes, según corresponda.

ARTICULO 11.- En el curso de la investigación la Procuraduría podrá recibir nuevos elementos de información proporcionados por el quejoso, y en caso de haber cerrado un expediente, podrá reabrirlo con los elementos aportados.

ARTICULO 12.- La Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal estará a cargo de un Procurador que será nombrado por el Jefe del propio Departamento. Para el cumplimiento de su responsabilidad se auxiliará por dos Subprocuradores y por comisionados delegacionales, así como por comisionados especiales, para la atención de los casos específicos que determine el Jefe del Departamento.

ARTICULO 13.- Para ser Procurador o Subprocurador se requiere:

I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento;

II.- Tener residencia en el Distrito Federal no menor de dos años inmediatamente anteriores a la fecha de su designación;

III.- Tener amplios conocimientos de Administración Pública;

IV.- Ser mayor de 30 años; y

V.- Gozar de reconocido prestigio y honorabilidad.

Los comisionados delegacionales deberán cumplir los mismos requisitos. Su reclutamiento se llevará a cabo mediante convocatoria pública y su selección sera a través de concurso de oposición.

ARTICULO 14.- El Procurador, los Subprocuradores y los comisionados delegacionales y especiales no podrán desempeñar durante el ejercicio de su cargo ningún otro puesto o comisión, y estarán sujetos a las disposiciones en materia de responsabilidades de los servidores públicos.

ARTICULO 15.- Las investigaciones a cargo de la Procuraduría podrán realizarse de manera directa por por el Procurador o por cualquier otro funcionario de la Procuraduría en quien él delegue tal responsabilidad.

ARTICULO 16.- Las áreas, unidades y órganos de concentrados del Departamento del Distrito Federal, así como las entidades sectorizadas, estarán obligados a facilitar a la Procuraduría Social el acceso discreto a los documentos que ésta requiera y a rendir los informes que les solicite. El acceso a los documentos y las solicitudes de información deberán estar debidamente justificadas y referirse a las que jas específicas objeto de la investigación correspon diente.

Quando no sea posible proporcionar los informes solicitados por la Procuraduría, el hecho deberá - - acreditarse por escrito haciendo constarlas.

6.- ANALISIS COMPARATIVO ENTRE LA PROCURADURIA SOCIAL -- DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL, LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL, EL CONSEJO CONSULTIVO DE LA CIUDAD DE MEXICO Y LA CONTRALORIA GENERAL DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

Las funciones encomendadas a la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal en ningún momento generan duplicidad de competencias con las funciones otorgadas a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, el Consejo Consultivo de la Ciudad de México y la Contraloría General del Departamento del Distrito Federal sino que se complementan para lograr una mayor protección de los derechos y prerrogativas de los ciudadanos y un mejoramiento de la Administración Pública.

La principal diferencia que existe entre las funciones que desempeña la Procuraduría social y las encomendadas a la Asamblea de Representantes, el Consejo Consultivo y la Contraloría General, estriba en el objetivo que busca cada uno de ellos, en su distinta naturaleza orgánica y en la forma de realización de sus funciones.

La diferencia institucional que existe entre los citados organismos y dependencias, en su distinta naturaleza orgánica y fines que persiguen conforme a los ordenamientos legales que les asignan competencia y regulan su función.

La PROCURADURIA SOCIAL DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL es una institución inserta dentro del Poder Ejecutivo que forma parte de la administración pública centralizada del Departamento del Distrito -

Federal y depende jerárquicamente del Jefe de dicho departamento. Carece de facultades ejecutivas y de decisión; tiene como finalidad intervenir, a petición de los particulares, para que los actos de las autoridades y la prestación de los servicios públicos se realicen con estricto apego a los principios de la legalidad, eficiencia, honestidad y oportunidad.

LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES es un órgano de representación ciudadana que tiene como función primordial el ejercicio de facultades legislativas que se concretan en la emisión de Bandos, Ordenanzas y Reglamentos sobre las materias específicas que le señala la Constitución.

EL CONSEJO CONSULTIVO DE LA CIUDAD DE MEXICO, es un órgano de colaboración ciudadana de carácter autónomo; no es autoridad ni forma parte de la Administración Pública Centralizada del Departamento del Distrito Federal ni de la Asamblea de Representantes, pero presta su colaboración a ambas, carece de facultades ejecutivas y de decisión.

LA CONTRALORIA GENERAL DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL al igual que la Procuraduría Social, pertenecen al Ejecutivo Federal, forma parte de la Administración Centralizada del Departamento del Distrito Federal y está jerárquicamente subordinada al Jefe del mismo. Difiere de la Procuraduría en que está dotada de facultades ejecutivas y de decisión, así como en las funciones que realiza que consiste en ejercer atribuciones de vigilancia y control del cumplimiento, por parte de las Unidades Administrativas, Organos Desconcentrados y Entidades Paraestatales adscritos al Sector del Departamento del D.F.,

de las obligaciones derivadas de las disposiciones, normas y lineamientos en materia de planeación, programación, presupuestación, información, estadística, contabilidad, organización y procedimientos, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, administración de recursos humanos, materiales y financieros, patrimonios y fondos y valores de la propiedad al cuidado del Departamento.

A mayor abundamiento, la Procuraduría Social es una institución creada para defender los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la administración pública, viene a ser en parte la función que tiene en Suecia el Ombudsman y en España el Defensor del pueblo y como se puede apreciar, ninguna de las otras entidades y organismos en comparación tienen dicho objetivo.

Si bien es cierto que tanto la Procuraduría Social como la Contraloría General y la Asamblea de Representantes del Distrito Federal tienen en común como un instrumento que impele su actuación, la queja o inconformidad de los particulares, también es cierto que la finalidad con la que ejerce la competencia asignada por la Ley a cada uno de ellos es diferente; para la primera sus facultades se circunscriben a defender a los ciudadanos en problemas concretos relacionados contra actos u omisiones de la autoridad y a la prestación de servicios públicos, en tanto que a la segunda sus atribuciones le confieren el conocimiento específico con transgresiones a derechos o incumplimientos de las obligaciones que tienen por fuente acuerdos, convenios o contratos celebrados entre las dependencias del Departamento del Distrito Federal y los particulares. Por lo que se

refiere a la Asamblea de Representantes las quejas - que recibe las canaliza en ejercicio de su función - de gestoría ante el C. Jefe del Departamento del Distrito Federal, y en aquellos casos en que la materia de inconformidad afecta al interés general o a un -- sector amplio de la comunidad la somete a acuerdo de la Asamblea de Representantes, a fin que determine - si formula recomendación o sugerencia.

Por otra parte, la facultad de atender peticiones y quejas que se concede a la Asamblea de Representantes y a la Procuraduría Social puede diferenciarse en que aquella no tiene la facultad de investigación para solicitar la información y documentación y estar en posibilidad de emitir su recomendación.

Además, no se puede soslayar que la Asamblea de Representantes no cuenta con la infraestructura administrativa necesaria para realizar esta importante - función, ya que para ello necesitaría de una estructura similar a la de la Procuraduría Social, por lo tanto su actuación se ve limitada.

En relación al Consejo Consultivo creemos que existe una diferencia sobresaliente, ya que en tanto que este órgano de colaboración ciudadana canaliza - sus quejas al Jefe del Departamento, la Procuraduría Social las encausa a la autoridad que tiene directamente el asunto con el consiguiente beneficio para - una solución rápida y expedita además de que al respecto cabe el mismo comentario hecho en relación a - la Asamblea de Representantes, en el sentido de que no cuenta con la infraestructura administrativa para realizar esta actividad.

Respecto a la Contraloría General diremos que - no se trata de la misma materia o contenido de las - quejas, ya que las inconformidades que atiende la -- Contraloría General de los particulares, son las derivadas de acuerdos, convenios o contratos celebrados con el Departamento del Distrito Federal, en cuyos actos no actúo como autoridad y en consecuencia, no se trata de relaciones de supra a subordinación sino que estamos en presencia de actos realizados en plano de igualdad con el particular, esto es, son relaciones de coordinación.

En cambio, la Procuraduría Social atiende las - quejas e inconformidades que resultan con la administración pública por actos de autoridad o en la prestación de servicios públicos.

En lo que se refiere a la función de prestar -- orientación o asesoría gratuita a la ciudadanía conферida por las leyes que regulan el desempeño de las actividades de la Procuraduría Social y de la Asamblea de Representantes, en manera alguna puede estimarse como una duplicidad de atribuciones o interferencia de funciones ya que dada la distinta naturaleza de los órganos públicos que la prestan, uno ejecutivo y el otro de carácter legislativo tienen distinto origen. En el caso de la Procuraduría Social - es el cumplimiento de un deber jurídico impuesto por la Ley como órgano de la Administración Pública, en tanto que la Asamblea de Representantes es una actividad de apoyo a la ciudadanía íntimamente relacionada con las funciones de gestoría que realiza.

Respecto a emitir recomendaciones o sugerencias la competen la Procuraduría Social, la Asamblea de -

Representantes y la Contraloría General. La Procuraduría Social las realiza valorando las quejas que -- recibe a través de la ciudadanía, ya sea en forma individual o colectiva, verbal o escrita y formula recomendaciones concretas para solucionar el caso específico; asimismo del análisis general de todas las quejas recibidas podrá sugerir o recomendar a la autoridad identificada con el problema, la modificación de sus procedimientos para hacer eficiente su función; en cambio la Asamblea de Representantes realiza recomendaciones sobre problemas generales que afectan a la comunidad, en todos los casos tendientes a satisfacer los derechos e intereses de sus representados. Como se puede constatar, ambas labores se complementan buscando una mejor atención respecto a los servicios o trámites que tiene a cargo el Gobierno capitalino, y como consecuencia de ello, la satisfacción de los legítimos derechos e intereses de los habitantes del Distrito Federal.

Las recomendaciones que emite la Contraloría General tienen su origen en las auditorías, exámenes y supervisiones que realiza a las áreas administrativas del Departamento del Distrito Federal, actividad que no efectúa ninguno de los otros tres órganos y, a diferencia de las que emiten la Procuraduría Social y la Asamblea de Representantes, estas recomendaciones son imperativas.

De todo lo anterior, se estima que las recomendaciones de los tres órganos descritos, ya que el -- Consejo Consultivo de la Ciudad de México no tiene esta facultad, aunque son diferentes, todas convergen en armonizar y optimizar las relaciones entre -- los gobernantes y los gobernados del Distrito Federal.

A continuación por considerar de importancia -- distinguir más concretamente las diferencias entre -- éstos cuatro organismos paso a estructurar seis cuadros sinópticos en los cuales se pueden apreciar dichas diferencias en cuanto a su Fundamento Legal, -- Estructura Orgánica y Dependencia, Funciones Genéricas, Funciones específicas concordantes (Recibir Quejas), (orientar a la ciudadanía) y (emitir recomendaciones o sugerencias).

FUNDAMENTO LEGAL

PROCURADURIA SOCIAL

Este órgano emana de los siguientes ordenamientos jurídicos: Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal Artículo los 1º, 17 fracción III y 18 fracción IV; Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal Artículo 4º; y Acuerdo de creación publicado en el Diario Oficial de fecha 25 de enero de 1989.

ASAMBLEA DE REPRESENTANTES

Tiene su origen en el - - Artículo 73 fracción VI, - Base 3a. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CONSEJO CONSULTIVO

Se consagra en el - Artículo 44 de la - Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

CONTRALORIA GENERAL

Su creación se desprende de lo previsto en - el Artículo 32 BIS de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y se concreta en el Artículo 3º fracción I de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

ESTRUCTURA ORGANICA Y DEPENDENCIA

PROCURADURIA SOCIAL

Se encuentra directamente adscrita al Jefe del Departamento del Distrito Federal dotada de autonomía financiera, técnica administrativa y operativa.

ASAMBLEA DE REPRESENTANTES

Organo de Representación - ciudadana del Distrito Federal.

CONSEJO CONSULTIVO

Organo de colaboración vecinal y ciudadana con los poderes del Distrito Federal pero no forma parte de ninguno de ellos - - (Artículo 44 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal).

CONTRALORIA GENERAL

Integra la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal (Artículo 16 de la Ley Orgánica del Distrito Federal).

FUNCIONES GENERICAS

PROCURADURIA SOCIAL

Coadyuvar para que los actos de autoridad de los funcionarios del Departamento del Distrito Federal y la prestación de servicios públicos a cargo del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales sectorizadas al mismo se realicen apegados a los principios de legalidad, eficiencia, honestidad y oportunidad.

ASAMBLEA DE REPRESENTANTES

Legislar en materia de Bando, Ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno.
Proponer al Presidente de la República la atención de problemas prioritarios.
Recibir informes de la autoridad administrativa del Distrito Federal.
 Convocar a consulta Pública.
Formular peticiones que acuerde el Pleno a las autoridades administrativas competentes, para la solución de los problemas que planteen sus miembros, como resultado de su acción de gestociudadana.
Expedir Reglamento de Gobierno Interior y analiza sus informes.
Aprobar nombramientos de Magistrados del Poder Judicial del D.F.
Iniciar ante el Congreso Leyes o Decretos en materias relativas al Distrito Federal.

CONSEJO CONSULTIVO

Colaborar con el Jefe del Departamento del Distrito Federal para la debida administración pública.
Proponer al Jefe del Departamento del Distrito Federal proyectos de Leyes y Reglamentos o reformas y opinar sobre los ya existentes.
 Informar al Jefe del Departamento del Distrito Federal sobre las deficiencias de la Administración Pública.
 Coordinar a las juntas de vecinos.
 Recibir respuesta escrita de la autoridad en relación a sus opiniones y proposiciones.
 Iniciar ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, Bando, Ordenanzas y Reglamentos de Policía y buen Gobierno.

CONTRALORIA GENERAL

Atender, primordialmente, la auditoría y el seguimiento y control de obras y servicios.

FUNCIONES ESPECIFICAS CONCORDANTES
(RECIBIR QUEJAS)

PROCURADURIA SOCIAL

Acuerdo de creación Artículo 4°.

I.- Recibir quejas e inconformidades sobre actos u omisiones de las autoridades administrativas del Departamento del Distrito Federal, -- que presenten los -- particulares, cuando no pudieran recurrir los o desconozcan -- sus razones y fundamentos o se hubiere demorado la respuesta de una petición.

II.- Recibir quejas e inconformidades sobre irregularidades en la prestación de servicios públicos, a cargo del Departamento del Distrito Federal y de las entidades sectorizadas al mismo, así como --

ASAMBLEA DE REPRESENTANTES

Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes Artículo 8°.

Son facultades de la Asamblea en materia de supervisión de la Administración Pública del Distrito Federal, atender las peticiones y quejas que formen los habitantes del Distrito Federal, respecto del cumplimiento, por las unidades -- centrales, los órganos des-- concentrados y las entidades paraestatales del Distrito Federal, de las obligaciones que les señalan -- las disposiciones jurídicas en materia administrativa, de obras y servicios.

Por acuerdo de la Asamblea, se podrán dirigir peticiones y recomendaciones a las autoridades competentes, -- tendientes a satisfacer los derechos e intereses legítimos de los habitantes del --

CONSEJO CONSULTIVO

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal Artículo 51.

Corresponden al Consejo Consultivo las siguientes atribuciones:

...III.- Informar al Jefe del Departamento del Distrito Federal las deficiencias que surjan en la Administración Pública y especialmente, en la prestación de los servicios generales de cualquier tipo.

CONTRALORIA GENERAL

Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal Artículo 9°.

Corresponde a la Contraloría General: Fracción XIV.- Atender las Quejas y Denuncias que presenten los particulares con motivo de acuerdos, convenios o contratos que celebren con las distintas áreas del Departamento.

CUADRO No. 4 (CONTINUACION)

118.

PROCURADURIA SOCIAL

ASAMBLEA DE REPRESENTANTES

CONSEJO CONSULTIVO

CONTRALORIA GENERAL

de los que por virtud de concesión o autorización presten los particulares.

Distrito Federal y a mejorar la utilización y aplicación de los recursos disponibles.

Participar, en la vigilancia de la Administración -- Presupuestal y Contable del Distrito Federal.

FUNCIONES ESPECIFICAS CONCORDANTES
(ORIENTACION A LA CIUDADANIA)

PROCURADURIA SOCIAL

Artículo 8° del ---
Acuerdo:
"El procedimiento -
se iniciará con el -
análisis de la que-
ja o inconformidad
a fin de decidir si
es admisible, y en
el supuesto de que
deba rechazarse, en
los términos del --
presente Acuerdo, -
se informará al in-
terésado sobre las
razones para no -
aceptarla y, en su
caso, se le orienta
rá sobre la via pro
cedente a la que --
puede acudir".

ASAMBLEA DE REPRESENTANTES

Artículo 10° fracción IV de
la Ley Orgánica de la asam-
blea de Representantes:
"Son facultades de la Asam-
blea en materia de partici-
pación ciudadana:
IV.- Orientar a los habitan-
tes del Distrito Federal --
acerca de los medios jurídi-
cos y administrativos de --
que puedan disponer para --
hacer valer sus derechos --
ante las autoridades de la
entidad..."

CONSEJO CONSULTIVO

No la tiene explí-
citamente.

CONTRALORIA GENERAL

No la tiene explíci-
tamente.

FUNCIONES ESPECIFICAS CONCORDANTES
(EMITIR RECOMENDACIONES O SUGERENCIAS)

PROCURADURIA SOCIAL	ASAMBLEA DE REPRESENTANTES	CONSEJO CONSULTIVO	CONTRALORIA GENERAL
<p>Acuerdo de creación: Artículo 4º.- La Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal tendrá las funciones siguientes: VI.- Emitir recomendaciones que tiendan a conciliar las diferencias entre autoridades o prestadores de servicios del Departamento y los particulares, con motivo de las quejas e inconformidades que éstos últimos presenten conforme al presente Acuerdo. VII.- Formular sugerencias y recomendaciones, debidamente motivadas y fundadas, a las áreas, unidades y órganos desconcentrados del</p>	<p>Ley orgánica de la Asamblea: Artículo 8º.- SEGUNDO PARRAFO... "Por acuerdo de la Asamblea, se podrán dirigir peticiones y recomendaciones a las autoridades competentes tendientes a satisfacer los derechos e intereses legítimos de los habitantes del Distrito Federal y a mejorar la utilización y aplicación de los recursos disponibles.</p>	<p>Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal: Artículo 51.- Corresponden al Consejo Consultivo las siguientes atribuciones: III.- Informar al Jefe del Departamento del Distrito Federal las deficiencias que surjan en la Administración Pública y, especialmente, en la prestación de los servicios generales de cualquier tipo.</p>	<p>Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal: Artículo 9º.- Corresponde a la Contraloría General, fracción IX.- Formular, con base en los resultados de las auditorías, exámenes, supervisiones que realice las observaciones y recomendaciones necesarias a las áreas correspondientes, tendientes a incrementar la eficiencia y eficacia de sus acciones. La Contraloría General establecerá un seguimiento de la aplicación de dichas recomendaciones.</p>

CUADRO No. 6 (CONTINUACION)

121.	PROCURADURIA SOCIAL	ASAMBLEA DE REPRESENTANTES	CONSEJO CONSULTIVO	CONTRALORIA GENERAL
	Departamento, así -- como las entidades - sectorizadas a éste, en relación a las -- quejas o inconformi- dades de que conoz- ca o investigue; así como con el propósi- to de simplificar -- procedimientos, regu- lar o desregular ac- tividades, mejorar la prestación de los -- servicios y elevar - la eficiencia de los servidores públicos.			

7.- ESTRUCTURA ORGANICA.

En la actualidad la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal en cuanto a su estructura orgánica cuenta con las siguientes oficinas administrativas:

PROCURADOR SOCIAL

SUBPROCURADOR DE CONCERTACION SOCIAL

SUBPROCURADOR DE QUEJAS Y RECOMENDACIONES

COORDINADOR EJECUTIVO DE INFORMATICA Y ADMINISTRACION

COORDINADOR ADMINISTRATIVO

DIRECTOR DE INFORMATICA Y ADMINISTRACION

DIRECTOR GENERAL DE ORGANIZACION Y PARTICIPACION

DIRECTOR DE CONCERTACION SOCIAL

DIRECTOR DE REPERCUSION SOCIAL

DIRECTOR DE COMUNICACION SOCIAL

DIRECTOR GENERAL DE QUEJAS Y RECOMENDACIONES

DIRECTOR DE ORIENTACION Y ATENCION DE QUEJAS

DIRECTOR DE INVESTIGACION Y DICTAMENES

RECEPCION DE INCONFORMIDADES (DEPARTAMENTO)

OFICIALIA DE PARTES.

8.- EVALUACION DE SUS ACTIVIDADES:

A un año y medio de la creación de la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal y de las actividades que ha venido desarrollando, en la actualidad dicha institución trabaja con serios problemas debido a falta de personal que se necesita para laborar y cumplir con los objetivos señalados, la falta de presupuesto a dicha institución ha originado que no se cuente con el personal debidamente calificado, así en atención al público se encuentran un gran número de trabajadores sociales que conocen de las quejas e inconformidades de los particulares y únicamente se circunscriben su actividad al llenado de las formas que emite la Procuraduría para recibir una queja o inconformidad, pero no se encuentran calificados para dar una orientación o asesoría de carácter jurídico, que en la mayoría de los casos -- les llegan, además de que dichos trabajadores sociales son personas que van a cumplir con su servicio social en dicha Procuraduría y carecen de experiencia que se necesita para atender al público; el número de abogados que trabajan es mínimo ya que no pueden contratar personal calificado por falta de presupuesto. Existe además una grave carencia de recursos -- materiales de la procuraduría y estos ha conllevado a que muchas de las quejas o inconformidades las declaran improcedentes, o bien las remiten a la autoridad que es directamente la responsable en la queja o inconformidad que presenta el particular.

Según se nos informó por el personal que labora en dicha Procuraduría, concretamente en la Dirección de Repercusión social, que la Procuraduría en lo que respecta a su estructura orgánica iba a sufrir serias modificaciones y que éstas saldrían publicadas en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal, lo mismo que los informes periódicos sobre el número de asuntos tramitados y pendientes, de sus gestiones e investigaciones y de las recomendaciones formuladas en el ejercicio de sus funciones, siendo que hasta el momento de concluir el presente trabajo aún no han sido publicadas dichas modificaciones. -- Por lo que respecta a los informes sobre su actividad lo que hemos encontrado de importancia son dos notas periodísticas respecto a la comparecencia del titular de la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en donde se señala el número de las quejas e inconformidades recibidas, así -- como las que faltan por resolverse y que a continuación se transcriben:

NOTA PERIODISTICA / /:

EXISTEN 2,548 DENUNCIAS EN EL
PRIMER TRIMESTRE: GAMIZ PARRAL.

"POR NEGLIGENCIA DE SERVIDORES PUBLICOS SE POSPONEN
SOLUCIONES A PROBLEMAS: CASILLAS"

POR ALBERTO ROCHA.

En el Distrito Federal los problemas se han concentrado en forma aguda, muchos de los cuales ven -- propuesta su solución ante la escases de recursos -- económicos, la amplitud de la demanda y en ocasiones "por la negligencia de algunos servidores públicos -- que también han influido para no satisfacer importan tes necesidades de los habitantes de la capital".

Así lo afirmó ayer, la Presidente del Comité -- de Atención Ciudadana de la Asamblea de Representan tes, Ofelia Casillas Ontiveros, ante el Procurador - Social del D.D.F. Máximo Gámiz Parral, quien al com parecer ante esta instancia colegiada, informó que - en el primer trimestre del año se han recibido 2,548 quejas individuales en contra de funcionarios del go bierno capitalino, o por un mal servicio público.

El funcionario manifestó, que de este total, -- una cifra cercana a las 1,500 denuncias han sido for muladas por los ciudadanos en contra de funcionarios y servicios deficientes que proporcionan las delega ciones.

Explicó que de las 2,548 inconformidades que ha recibido la Procuraduría Social en los tres primeros meses del año, se han resuelto alrededor de 1,990, - mientras que el resto están en vías de solución. ---

/ / Rocha, Alberto. Nota del Periódico Excelsior número 26,590 Año LXXIV - Tomo II, fecha 8 de abril de 1990, Sec ción C, la. columna. Parte Inferior, planas 1 y 16.

Asimismo, señaló que se han proporcionado 1,200 orientaciones jurídico-administrativas y se han recibido 140 quejas e inconformidades por grupos o asociaciones civiles.

LA ARDF ATIENDE DEMANDAS.

Al dar la bienvenida al funcionario en la comparecencia que se efectuó en el Salón Verde del recinto de Dónceles y Allende, Casillas Ontiveros puntualizó que ante el cúmulo de demandas y necesidades -- que tiene la población capitalina, la Asamblea de Representantes ha hecho esfuerzos importantes, para gestionar su solución ante las autoridades.

Expresó que el Comité a su cargo, integrado por representantes de todas las corrientes políticas -- acreditadas, tiene como propósito fundamental atender esas quejas, canalizarlos y vigilar que tengan solución. De esta manera se ha contribuido a mejorar la calidad de vida de los capitalinos.

Resaltó, asimismo, la creación el 23 de enero -- de 1989, de la Procuraduría Social del D.D.F., ya -- que por medio de esta institución se ha coadyuvado a la pronta solución de los actos u omisiones de los -- funcionarios administrativos, así como a atender las irregularidades en los servicios.

La asambleísta del PRI puntualizó que tanto la ARDF como la Procuraduría Social están cumpliendo -- con su objetivo, y anunció la celebración de un convenio de colaboración y coordinación entre las dos -- entidades para que con respeto a sus atribuciones -- y ámbitos de competencia, se mejoren las acciones de atención a la comunidad.

CAPTAR LA CONFIANZA DE LA CIUDADANÍA: GAMIZ.

Por su parte, el Procurador Gámez Parral sostuvo que, en la medida en que la ciudadanía conozca -- las funciones y alcances de la institución, ésta será el termómetro que permita desechar la negligencia, ineptitud e incapacidad de los funcionarios del gobierno capitalino.

Estableció que al ir captando la confianza de -- la población, se podrán medir las actuaciones irregulares de los funcionarios; mientras tanto, éste orga

nismo es útil para iniciar acciones que modifiquen y mejoren la tramitación y el desarrollo de asuntos - - planteados a la administración.

Dijo que el reto que enfrenta la Procuraduría - es lograr que la gente la conozca; sepa cuáles son - sus atribuciones y sus limitantes, ya que ésto - permitirá ir ganando su confianza, al saber que hay al- - guien que lo atiende y hace que el funcionario cam- - bie sus actitudes.

Por otro lado, resaltó la participación de la - institución a su cargo dentro de los 240 mil condomi- - nios existentes en el Distrito Federal -entre públi- - cos y privados-, mismos que de no atenderse podrían - generar graves problemas, ya que la gente no está - - aún acostumbrada a vivir en un régimen en el que - - tiene que compartir gastos y bienes.

Ante esta situación, añadió la Procuraduría con- - cientizada a los condominios a realizar un reglame- - nto interior; a formar su mesa directiva, y a que to- - dos cooperen para subsanar cualquier problema que se - presente dentro del inmueble.

En otra parte de su comparecencia, Gámiz Parral - afirmó que el organismo social que dirige la inten- - ción de mejorar las relaciones, a nivel administrati- - vo, entre la sociedad metropolitana y sus autorida- - des, y destacó que en forma paralela se busca la mo- - dernización de la actuación administrativa y la de- - fensa de los derechos del individuo.

Por último aseveró que la Procuraduría Social - evita o rectifica las deficiencias o irregularida- - des, logrando que los funcionarios del Departamento - del Distrito Federal, actúen con mayor sensibilidad - en la atención de los diferentes problemas que plan- - tean todos los ciudadanos sin importar su filiación - política o su estrato social. "se tiene la obliga- - ción de atender todos los casos", concluyó.

NOTA PERIODISTICA / /:

"MAS DE 2,500 DENUNCIAS EN CONTRA DE FUNCIO
NARIOS DEL GOBIERNO CAPITALINO"

LO AFIRMA EL PROCURADOR SOCIAL.

POR ARNOLDO PIÑON.

En los tres primeros meses del año se presentaron 2,548 denuncias contra funcionarios del Departamento del Distrito Federal en todos los rubros, señaló el Procurador Social, Máximo Gámiz Parral.

De esos juicios, hasta fines de marzo sólo faltaban por resolverse 400. La mayoría de las respuestas de las quejas fueron satisfactorias para los ciudadanos, especificó, al sostener que esa Procuraduría de reciente creación se ha justificado conforme ha ido transcurriendo el tiempo.

Sin embargo, cabe señalar que hasta ahora ninguno de los juicios que se han seguido por la Procuraduría Social, ha significado la intervención de la Contraloría Interna del Departamento del Distrito Federal.

Gámiz Parral, ex-secretario particular del regente Manuel Camacho Solís, ex-presidente Municipal de Gómez Palacio, Durango y quien hace cuatro años perdiera una elección a diputado federal, dijo que esa dependencia se ha convertido en un puente entre los ciudadanos y los funcionarios y empleados del gobierno capitalino.

Las quejas que hasta ahora se han presentado --

/ / Piñon,Arnoldo. Nota del periódico Ovocaciones. Segunda Edición, fecha 13 de abril de 1990. Sección Tic-Tac. La Metropoli. Pág. 7.

abarcen todos los rubros, insistió, al sostener que las opiniones de quienes consideran que la creación de la Procuraduría Social tiene tintes populistas, son contradictorias, toda vez que durante la explicación que al respecto se hizo ante la asamblea de Representantes del Distrito Federal, los partidos de oposición tuvieron comentarios positivos.

Incluso, dijo que en la ARDF se hicieron propuestas para que se firmaran convenios para una intervención más pronta y expedita.

"Si el ser populista es acceder en favor de las mayorías, toda administración eficaz es populista", destacó el funcionario, mientras ratificaba que la Procuraduría Social es una dependencia de gran trascendencia, debido a que tiene como objetivo fundamental atender las inconformidades que los ciudadanos tienen por el desempeño de funcionarios y empleados del gobierno capitalino.

E.- UNIDAD DE ATENCION A LA CIUDADANIA DE LA PRESIDEN--
CIA DE LA REPUBLICA.

1.- SISTEMA DE ORIENTACION, INFORMACION Y QUEJAS.

a).- Antecedentes Históricos:

El antecedente inmediato del Sistema de Orientación, Información y Quejas está dado por el Sistema de Orientación e Información al Público, implantado en 1973 mediante un Acuerdo Presidencial publicado - en el Diario Oficial el 5 de abril de ese año, enmarcándose, esta acción, en el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal.

El objetivo con el cual surgió este Sistema era el de "contribuir a obtener la satisfacción de toda persona que se dirija a una oficina de Gobierno, en el ejercicio de sus derechos o en el cumplimiento de sus deberes, orientándola e informándole para que reciba los servicios que presta la dependencia en las mejores condiciones de trato, eficiencia y calidad".

En el año de 1976, al publicarse en el Diario - Oficial la LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, la mayor parte de las funciones atribuidas a la Secretaría de la Presidencia, al desaparecer ésta, pasaron a ser competencia de la Secretaría de -- Progración y Presupuesto. Sin embargo, las Direcciones Generales de Quejas y de Estudios Administrativos continuaron formando parte de la Presidencia, la primera dependiente de la Secretaría Particular del Titular del Ejecutivo Federal y la segunda, se transformó en la Coordinación General de Estudios Administrativos, según acuerdo Presidencial, publicado en -

el Diario Oficial del 3 de enero de 1977, dependiendo directamente del Presidente de la República.

Así la Coordinación General promovió el establecimiento del Sistema de Orientación, Información y - Quejas, incorporándole, al antiguo Sistema de Orientación e Información al público, el Subsistema de -- Quejas y Sugerencias.

Este Sistema de Orientación, Información y Quejas se estableció mediante Acuerdo Presidencial del 19 de septiembre de 1977, "Acuerdo por el que las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, realizarán los actos que legal y administrativamente procedan para establecer un Sistema de - - Orientación, Información y Quejas, a fin de facilitar el trámite, gestión y solución de los asuntos -- que el público plantee ante ella y promover la participación y colaboración de los usuarios en el mejoramiento de los servicios que se les presta", en el -- cual, se determinaba que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberían crear "Unidades de Orientación, Información y Quejas", dependiendo de la Oficialía Mayor o Dirección General de Administración, según el caso. Esta disposición, abrogaba el Acuerdo Presidencial del 5 de abril de - 1973.

A partir del 19 de enero de 1983, al derogarse las disposiciones que dieron origen a la Coordinación General de Estudios Administrativos, el Sistema de Orientación, Información y Quejas, pasó a ser - - coordinado por la Secretaría Particular del C. Presidente de la República, a través de la Dirección de - Quejas. Así, a esta dependencia correspondió la res

ponsabilidad de determinar las políticas, programas y mecanismos de coordinación, operación y evaluación que posibilitarían la Dirección del Sistema de acuerdo con los lineamientos y políticas del C. Secretario Particular del Titular del Ejecutivo.

b).- Análisis del Sistema de Orientación, Información y Quejas:

En cuanto a su estructura el Sistema de Orientación, Información y Quejas, tiene como objetivo "contribuir a facilitar la relación de toda persona que se dirige a una oficina de Gobierno, ya sea en ejercicio de sus derechos o en cumplimiento de sus deberes, orientándola y atendiendo sus quejas y sugerencias, con el propósito de que reciba los servicios - que presta la dependencia en las mejores condiciones de eficiencia y oportunidad".

A su vez este Sistema se encontraba subdividido para su operación en dos subsistemas en función del tipo de servicio que se ofrecía a los ciudadanos a saber:

- Subsistema de orientación e Información.
- Subsistema de Quejas y Sugerencias.

Entre los aciertos a destacar del Sistema cabe mencionar:

Que el Sistema de Orientación, Información y -- Quejas es un canal de comunicación que el Ejecutivo Federal pone a disposición de los ciudadanos para fa

cilitarle su relación con la Administración Pública y auxiliarle en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes.

El Sistema se encuentra instrumentado en casi - la totalidad de la Administración Pública Central, y en parte importante del Sector Descentralizado y de Participación Estatal, lo que representaba una infra estructura potencial para contribuir al logro de los objetivos y requerimientos del Secretario Particular del Titular del Ejecutivo.

Entre los obstáculos y problemas contemplados - del sistema se encontró que si bien en teoría se encontraba instrumentado en todas las dependencias del Ejecutivo Federal, en la realidad operaba de acuerdo con la demanda de los ciudadanos para la presenta- - ción de quejas, sugerencias, solicitudes e inquietudes. Es decir, el Subsistema se había desarrollado sólo en aquellas dependencias que captaban y canalizaban quejas y demandas como respuesta a las necesidades planteadas por los ciudadanos en las áreas de su competencia.

Como segundo problema nos encontramos que existe un desconocimiento del Sistema de Orientación, Información y Quejas al exterior de la Administración Pública, el ciudadano no conoce la existencia de este mecanismo administrativo debido, principalmente, a la ausencia de una política definida de difusión y promoción.

Así las unidades de orientación, información y quejas tenían escasa capacidad de gestión, fundamentalmente en el ámbito del Subsistema de Quejas y Su-

gerencias, por lo que las unidades se convertían en receptoras de demandas ciudadanas y no tenían competencia para la canalización, seguimiento y control de dichas demandas. Esta situación originaba que la imagen del Sistema se deteriorara al no encontrar -- respuesta a problemas planteados, además de que no se captaban las quejas y sugerencias que no fueran -- competencia de las dependencias en la cual fueran -- planteadas, es decir, únicamente se captaban quejas relacionadas con las atribuciones que cada dependencia del Ejecutivo tiene de acuerdo con lo establecido por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Quejas y Sugerencias en su calidad de subsistema contribuye en parte al logro del objetivo general del Sistema de Orientación, Información y Quejas.

Es la Dirección de Quejas de la Presidencia de la República la que paso a ser la dependencia encargada de la coordinación del Sistema de Orientación, Información y Quejas.

c).- Funciones de la Unidad de Orientación, Información y quejas:

- Atender al Público directa o telefónicamente o, cuando sea el caso, por otros medios que sirvan a dichos propósitos.

- Recibir y canalizar internamente las quejas o, sugerencias presentadas por los usuarios, para su trámite y/o resolución.

- Notificar a los usuarios del trámite y/o resolución dado a sus quejas o sugerencias.

- Realizar encuestas de opinión que permitan conocer cuál es el grado de satisfacción del público por los servicios obtenidos.

- Canalizar las quejas y sugerencias en las que no tiene competencia la institución, a la dependencia o entidad competente y en caso de desconocimiento de ésta, a la Dirección General de Quejas de la Presidencia de la República.

- Analizar y evaluar de acuerdo con los sistemas establecidos por la Secretaría de Programación y Presupuesto, las Coordinaciones Generales del Sistema Nacional de Información y del Sistema Nacional de Evaluación y la Dirección General de Quejas de la Presidencia de la República, las quejas y sugerencias sobre los servicios que proporciona la dependencia a los usuarios.

Así las unidades de Orientación, Información y Quejas con el primer nivel del acercamiento del señor Presidente a los ciudadanos, por lo cual, el sistema se constituye como un canal de comunicación que debe permitir conocer las inquietudes, demandas, sugerencias, necesidades y quejas de la comunidad mexicana, y la Dirección de Quejas, atendería y buscaría la solución de asuntos como uno de los últimos recursos de apelación de los ciudadanos en la búsqueda de respuestas a los problemas planteados. Se entiende como último recurso de apelación, el lugar en que concurren los ciudadanos una vez que han agotado todos los recursos que les ofrece la Administración --

Pública Federal.

- d).- Evaluación de las actividades de la Dirección de Quejas de la Presidencia de la República y de la Unidad de Atención a la -- Ciudadanía.

Considero importante señalar que del período -- sexenal 1982-1988 del C. Lic. Miguel de la Madrid -- Hurtado, se recibieron aproximadamente 25,000 demandas ciudadanas en la ya desaparecida Dirección de -- Quejas de Presidencia de la República, de las cuales el 80% se referían a diversas solicitudes de servi-- cios públicos por ejemplo: de vivienda, agua pota-- ble, de luz, alcantarillado, servicios médicos, limpia, becas, agilización de trámites administrativos, etc., el 18% eran orientaciones como asesorías jurídicas, informes sobre ubicación de oficinas gubernamentales, cargo y nombre de diversos funcionarios, y únicamente el 2% se referían a quejas en contra de -- arbitrariedades, mal trato de servidores públicos y denuncias por corrupción.

Por la falta de difusión de las funciones de la Dirección de Quejas y por el poco personal con el -- que contaba (90 empleados aproximadamente) fué im-- posible recibir un mayor número de demandas ciudada-- nas; en la actualidad bajo el régimen presidencial -- del C. Lic. Carlos Salinas de Gortari, la Dirección de Quejas paso a formar parte junto con otras dos -- oficinas, de la Unidad de Atención a la Ciudadanía, dependiente dicha Unidad directamente del C. Presi-- dente de la República y no como anteriormente la Di-- rección de Quejas dependía de la Secretaría Particu--

lar del Presidente de la República, dicha Unidad en la actualidad se encarga de recibir las demandas ciudadanas canalizándolas a las diversas dependencias - del Ejecutivo Federal, pero sin seguimiento e informes sobre el resultado de sus trámites, y las quejas que se reciben por los ciudadanos, el trámite que reciben es únicamente el de orientarlos para que conozcan los recursos con los que cuenta para tratar de enmendar las arbitrariedades cometidas en su contra por los servidores públicos y el de canalizar las solicitudes a la dependencia del Ejecutivo competente; funciones que en la actualidad dejan mucho que desear para evitar y corregir las arbitrariedades y actos de corrupción cometidos por los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones.

F.- LA INSTITUCION DEL MINISTERIO PUBLICO Y LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA.

El Ministerio Público es un órgano del Estado - representante de la sociedad que realiza la función persecutoria como lo establece el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que a la letra dice: "La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando - inmediato de aquél".

El Ministerio Público con raigambres en instituciones extranjeras, se ofrece en la actualidad en -- nuestro país con características propias que ha ido tomando en el transcurso de los tiempos y que ha suscitado muchas controversias por sus complejas y en -- ocasiones contradictorias funciones, que lo han -- transformado en un organismo sumamente poderoso, pe-

ro que sin embargo ha demostrado su incapacidad para cumplir eficientemente con todas sus funciones, ya - que atendiendo unas, ha debido desatender otras.

En este estudio nos referimos al Ministerio Público Federal y al del Distrito Federal, ya que son los que han servido de modelo a las respectivas instituciones de las entidades federativas.

En la actualidad el Ministerio Público es un organismo jerárquicamente subordinado al Procurador General de la República a nivel federal, y a nivel local al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, ya que el citado Procurador es nombrado y removido libremente por el C. Presidente de la República en el caso de la Procuraduría General de la República y en el de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, siendo que el presupuesto de la institución a su cargo se encuentra ubicado -- dentro de la partida correspondiente al Poder Ejecutivo Federal o Local según sea el caso.

Cabe señalar que la razón por la cual se afirma que el Ministerio Público tiene funciones contradictorias, se debe en que al estar jerárquicamente subordinado al Procurador General de la República y és te según el artículo 102 constitucional tiene el carácter de consejero jurídico del Gobierno Federal y se limitan sus funciones al de representación y de asesoría jurídica de los intereses del Gobierno; y la atribución más importante del Ministerio Público es el de representación de los intereses de la socidad, y esto ha originado que éstas dos funciones: -- consejero jurídico del Gobierno y Jefe del Ministerio Público, reunidas en la sola persona del Procura

dor, han impedido que la Procuraduría cumpla eficientemente con los dos, y es así como en la Constitución se reunieron en una sola, dos instituciones incompatibles y con distintas funciones.

Actualmente se tiende a dar más importancia a la regulación de los aspectos referentes a las funciones de investigación y persecución de los delitos, dejándose en segundo término los relacionados con la asesoría jurídica del Gobierno.

Así las facultades que confiere la Constitución en el artículo 102 al Procurador General de la República son de carácter administrativo, en cuanto a -- que debe fungir como abogado del Ejecutivo dentro de la esfera de este último.

Las funciones de investigación de los delitos y ejercicio de la acción penal conferidas por la Constitución al Ministerio Público, bajo la subordinación jerárquica del Procurador General de la República, son de carácter judicial, ya sea como sujeto procesal o como parte en juicio, puesto que implican la colaboración del Ministerio Público con el Juzgado, para que este, en ejercicio de la función jurisdiccional, resuelva sobre la situación del acusado, ya sea este culpable o inocente.

1.- Antecedentes Históricos:

Es en Francia en donde se decide poner en manos del Estado la función persecutoria, al principio el monarca tenía a su disposición un Procurador y un -- abogado encargados de atender los asuntos personales

de la Corona pero no tenían la representación social ya que se podían dedicar a otros asuntos, más tarde atentos a los derechos que vigilaban ya que se intervenían en los asuntos penales por multas o confiscaciones y se preocupaban de la persecución de los delitos, por lo cual, a pesar de que no podían presentarse como acusadores, estaban facultados para solicitar el procedimiento de oficio, poco a poco fueron interviniendo en todos los asuntos penales, acabando por convertirse en representantes del Estado, que tenían la misión de asegurar el castigo en todos los actos delictivos, y finalmente es en el imperio napoleónico en que ya el Ministerio Público se encuentra formado de manera plenaria.

En México el antecedente más inmediato que encontramos del Ministerio Público es el de los Procuradores Fiscales. Estos tenían el trabajo de procurar el castigo, en los delitos no perseguidos por el Procurador Privado como institución impuesta por la conquista española. En el año de 1869 se expidió la Ley de Jurados Criminales para el Distrito Federal, en donde se previene que existían tres Promotores o Procuradores Fiscales o Representantes del Ministerio Público independientes entre sí que no integraban un organismo, pero es aquí en donde se encuentra solidificada la idea del Ministerio Público francés, debido a que se erigen en parte acusadora, actuando independientemente de la parte ofendida.

El Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal de 1880, señalaba en su artículo 28 -- que: "El Ministerio Público es una magistratura instituida para pedir y auxiliar la pronta administración de la justicia en nombre de la sociedad y para

defender ante los tribunales los intereses de ésta, en los casos y por los medios que señalan las leyes".

El Código de Procedimientos Penales del año de 1894 siguió los lineamientos forjados en 1880 y es - la Ley Orgánica del Ministerio Público del 12 de septiembre de 1903, en donde se funda la organización - del Ministerio Público a quien preside un Procurador de Justicia, dándole unidad y dirección; además, deja el Ministerio Público de ser un simple auxiliar - de la administración de justicia, para tomar el carácter de magistratura independiente que representa a la sociedad, haciéndole depender del Poder Ejecutivo.

Más tarde es en la Constitución de 1917 en que se hizo del Ministerio Público una institución federal, y es en el artículo 21 constitucional en el que queda establecido que el ejercicio de la acción penal queda en manos exclusivamente del Ministerio Público.

La Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito y Territorios Federales de 1919 fue elaborado y siguiendo las ideas de la Constitución de 1917.

La Ley Orgánica del Ministerio Público Federal de 1929 da mayor importancia a la institución del -- Ministerio Público y únicamente realiza las innovaciones que exige el Código de Procedimientos Penales del mismo año.

Atribuciones:

La institución del Ministerio Público del Dis--

trito Federal en su carácter de representante social, tendrá una serie de atribuciones que ejercerá por conducto de su titular o de sus agentes y auxiliares:

I.- Perseguir los delitos del orden común, cometidos en el Distrito Federal;

II.- Velar por la legalidad en la esfera de su competencia como uno de los principios rectores de la convivencia social, promoviendo la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia;

III.- Proteger los intereses de los menores, incapaces, así como los individuales y sociales en general, en los términos que determinen las leyes;

IV.- Cuidar la correcta aplicación de las medidas de política criminal, en la esfera de su competencia, y

V.- Las demás que determinen las leyes.

En los artículos 3° incisos A), B) y C), 4°, 5° y 6° de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, publicada el 12 de diciembre de 1983, se señalan las demás atribuciones del Ministerio Público derivadas de las cuatro atribuciones esenciales ya señaladas.

El Ministerio Público Federal y el Procurador General de la República, según el artículo 102 constitucional tienen las siguientes atribuciones:

I.- Vigilar la observancia de los principios de Constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su --

competencia, sin perjuicio de las atribuciones que - legalmente correspondan a otras autoridades jurisdic cionales administrativas;

II.- Promover la pronta, expedita y debida pro- curación e impartición de justicia, e intervenir en los actos que sobre esta materia prevenga la legisla- ción acerca de planeación del desarrollo;

III.- Representar a la Federación en todos los negocios en que ésta sea parte, e intervenir en las controversias que se susciten entre dos o más Esta- dos de la Unión, entre un Estado y la Federación, o entre los Poderes de un mismo Estado, y en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales;

IV.- Prestar consejo jurídico al Gobierno Fede- ral;

V.- Perseguir los delitos del orden federal;

VI.- Representar al Gobierno Federal, previo -- acuerdo con el Presidente de la República, en los ac- tos en que debe intervenir la Federación ante los -- Estados de la República, cuando se trate de asuntos relacionados con la procuración e impartición de jus- ticia;

VII.- Dar cumplimiento a las Leyes, tratados y acuerdos de alcance internacional en que se prevea - la intervención del Gobierno Federal, en asuntos con- cernientes a las atribuciones de la institución, y - con la intervención que, en su caso, corresponda a - otras dependencias;

VIII.- Y las demás que las Leyes determinen.

Los artículos 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10 y 11 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicada el 12 de diciembre de 1983, señala las demás atribuciones que se derivan de las siete atribuciones con anterioridad señaladas.

La acumulación de funciones del Ministerio Público se ha realizado en torno a dos aspectos; por una parte, se han incorporado a éste organismo atribuciones administrativas, y por otra, facultades de carácter judicial.

Respecto a las funciones de carácter judicial, el Ministerio Público ha concentrado múltiples atribuciones, sobre todo en lo relativo a investigación y persecución de los delitos, para lo cual tiene bajo sus órdenes a la policía judicial.

El Ministerio Público posee plena disposición sobre los elementos de la acusación, ya que puede ng garse a ejercitar la acción penal, y una vez que la hace valer está facultado para formular sus conclu-- siones acusatorias o desistirse de la propia acción en el curso del proceso, aún cuando estas determinaciones son objeto de un control interno, de tal mang ra que la decisión final corresponde a los Procurado res respectivos como Jefes del Ministerio Público.

FUNCIONES DEL MINISTERIO PUBLICO RESPECTO AL --
PROCEDIMIENTO CIVIL Y MERCANTIL:

a).- Interviene como parte en defensa de los in

tereses patrimoniales del Estado y en las llamadas - "controversias constitucionales".

Artículo 105 constitucional "Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los Poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellas en que la Federación sea parte en los casos en que establezca la Ley".

b).- En representación de ausentes, menores o incapacitados, en casos de quiebra y suspensión de pagos, en cuestiones relacionadas con asuntos de familia y en las del estado civil de las personas; ésta intervención del Ministerio Público es con el carácter de parte subsidiaria o como asesor de los Tri bunales, emitiendo su opinión cuando el litigio reviste aspectos de interés social.

c).- En materia de Amparo el artículo 5° fracción IV de la Ley de Amparo le atribuye al Ministerio Público el carácter de parte, su actividad se reduce a formular un dictamen que la Ley referida denomina "pedimento", en las causas en que existe "interés público", pues de no ser así, puede abstenerse de intervenir.

En la Reforma de 1976 se le concedió al Ministerio Público Federal la facultad para interponer los recursos establecidos en la Ley de Amparo.

Conforme al artículo 180 de la Ley de Amparo se le otorga al Ministerio Público el carácter de "ter-

cero perjudicado" en el Amparo de una sola instancia que solicita el acusado contra la sentencia condenatoria pronunciada por el juez penal ordinario, y en ese supuesto, se entiende que se trata del Agente -- del Ministerio Público (federal o local) que ha llevado la acusación en el proceso en el cual se dictó el fallo que se reclama.

Como se puede apreciar, se trata de dos actividades y funciones distintas, puesto que en los casos en que el Ministerio Público interviene como parte - reguladora, actúa como asesor o como consejero jurídico; en cambio, cuando lo hace como tercero perjudicado, actúa como parte acusadora en la instancia final del amparo.

3.- Estructura Orgánica:

El artículo 2° del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial el 12 de enero de 1989, establece que la Procuraduría del Distrito Federal contará con los siguientes servidores públicos y unidades administrativas:

- Procurador General de Justicia del Distrito Federal.
- Subprocurador de Averiguaciones Previas.
- Subprocurador de Procesos.
- Oficial Mayor.
- Contraloría Interna.
- Dirección General de Administración y Recursos Humanos.
- Dirección General de Asuntos Jurídicos.

- Dirección General de Averiguaciones Previas.
- Dirección General de Control de Procesos.
- Dirección General de Coordinación de Delegaciones.
- Dirección General del Ministerio Público en lo Familiar y Civil.
- Dirección General de la Policía Judicial.
- Dirección General de Servicios a la Comunidad.
- Dirección General de Servicios Periciales.
- Unidad de Comunicación Social.
- Organos Desconcentrados por Territorio.
- Comisiones y Comités.

Las Subdirecciones Generales, Direcciones y Subdirecciones de Area, Jefaturas de Departamento de Oficina, de Sección y de Mesa y los Servidores Públicos que señale el Reglamento y las oficinas administrativas que se requieran y establezcan por acuerdo del titular de la Procuraduría, las que deberán contenerse y especificarse en el Manual de Organización de la misma.

Cabe señalar que en el último párrafo del mencionado artículo 2º, se prevee que: "serán agentes del Ministerio Público para todos los efectos legales que corresponda, los Subprocuradores y los Directores Generales de Asuntos Jurídicos, de Averiguaciones Previas, de Control de Procesos, de Coordinación de Delegaciones y del Ministerio Público en lo Familiar y Civil, así como los Directores de Area, Subdirectores y Jefes de Departamento que les estén adscritos.

El artículo 1º del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publi

cado el 26 de diciembre de 1988, establece que la --
 Procuraduría General de la República, cuyo titular --
 será el PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA se inte--
 grará con:

- Subprocuraduría Jurídica y de Programas Espe-
 ciales.
- Subprocuraduría de Procedimientos Penales.
- Subprocuraduría de Investigación y Lucha con-
 tra el Narcotráfico.
- Oficialía Mayor.
- Contraloría Interna (Comprende las Direccio--
 nes de Auditoría, Quejas y Atención al Públi-
 co).
- Consultoría Legal.
- Unidad de Comunicación Social.
- Dirección General de Delegaciones.
- Dirección General Jurídica.
- Dirección General de Amparo.
- Dirección General de Participación Social y -
 Orientación Legal.
- Dirección General de Averiguaciones Previas.
- Dirección General de Control de Procesos.
- Dirección General de Servicios Periciales.
- Dirección General de la Policía Judicial Fede-
 ral.
- Dirección General de Procedimientos Penales -
 en delitos relacionados con Estupefacientes y
 Psicotrópicos.
- Dirección General de Relaciones Internaciona-
 les.
- Dirección General de Investigación de Narcóti-
 cos.
- Dirección General de la Campaña contra la pro-
 ducción de Narcóticos.

- Dirección General de Recursos Humanos y Financieros.
- Dirección General de Recursos Materiales.
- Dirección General de Servicios Aéreos.
- Delegaciones de Circuito.
- Delegaciones de Procedimientos.

Asimismo, contará con las unidades que requiera el despacho de las atribuciones de la misma, conforme a los acuerdos o manuales que expida el Procurador.

4.- Evaluación de sus actividades:

El Ministerio Público no es simple y sencillamente el persecutor de los delitos, el acusador público, el investigador de las conductas más fuertemente sancionadas sino que además tiene una serie de variadas y múltiples actividades en lo social, en lo estatal, en el campo de la defensa de las garantías constitucionales, en el asesoramiento de los débiles, en el consejero jurídico que encauza las más altas prioridades legislativas de una sociedad.

El Ministerio Público no deduce intereses personales, o de individuos o entidades oficiales sino -- que es un representante de la sociedad siendo que se instituye por Ley para defender los derechos de la sociedad con atribuciones ejecutivas, ya que es el Titular de la acción penal, y acciona procesal o proceduralmente en lo civil, mércantil, constitucional y a veces en lo administrativo. El Ministerio Público, según nuestra Constitución, y para evitar un régimen dictatorial de persecución sólo interviene mediante

denuncia, acusación o querrela de parte, y en ocasiones previa satisfacción de requisitos de procedibilidad como desafuero, requerimiento de autoridades fiscales afectadas, o anuencia de Suprema Corte o Tribunales Superiores de Justicia, tratándose de miembros de estos cuerpos.

El Ministerio Público rige el principio de legalidad y no aplica criterios de conveniencia u oportunidad para actuar, y llenados los requisitos legales debe actuar, y tiene la posibilidad de interponer recursos judiciales o administrativos y respecto a ciertos actos de no actuación, de abstención, de cambio de criterio, se ven supervisados y autorizados por el Procurador.

No obstante la serie de actividades de las cuales esta investida la institución del Ministerio Público, existen ciertos actos en el orden de los derechos de la sociedad que se encuentran en un estado de indefensión creando la necesidad de la existencia de un órgano que represente los más profundos derechos de la sociedad.

G.- PROCURADURIA DE LOS JOVENES.

Por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 30 de noviembre de 1977, se crea el CONSEJO NACIONAL DE RECURSOS PARA LA ATENCIÓN DE LA JUVENTUD y en el cual a su vez se prevee la existencia de la PROCURADURIA DE LOS JOVENES, institución dependiente de dicho consejo, ubicada dentro del Poder Ejecutivo, con carácter autónomo y cuya función principal y primordial es el orientar y

facilitar a los jóvenes, los medios adecuados para su desarrollo, es decir, tiene a su cargo la tutela y promoción de los derechos e intereses de los jóvenes. No tutela directamente a dicho sector frente a la administración pública, sino únicamente para orientar y facilitar su desarrollo.

La Procuraduría de los Jóvenes es una institución que en cuanto medio de tutela y promoción de los derechos e intereses de los jóvenes no cumple su función frente a los actos de la administración pública y concretamente en este estudio en donde se analizan las instituciones dependientes del Poder Ejecutivo que tutelan a los gobernados frente a los actos de la administración pública, no es suficiente y no cuenta con los medios de control necesarios para tutelar a este sector frente a la administración, pero que sin embargo, por las características que posee consideramos necesario hacer mención.

H.- LA DEFENSORIA DE OFICIO.

La institución de la Defensoría de Oficio tiene como fin proporcionar obligatoria y gratuitamente los servicios de asesoría, patrocinio o defensa en materia penal, civil, familiar y del arrendamiento inmobiliario.

En los asuntos del orden penal, la defensa será proporcionada al acusado en los términos que dispone el artículo 20 fracción IX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así la asistencia jurídica no es solamente un derecho del indiciado cuando éste carece de defensor, sino una obliga-

ción del Estado, el cual debe asignarle un defensor de oficio independientemente de las condiciones económicas en que se encuentre dicho inculcado.

En asuntos del orden civil, familiar o del -- arrendamiento inmobiliario, el servicio será proporcionado en los casos en que, en base al estudio socioeconómico que se practique para el efecto, el Departamento del Distrito Federal determine que el solicitante carece de los recursos económicos necesarios para retribuir un defensor particular, con -- excepción de lo establecido en los casos urgentes de competencia del Juez de lo Familiar en que una de -- las partes se encuentre asesorada y la otra no, se -- solicitarán de inmediato los servicios de un Defensor de Oficio.

La Defensoría de Oficio está estructurada dentro de los ordenamientos federales en aquellas materias de esta competencia, y a nivel local en cada -- uno de los Estados, al igual que en materia militar, depende la Defensoría de Oficio del Poder Ejecutivo, aunque en algunas ocasiones esté supeditadas administrativamente al Poder Judicial.

En materia penal la Defensoría de Oficio se reglamenta en los ordenamientos que independientemente de su misión como defensor, se establece que tiene -- la obligación de cuidar la situación del inculcado -- en el reclusorio a efecto de contribuir a su readaptación social.

En materia laboral es la Procuraduría de la Defensa del Trabajo la que tiene a su cargo la representación y asesoramiento de los trabajadores y de

los sindicatos de éstos a solicitud de las normas de Derecho del Trabajo de carácter conciliatorio para solucionar las controversias.

En materia agraria desde el año de 1953 se publicó el Decreto por el que se disponía se procediera a integrar la Procuraduría de Asuntos Agrarios para el asesoramiento gratuito de los campesinos que necesiten hacer gestiones legales ante las autoridades y oficinas agrarias competentes. Actualmente -- conforme al Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria del 7 de abril de 1989, se otorga a la Dirección General de Procuración Social Agraria la atribución de asesorar a los Comités particulares ejecutivos, autoridades ejidales o comunales y a los campesinos en general, en los asuntos de su interés que tengan relación con las cuestiones agrarias, para su pronta y más eficaz resolución.

La Defensoría de Oficio en el fuero federal se rige por la Ley de 30 de enero de 1922 y depende de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y únicamente en materia federal se brindan los servicios de defensores de oficio en materia penal.

Por lo que respecta a la Defensoría de Oficio del Distrito Federal se regía anteriormente por el Reglamento del 7 de mayo de 1940, y dependía de la autoridad administrativa siendo su reglamentación -- muy deficiente ya que establecía criterios selectivos para otorgar los servicios gratuitos de los defensores de oficio y además debido a la ineficaz reglamentación de la Ley de Profesiones y a la ausencia de colegiación obligatoria, no se exigía una preparación y nivel de conocimientos técnicos elevados,

ni se les cubría un salario atractivo a los abogados que tenían a su cargo las funciones de defensores de oficio.

En la actualidad la Defensoría de Oficio del -- Fuero Común en el Distrito Federal se rige por la -- Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 9 de diciembre de 1987, y por el Reglamento de la Ley de la Defensoría de Oficio del Fuero Común en el Distrito Federal de fecha 18 de agosto de -- 1988, siendo que define dicha Ley como Defensor de -- Oficio a aquel servidor público que posea tal designación, y que tiene a su cargo la asistencia jurídica de aquellas personas que no tiene una defensa legal particular, de acuerdo con lo dispuesto en los -- artículos 1º, fracción I y II de esta Ley.

Para su eficiente prestación del servicio de -- los Defensores de Oficio, éstos se encontrarán distribuidos de la siguientes adscripciones:

- Averiguaciones Previas y Juzgados Calificadores.
- Juzgados Mixtos de Paz en lo que hace a la materia penal.
- Juzgados de Primera Instancia en materia penal.
- Salas Penales del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.
- Juzgados Civiles.
- Juzgados Familiares.
- Juzgados del Arrendamiento Inmobiliario.
- Salas Civiles del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

La Ley de la Defensoría de Oficio del Fuero Común en el Distrito Federal vino a actualizar después de cuarenta y siete años las exigencias que hoy en día demanda la prestación oportuna y eficaz del servicio de defensoría de oficio, asegurando el acceso de los individuos a la justicia y legalidad, ampliándose su defensa no sólo en la materia penal, sino -- también en lo civil, familiar y de arrendamiento inmobiliario, incorporando en tal Ley nuevos mecanismos para el nombramiento de los defensores de oficio, elevando su nivel de eficiencia y eficacia.

En las circunstancias actuales de nuestro país, lo justo y lo óptimo sería que todas las personas de cualquier nivel que requirieran asesoría en cualquier materia penal, civil, administrativa, etc., pudieran utilizar los servicios de abogados capaces con un -- elevado grado de conocimientos jurídicos, que atendieran sus asuntos con verdadero interés siendo necesario que dichos profesionistas fueran retribuidos -- justamente por la alta calidad de los servicios profesionales que prestaran a otras personas.

Sin embargo, la mayor parte de la población -- cuenta con escasos recursos económicos, ignoran sus derechos y aunque los conocieran, no pueden costear los honorarios de quienes pueden defender sus derechos. Así a este sector no le queda más remedio que soportar los actos arbitrarios, negligentes y -- rruptos de las autoridades, las cuales no van a mejorar mientras no se le exijan los administrados en -- tanto éstos no cuenten con los mecanismos de control y los medios de defensa adecuados a las necesidades, del país.

CAPITULO IV

"ANALISIS DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE
LOS SERVIDORES PUBLICOS"

- A.- ASPECTOS HISTORICOS EN MEXICO.
- B.- LEGISLACION QUE HA ESTADO EN VIGOR RESPECTO A LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS.
 - 1.- Ley sobre Responsabilidad de los Altos Funcionarios de 1870.
 - 2.- Ley de Responsabilidad de los Altos Funcionarios de 1896.
 - 3.- Ley de Responsabilidades de 1940.
 - 4.- Ley de Responsabilidades de 1980.
 - 5.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos del 31 de diciembre de 1982 Reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- C.- TITULO CUARTO DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- D.- LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.
 - 1.- Sujetos a quienes se les aplica la Ley.
 - 2.- Responsabilidad Administrativa y Civil de los Servidores Públicos: conductas que dan lugar a tal clase de responsabilidades y procedimientos

para aplicarlas.

3.- Responsabilidad Política.

4.- Responsabilidad Penal.

E.- REGISTRO PATRIMONIAL DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

F.- EVALUACION DE SU APLICACION EN LA ACTUALIDAD.

A.- ASPECTOS HISTORICOS EN MEXICO.

La reforma y adiciones al Título Cuarto, que -- comprende los artículos del 108 al 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial del 23 de diciembre de 1982, respondió a un reclamo popular, ya que la implantación de una nueva moral social, reiterada en la campaña presidencial del C. Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, carecía de base legal adecuada para -- combatir la corrupción.

En principio se puede considerar que esta reforma fue adecuada en virtud de que resolvió algunos de los serios problemas que planteó la Constitución de 1917, con la reiterada y confusa mención de los llamados delitos oficiales "que redundarán en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho" y la discutida intervención del Ejecutivo en cuanto al Poder Judicial, así como los graves errores en que incurrieron la Ley de Responsabilidades de 1940, y en especial la de 1980.

A raíz de dicha reforma constitucional el 31 de diciembre de 1982, salió publicada en el Diario Oficial de la Federación la "LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS", REGLAMENTARIA DEL TITULO CUARTO DE LA CONSTITUCION, que abrogó la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados de fecha 4 de enero de 1980.

Cabe destacar que en todas nuestras Constitu- -

ciones le han asignado especial relevancia a las responsabilidades de los altos funcionarios públicos, tanto durante el desempeño de su cargo, como con motivo de su función. Sin embargo, no es sino hasta la Constitución de 1857 en la que se fijan las bases -- que nos han informado, al respecto, durante más de un siglo. En la vigencia de ésta y con el fin de reglamentar el título cuarto de la Constitución se expidieron: "Ley sobre Responsabilidad de los Altos -- Funcionarios" de 1870, el Código Penal de 1872 y la Ley de Responsabilidad de los Altos Funcionarios de 1896.

Los constituyentes de 1917, aceptaron la sistemática de la constitución de 1857 al precisar que -- los altos funcionarios sólo podían someterse a la -- acción de la justicia común, previo desafuero, pero dado el nuevo enfoque que la Constitución dió respecto al proceso penal, el Fuero Constitucional, por lo que correspondió a los delitos comunes en mi opinión, no consistió en otorgar al funcionario protección para enjuiciarlo, sino para arrestarlo, además en el juicio político respecto a los delitos oficiales (de los altos funcionarios), conocería el Senado erigido en gran jurado; pero fijó que no podía abrir la averiguación correspondiente, sin previa acusación de -- Cámara de Diputados.

El constituyente de 1917 como se señaló, mejoró la sistemática de la Constitución de 1857, en especial en relación al juicio político que conforme a dicha Constitución, se refiere a los delitos oficiales de los altos funcionarios, juicio político que -- no tiene absolutamente nada de judicial, y que es -- una jurisdicción especial, limitada a conocer de los llamados delitos políticos mediante un procedimiento solemne, de carácter esencialmente político que ini-

cia en la Cámara de Diputados, y por el cual ésta acusa ante el Senado como tribunal a determinados funcionarios públicos por las causas que se especifican taxativamente en la Constitución, con la finalidad de hacer efectiva la responsabilidad política de los mismos, que introdujo una extrema confusión al referirse, por una parte, a los delitos oficiales de los altos funcionarios, y por la otra, a los delitos oficiales de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, delitos o faltas que debían ser juzgadas siempre por un Jurado Popular, en los términos que para los delitos de imprenta establece el artículo 20 constitucional fracción VI que a la letra dice: "...En todo caso serán juzgados por un jurado los delitos cometidos por medio de la prensa contra el orden público o la seguridad exterior o interior de la Nación..."

Bajo la vigencia de la Constitución de 1917, se planteó la reforma al Código Penal de 1872, y se expidió el nuevo Código Penal de 1929, este Código siguió en relación a la responsabilidad de funcionarios, los lineamientos del Código de "Martínez de Castro", después el Código Penal de 1931 lo derogó, sólo que en éste, si bien se tipifican los delitos propios de los funcionarios, ni se hacen referencia, ni se mencionan ninguno de los supuestos delitos de los altos funcionarios, como aparecen en los dos anteriores que hemos comentado.

B.- LEGISLACION QUE HA ESTADO EN VIGOR RESPECTO A LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS.

- 1.- Ley sobre Responsabilidad de Altos Funcionarios de 1870.

En su artículo 1º, estableció que se consideraban delitos oficiales de los mismos; el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno - republicano, representativo, federal; a la libertad de sufragio; la usurpación de atribuciones; la violación de garantías individuales y cualquier infracción a la Constitución o Leyes Federales en puntos - de gravedad, delitos o mejor dicho supuestos delitos que se sancionaban con destitución del cargo e inhabilitación.

2.- Ley de Responsabilidad de los Altos Funcionarios de 1896.

Que regulaba los procedimientos a seguir contra los altos funcionarios a quienes se imputaban los delitos comunes como homicidio, lesiones, delitos patrimoniales, secuestro, violación, etc., y los propios funcionarios, cohecho, peculado, concusión, abuso de autoridad, etc.

3.- Ley de Responsabilidades de 1940.

La cual el pueblo la llamó la "Ley de los Carteros", pues era a los únicos que se les seguía proceso de acuerdo con dicha Ley, ya que en los casos de que conoció el Jurado, siempre terminaron, salvo si eran gendarmes, con la absolución.

4.- Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios -

de los Estados, publicada en el Diario Oficial de fecha 4 de enero de 1980.

Tenia por objeto regular los actos de los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, responsables de los delitos comunes y de los delitos y faltas oficiales que cometan durante su encargo o con motivo del mismo, en los términos de Ley. Su principal innovación consistió en remitir al Código Penal la calificación de los delitos, para que no aparezca que los funcionarios indiciados como delincuentes estuvieran sujetos a un fuero especial.

Ley que en lugar de superar los defectos de la Ley de 1940, los aumentó, ya que tratando de eludir la intervención de los Jurados, derogó la Ley de 1940, y con ella su artículo 18, estableciendo en su artículo 3º que: "Son delitos oficiales los actos u omisiones de los funcionarios o empleados de la Federación o del Distrito Federal cometidos durante su encargo o con motivo del mismo que redundan en perjuicio de los intereses públicos y del bien despa- cho", delitos que no eran tales, sino conductas políticas.

- 5.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos del 31 de diciembre de 1982 Reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley que en un apartado especial dentro de este breve estudio señalaremos sus características princi-

pales.

C.- TITULO CUARTO DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

- Se usa el término "Servidores Públicos" por vez primera según el artículo 108 constitucional, y se define como: "Es aquel sujeto que desempeña cargos de elección popular, miembros de los Poderes Judicial Federal, y del Distrito Federal y en general, cualquier persona que desempeña un cargo, empleo o comisión de cualquier naturaleza dentro de la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal, y en el Distrito Federal".

- En esta enunciación no quedan comprendidos todos los servidores públicos, ya que no se incluye a los funcionarios y empleados que prestan sus servicios en el Poder Legislativo.

- Respecto a los Funcionarios Estatales además de los Gobernadores y Diputados, quedan sujetos a -- responsabilidad los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales por violaciones a la -- Constitución, a las Leyes Federales y por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

- Sólo procede según el artículo 110 constitucional, el Juicio Político contra:

- DIPUTADOS Y SENADORES AL CONGRESO DE LA UNION.
- MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION.
- SECRETARIOS DE ESTADO.

- JEFES DE DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS.
- JEFE DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.
- PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA.
- PROCURADOR GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.
- MAGISTRADOS DE CIRCUITO Y JUECES DE DISTRITO.
- MAGISTRADO Y JUECES DEL FUERO COMUN DEL DISTRITO FEDERAL.
- DIRECTORES GENERALES O SUS EQUIVALENTES DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS, EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL MAYORITARIA, SOCIEDADES O ASOCIACIONES ASIMILADAS A ESTAS Y FIDEICOMISOS PUBLICOS.

"Por los actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos o de su buen despacho dejando a la Ley Reglamentaria señalar cuáles son aquellos actos u omisiones".

- Así el artículo 7° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982 establece:

Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:

- I.- El ataque a las instituciones democráticas;
- II.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;
- III.- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales y sociales;
- IV.- El ataque a la libertad de sufragio;
- V.- La usurpación de atribuciones;

VI.- Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;

VII.- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y

VIII.- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales del Distrito Federal..."

- Es improcedente el Juicio Político por la mera expresión de ideas.

- Son materia de responsabilidad todos los actos que contravengan los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia en el desempeño de sus cargos, empleos o comisiones, precisando la Ley Reglamentaria que actos en concreto vulneran tales principios.

- Se eleva a rango Constitucional el enriquecimiento ilícito o inexplicable siendo este todo aumento substancial en el patrimonio de los servidores públicos, cuya procedencia no pudieren justificar.

- Respecto a los bienes que no tengan una procedencia lícita serán objeto de decomiso.

- Son sujetos de Fuero Constitucional por lo que se refiere a los delitos del orden común que cometieren durante el tiempo que desempeñen sus cargos

según el artículo 111 constitucional:

- DIPUTADOS Y SENADORES AL CONGRESO DE LA UNION.
- MINISTRO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION.
- SECRETARIO DE ESTADO.
- JEFE DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO.
- JEFE DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.
- PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA.
- PROCURADOR GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.

- En demandas del orden civil que se establecen contra cualquier servidor público no se requerirá de claración de procedencia.

- Se eliminan las denuncias anónimas o apócrifas entendida esta como la acción popular, y se introduce así la denuncia individualizada de cualquier ciudadano.

- En los casos que el servidor público obtenga un beneficio económico o cause daños de naturaleza patrimonial, la ley determinará la pena graduándola en proporción al lucro obtenido, estableciéndose que las sanciones económicas no pueden nunca exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

- El plazo de prescripción por los delitos cometidos por los servidores públicos, en ningún caso será inferior a tres años.

- Se elimina el Jurado Popular para juzgar de los delitos y faltas oficiales de los servidores pú-

blicos.

D.- LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

1.- Sujetos a quienes se les aplica la Ley.

Quedan incluidos prácticamente todos los funcionarios y empleados (servidores públicos) que forman la estructura de organización de los órganos centrales federales y de los del Distrito Federal, al igual que todos los funcionarios y empleados que forman parte de la Administración Pública Paraestatal, excepto las personas que presten sus servicios en -- las empresas de participación estatal minoritaria -- siempre y cuando no manejen o apliquen recursos económicos federales.

Así también la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos omite a los funcionarios y -- empleados del Poder Legislativo en su artículo 2º -- que dice: "Son sujetos de esta Ley, los servidores -- públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales", esta disposición remite al artículo 108 -- constitucional, aún cuando el artículo 21, párrafo -- II de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que establece: "...lo propio harán, conforme a la legislación respectiva y por lo que hace a su competencia, las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión", supone que quedan -- incluidos.

Son sujetos además los Gobernadores de los Esta

dos, los Diputados a las Legislaturas Locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Estatales, por lo que se refiere a los actos u omisiones en que incurran por violación a la Constitución y a las Leyes Federales, así como el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Por último aquellas personas que de una u otra forma manejen o apliquen recursos económicos federales.

Así podemos clasificar a los Servidores Públicos en:

SERVIDORES PUBLICOS CON FUERO CONSTITUCIONAL.- Corresponderían antes a los llamados altos funcionarios de la Federación y que se mencionan en el artículo 111 constitucional y contra tales servidores públicos, sólo se puede proceder penalmente previa Declaratoria de Procedencia que haga la Cámara de Diputados conforme al procedimiento previsto en los artículos 25 al 29 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que corresponde al capítulo tercero, aquí la Cámara de Diputados erigida en Jurado de Procedencia declara que ha lugar en contra del servidor público, quedará por ese simple hecho separado de su cargo y sujeto desde luego a la jurisdicción de los Tribunales Ordinarios competentes.

SERVIDORES PUBLICOS SUJETOS A JUICIO POLITICO.- Mencionados en el artículo 110 constitucional primer párrafo.

SERVIDORES PUBLICOS ORDINARIOS.- Dentro de esta categoría quedan comprendidos todos los demás servidores públicos no mencionados en los incisos anteriores a quienes por lo que hace a su responsabilidad administrativa, civil o penal, se siguen los procedi

mientos ordinarios previstos en la propia Ley y en las Leyes Especiales (título tercero de la Ley).

Cabe mencionar que por virtud de las obligaciones a que quedan sujetos los servidores públicos ordinarios, según el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y en razón del procedimiento para aplicar las sanciones en que pueden incurrir por contravenir tales obligaciones, muchas disposiciones de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del -- apartado B del Artículo 123 constitucional y de la -- propia Ley Federal de Trabajo, han quedado derogadas.

2.- Responsabilidad Administrativa y Civil de los Servidores Públicos: conductas que dan lugar a tal clase de responsabilidades y -- procedimientos para aplicarlas.

Esta prevista en el Título Tercero de la Ley -- Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el artículo 46 se señala que: "Incurrén en responsabilidad Administrativa los Servidores Públicos a que se refiere el artículo 2º de esta Ley". -- Cabe señalar que son servidores públicos los mencionados en los artículos 110 y 111 constitucionales.

El artículo 47 de la Ley de Responsabilidades -- en forma por mas general, señala como obligaciones de los servidores públicos salvaguardar la legalidad, actuar con honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de su cargo, y en las diferentes fracciones de dicha disposición legal, de manera enunciativa, se señalan cuales son los actos --

que pueden dar lugar a la imposición de sanciones -- por contravención a esas obligaciones. En síntesis las diversas fracciones se refieren a que el servidor público debe actuar con máxima diligencia en el servicio; ejecutar legalmente los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia; -- utilizar los recursos que tenga asignados para el desempeño de su empleo; custodiar y guardar la información y documentación que por razón de su empleo conserve bajo su cuidado; observar buena conducta en su empleo tratando con respeto, diligencia e imparcialidad y rectitud a las personas con que tenga relación con motivo de éste; observar en sus relaciones jerárquicas las debidas reglas de trato y abstenerse de -- incurrir en agravio, desviación y abuso de autoridad; observar respeto y subordinación legítima con -- respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos y -- mediatos; informar de inmediato por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presta sus servicios el incumplimiento de las obligaciones establecidas en dicho artículo; abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa -- justificada a sus labores por más de 15 días continuos o 30 discontinuos; abstenerse de desempeñar algún otro cargo que la ley le prohíba; abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado o impedido por resolución firme de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión, excusarse -- de intervenir en cualquier asunto de su competencia en los que tenga interés personal o familiar; abstenerse durante el ejercicio de sus funciones de aceptar, solicitar o recibir por sí o por interpósita -- persona, dinero, objetos u otros favores; desempeñar su empleo sin pretender beneficios adicionales a la

contrapretación legítima a que tuvieran derecho por el desempeño de su cargo; presentar con oportunidad y veracidad la declaración de su situación patrimonial y, en general, abstenerse de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público.

Aquí el artículo 47 deroga al artículo 44 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Las sanciones por incumplimiento de las obligaciones previstas en el artículo 47 son: el apercibimiento privado o público, amonestación privada o pública, suspensión, destitución del puesto, sanción económica e inhabilitación temporal para el desempeño de algún empleo, cargo o comisión en el servicio público.

Cabe hacer mención expresa que el artículo 56 -precisa las autoridades competentes, en la esfera -- administrativa, para conocer y aplicar dichas sanciones.

El artículo 49 de la Ley de Responsabilidades - prevé que en cada dependencia, organismo descentralizado y empresa de participación estatal mayoritaria exista una unidad de Contraloría para que cualquier interesado pueda presentar quejas o denuncias por in cumplimiento de las obligaciones de los servidores - públicos.

La propia Secretaría de la Contraloría General de la Federación tendrá una unidad de Contraloría. - Los Contralores Internos de cada dependencia o entidad serán designados por el titular de la misma, y - por lo que se refiere al Contralor de la Secretaría

de la Contraloría General de la Federación su designación se hará directamente por el Presidente de la República.

En cuanto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y Cámara de Senadores y Diputados, establece los órganos y sistemas para investigar y determinar la responsabilidad de los servidores públicos -- que laboren en dichos órganos.

La destitución de un servidor público debe promoverse por el superior jerárquico ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, según el artículo 46 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado si se trata de servidores públicos que rigen su relación laboral por el apartado B del artículo 123 constitucional.

Si se trata de servidores públicos que se rige su relación laboral por el apartado A del artículo 123 constitucional se demanda ante la Junta de Conciliación y Arbitraje.

Por lo que hace a la sanción de inhabilitación temporal para desempeñar un nuevo cargo del artículo 56 fracción V de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, señala que será decidido por resolución judicial o jurisdiccional que dicte el órgano que corresponda según las leyes aplicables. De acuerdo con las leyes aplicables compete al Juez Penal sea Federal o del Distrito Federal decidir sobre el particular siguiendo el procedimiento previsto en el Código Federal de Procedimientos Penales o del Distrito Federal, según sea el caso.

El procedimiento para la imposición de las sanciones básicamente es el siguiente: presentada la denuncia o queja ante la unidad de Contraloría Interna de la dependencia o entidad, según sea el caso, éste determinará si existe o no responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones atribuidas a un servidor público, en consecuencia, dependiendo la gravedad de la sanción impondrá las sanciones previstas en el artículo 53 que va de simple apercibimiento -- privado o público hasta suspensión temporal, cuya sanción deberá ser impuesta únicamente por el titular de la Dependencia. El titular de la dependencia tiene obligación de enviar a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación aquellas denuncias cuyas infracciones sean graves o por la naturaleza de los hechos sean de la competencia de la Secretaría. Para la imposición de las sanciones se otorgará al presunto responsable el derecho de audiencia -- conforme al procedimiento del artículo 64 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y si al final de dicho procedimiento administrativo que le impusiere una sanción, el servidor público afectado tiene el derecho de interponer el Recurso de Revocación ante el propio titular de la Dependencia que impuso la sanción y si se confirma la resolución el afectado tiene el derecho todavía de impugnarlo en la fase contenciosa-administrativa mediante juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

3.- Responsabilidad Política.

Al hablar de la Responsabilidad Política de los Servidores Públicos es remitirnos a lo que se entiende por el Juicio Político, y podemos decir que reci-

be este nombre porque juzga a aquellos servidores públicos que están colocados en la más alta jerarquía de los órganos estatales, y que por su misma posición están en posibilidades de decidir con sus actos las situaciones más trascendentales e importantes de la vida nacional. Se refiere a la aptitud para continuar o no desempeñando el puesto público, que por razón del cargo y de la importancia de la función pública debe ser juzgado a conciencia por un órgano -- jurisdiccional especial.

Según el artículo 9° de la Ley de Responsabilidades, el Juicio Político sólo procede durante el -- tiempo en que el servidor público está en el desempeño de su cargo, empleo o comisión, y dentro de un -- año después de concluidas sus funciones.

Entendemos que el Juicio Político, que tiene como sanción la destitución e inhabilitación del servidor público, procede en los casos de manejo indebido de fondos y recursos federales, sólo cuando este manejo indebido se deba a incompetencia, y no en los casos de disposición u obtención indebida, pues en -- esos supuestos la acción que procede es la penal y -- no la política, lo que se confirma atento a lo dispuesto por el artículo 72 de la nueva Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El artículo 110 constitucional en mi opinión incurre en error al conceder a la Cámara de Diputados, no sólo la función encargada de seguir dicho procedimiento, sino de resolver de hecho sobre la culpabilidad o inculpabilidad del acusado y al Senado el triste papel de fijar la sanción respectiva "una vez -- practicadas las diligencias respectivas y con audien

cia del acusado", ya que es el Senado, tratándose de Juicio Político el órgano que se supone procede en -- todo caso con mesura, tranquilidad, serenidad, en -- tanto que en la Cámara de Diputados, en todos los -- países del mundo, se caracteriza por la lucha de par -- tido, el choque de ideas, y que por lo tanto para -- establecer equilibrio en el proceso político, la acu -- sación debe provenir de esta Cámara, y la investiga -- ción de los hechos, que no deben tipificarse porque no son delitos, deben encomendarse al Senado a quien corresponda, en todo caso, juzgar y condenar.

4.- Responsabilidad Penal.

En el Título Décimo que comprende los artículos 212 al 224 del Código Penal vigente se previene la -- relación de los "Delitos cometidos por Servidores -- Públicos", entre ellos podemos tipificar las figuras delictivas de: Ejercicio indebido de Servicio Público, Abuso de Autoridad, Coalición de Servidores Pú -- blicos, Uso indebido de atribuciones y facultades, -- Concusión, Intimidación, Ejercicio abusivo de funcio -- nes, Tráfico de influencia, Cohecho, Peculado y Enri -- quecimiento ilícito.

Podemos decir que este título es nuevo desde -- 1982, el Código Penal anterior a éste año en el títu -- lo Décimo señalaba los delitos cometidos por Funcio -- narios Públicos y enumeraba en los capítulos subse -- cuentes los delitos de ejercicio indebido o abandona -- do de funciones públicas, Abuso de Autoridad, Coali -- ción de funciones, Cohecho, Peculado y Concusión.

Entre las novedades de esta reforma en cuanto -

al Código Penal es que principalmente se ha cambiado el concepto de "Funcionarios Públicos", por el de -- "Servidores Públicos".

Otra reforma importantísima fué el hecho de que se eleva a nivel constitucional el delito de enriquecimiento ilícito, cosa que anteriormente no sucedía, ya que ni siquiera se encontraba tipificado como delito en el Código Penal antes de la Reforma de 1982, y esto principalmente se debió a que dentro del concepto general de Cohecho y exacciones ilegales se -- integra el del enriquecimiento ilícito, ya que el orden jurídico debe evitar, como una corruptela de la Administración Pública, el enriquecimiento obtenido a expensas del ejercicio espurio de la función que -- el agente desempeña. El Derecho Penal, consecuentemente con esta necesidad crea figuras tendientes a -- evitarlo. Las más importantes de ellas son las de -- Cohecho conocido comúnmente como soborno, y las exacciones ilegales.

Se castiga a los funcionarios públicos que recibieron cualquier especie de dádivas para hacer o dejar de hacer algo relativo a sus funciones y a quien le diere u ofreciere (Cohecho), como asimismo al funcionario que se hiciera entregar una contribución, -- derecho, dádiva, cobrarse mayores que los que le corresponden y al que las utilizare en provecho propio o de tercero.

E.- REGISTRO PATRIMONIAL DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

El Título Cuarto y último de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, está dedicado

a establecer las normas relativas al registro de la situación patrimonial de los servidores públicos, en comendando tal registro a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

A diferencia de la Ley de Responsabilidad de -- 1980, en la Ley Federal de Responsabilidades se seña la con precisión quienes son los servidores públicos obligados a declarar su situación patrimonial.

Por lo que se refiere al Congreso de la Unión -- están obligados los Senadores, Diputados, Secreta- rios, Tesoreros y Directores de las Cámaras y el Con tador Mayor de Hacienda. En cuanto al Organó Ejecutivo Federal están obligados desde el Presidente de la República, como titular del Organó Ejecutivo, has ta los Jefes de Departamento; en el Poder Judicial - Federal, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito, Secretarios Judiciales y Actuarios de cual quier categoría o designación. En los Tribunales -- Administrativos y Juntas del Trabajo, sean Federales o del Distrito Federal, los propios Magistrados, - - Miembros de las Juntas y Secretarios.

Específicamente por lo que se refiere a la Se-- cretaría de la Contraloría General de la Federación, todos los servidores públicos de confianza. Esta si tuación es innecesaria puesto que los titulares de - los órganos secundarios que integran la Secretaría -- tienen la cateogfía de confianza, por lo que quedan incluidos dentro del concepto genérico que se da en la fracción II del artículo 80 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Para los efectos de la ley cuando los signos exteriores de la riqueza sean ostensibles a los ingresos lícitos que pudiera tener un servidor público, - la Secretaría de la Contraloría General de la Federación podrá ordenar, fundando y motivando su acuerdo, la práctica de visitas de inspección y auditorías, - previa notificación al servidor público de los hechos que motivan dichas actuaciones, quien podrá oponerse desde luego a la práctica de visitas inconformándose ante la propia Secretaría.

Si después de investigar el servidor público, - la Secretaría llegará a la conclusión que la procedencia de los bienes que tuviere el servidor público o su cónyuge, o bien, dependientes económicos directos, no fuere justificada, la propia Secretaría denunciará el hecho ante la Procuraduría General de la República o la del Distrito Federal, según se trate de un funcionario Federal o del Distrito Federal.

Cabe hacer mención que respecto a los servidores públicos que tienen la obligación de presentar - su declaración patrimonial, el artículo 80 in fine - de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, deja la puerta abierta a una irregularidad que se puede calificar como inconstitucional en virtud de que establece que "... los demás servidores públicos que determinen el Secretario de la -- Contraloría General y el Procurador General de la República, mediante disposiciones generales debidamente motivadas y fundadas...", esto opino que es inconstitucional, en virtud de que por disposiciones generales no previstas en la Constitución se le están dando facultades reglamentarias a éstos Servidores Públicos, facultad que es exclusiva del C. Presiden-

te de la República.

1.- EVALUACION DE SU APLICACION EN LA ACTUALIDAD.

Estas reformas, con su correspondiente Ley Reglamentaria pretenden evitar lo que tantas veces ha sucedido en nuestra historia, que los servidores públicos burlen o transgredan impunemente las leyes por falta de una adecuada instrumentación legal para hacer efectiva la responsabilidad a los servidores públicos. -- Desde luego, no es suficiente la existencia de una regulación jurídica adecuada; se requiere, además de -- un firme propósito resultado de una formación moral sólida, de hacer efectiva la responsabilidad.

Por lo que hace a las facultades para recibir -- quejas y denuncias, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, otorgaron a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, facultades para vigilar la debida aplicación de recursos a los fines señalados en los programas aprobados para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Además de estas facultades de fiscalización, se dotó a las Contralorías Internas y a la Secretaría -- de la Contraloría, de competencia para recibir las -- quejas y denuncias de los administrados respecto de -- los servidores públicos que incurran en responsabilidad administrativa.

En virtud de que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal determina que los Contralores

Internos serán nombrados por el propio titular de las dependencias y las de las entidades serán los coordinadores sectoriales correspondientes; la mayoría de los Contralores Internos son nombrados por el propio titular de la dependencia a la que tienen obligación de supervisar. Esta situación implica que los Contralores Internos tienen compromisos de lealtad hacia quienes los nombró, por lo que es difícil que puedan ejercer sus atribuciones con la autonomía e imparcialidad que las mismas requieren. Además de que el supuesto, se ha convertido en trampolín para ocupar otros cargos en la Administración y en la Política. Se ha dado en la práctica que algunos Contralores fueron electos Diputados al Congreso de la Unión en el sexenio pasado, lo que significa que en el ejercicio de sus funciones, los contralores deben tomar en cuenta intereses y consideraciones políticas con objeto de escalar posiciones dentro del sector público.

Precisamente éstas características, aunadas a la magnitud de la Administración Pública, hacen muy difícil la consecución de los objetivos señalados en el Título Cuarto de la Constitución y su Ley Reglamentaria.

En el caso de quejas o denuncias contra los Contralores Internos, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación está facultada para intervenir e investigar pero, su actividad puede ser limitada ya que la información que requiere suele estar en poder de las propias dependencias, y estas pueden desvirtuar y ocultar la información solicitada lo que implica -- que no se cumple con el objetivo planteado de actuar conforme a la autonomía e imparcialidad que se requiere y que fue el fin que persiguieron las Reformas del año de 1982.

Antes de entrar a nuestro apartado de conclusiones es necesario hacer un análisis y reflexión de la figura escandinava del "ombudsman", al efecto me permito señalar lo siguiente:

Hace un par de décadas -quizás hasta un poco más-, nadie mencionaba en nuestro país al "ombudsman", institución nacida y desarrollada en los países escandinavos. Ahora en cambio y con gran frecuencia, se habla de esa figura que se antojaría exótica a nuestras tradiciones, y por tanto su reiterada mención parece haber rebasado y agotado los límites de la atención que en el medio jurídico produjo hace años.

Nada más falso que esto último. Una cosa es la curiosidad por entender qué es el "ombudsman", fácilmente satisfecha, y otra muy distinta es examinar y abrir posibles caminos a un instrumento operativo para procurar y obtener un Estado contemporáneo de respeto y promoción a los derechos humanos, o como en nuestro país preferimos mencionarlos: a las garantías constitucionales que desde 1917 actúan lo mismo sobre los derechos individuales como sobre los sociales.

En síntesis, el "ombudsman" original, lo es del Parlamento. Este lo nombra, le fija sus obligaciones, lo obliga a informar directamente al propio Parlamento, y no tiene facultades o atribuciones directas, que pudieran duplicar o traslapar funciones de otros órganos o personas. No depende de ningún Ministerio o Dependencia Oficial, y sólo examina, concluye, denuncia y recomienda. Ya fuera de los países escandinavos, nace el "ombudsman" administrativo, o sea el no parlamentario, que nombra el Ejecutivo, y al cual sirve. El "ombudsman" puede traducirse como persona que actúa como vocero o representante de otra (también se le llama en distintas lenguas contralor, comisionado, defensor del pueblo, gestor, delegado, mandatorio o mediador), y según Donald C. Rowat en sus orígenes le fue ordenado el ocuparse de quejas es

pecíficas del público contra las injusticias y los errores administrativos, y tiene el poder de investigar, criticar y dar a la publicidad las acciones administrativas pero no el de revocarlas. Posteriormente se le dan atribuciones para igualmente actuar de oficio.

De todo lo anterior concluimos que existen ciertas -- tareas que en nuestra realidad normativa no están debidamente cubiertas. Ello especialmente en el orden de los "derechos difusos", de los correspondientes a "todos"; pero también en ciertos actos de verdadero escándalo e indefensión de la Sociedad. Quede como ejemplo de lo primero la preocupación que ya ha llegado al rango de crisis: los problemas ecológicos, por total deterioro del ambiente, que no tiene voceros oficiales para actuar contra políticas indiferentes o negligentes, y que se ha prestado a la formación de grupos de protesta y hasta de choque, que infortunadamente en ocasiones sólo se ha traducido en la formación de partidos ecológicos que actúan en lo político. Y como ejemplo de lo segundo la necesidad, primero de que se cree un "amparo social", no legitimado por "agravios personales y directos" como lo disponen actualmente las disposiciones constitucionales y reglamentarias, sino por "agravios sociales" incluyendo los indirectos que no pueden ser reclamados por el Ministerio Público en su estructura actual porque la jurisprudencia reconoce que como Institución no tiene garantías individuales (pero -- si podría tenerlas -- si así se determinare en el futuro--, de garantías sociales evidentes), lo cual inclusive ha permitido que sentencias absolutorias de segundo grado, inconstitucionales y aun cénicas, no puedan ser anuladas por la falta de un órgano que represente los más profundos derechos de la sociedad injuriada y desguarnecida.

CONCLUSIONES:

PRIMERA.- ¿Resulta conveniente un "ombudsman" mexicano, para llenar las lagunas legislativas, pero investido de facultades ejecutivas, -incluyendo la legitimación activa en juicios, procesos o procedimientos-, transformando así el -- primitivo esquema escandinavo?

Será interesante asistir el desenlace que este verdadero reto social plantea a una colectividad nacional, como - la nuestra, que está haciendo un esfuerzo histórico por su - actualización y modernización hacia un futuro que adivinamos sumamente promisorio.

SEGUNDA.- El derecho a la jurisdicción, todavía en - cuenta importantes obstáculos, tal y como se regulan en los distintos ordenamientos los procesos con tal objeto y los -- procedimientos previos ante órganos de la administración activa o especializados.

Una correcta regulación de los procedimientos y proce - sos para el conocimiento y decisión de las pretensiones fundadas en derecho, han de garantizar al particular el pleno - restablecimiento de la situación jurídica lesionada por los actos de la administración pública, evitando que las vías de impugnación puedan ser utilizadas en beneficio del litigante de mala fe en perjuicio de los demás, y por tanto, con in - fracción del principio de igualdad.

TERCERA.- Los procedimientos administrativos deben -- regularse de tal modo que no constituyan un simple trámite - que demore el control propiamente jurisdiccional y en ellos

pierda el gobernado una auténtica garantía de que van a examinarse con relativa imparcialidad, evitando normalmente el proceso ulterior. A tal efecto, es necesario:

a) Que los titulares de los órganos a los que se confía su decisión sean personal especializado y goce de independencia respecto de la administración activa.

b) Que se regulen con la máxima amplitud y con un criterio antireformalista, los requisitos de admisión de los recurtos que ante los mismos se formulen.

c) Que los procedimientos se tramiten con celeridad, a fin de que, cuando en ellos no se logre la satisfacción de las pretensiones, no hayan supuesto excesiva demora tener -- que agotar esta vía antes de acudir al proceso correspondiente.

d) Y, por último, medidas eficaces para asegurar el -- cumplimiento de sus resoluciones, sobre todo cuando sean estimatorias de los recursos.

CUARTA.- Que para el supuesto de que sea necesario -- acudir al proceso ante auténticos tribunales independientes, asimismo se regulen los requisitos de admisibilidad como causes de acceso (y no como obstáculos) a la jurisdicción, que la instrucción sea plena y que se arbitre un procedimiento - expedito para la ejecución de las sentencias condenatorias - de la Administración.

QUINTA.- A lo largo de nuestra historia, los mexica-- nos debemos lograr establecer y perfeccionar, progresivamen-- te, un conjunto de garantías individuales que propiciarán un

un ambiente de libertad y seguridad para realizarnos como se
res humanos y para lograr una convivencia regida por la paz
y la justicia social.

En ese propósito por fortalecer, simultáneamente, los
individuales para asegurar su efectivo cumplimiento y vigen-
cia.

entre estos instrumentos destaca, por su significado
protector, la garantía individual a la impartición de justi-
cia por tribunales imparciales.

En nuestra Constitución debe robustecer y desarrollar
esta garantía y ha de complementarla con la garantía a la im
partición de justicia constitucional, que es su escala culmi-
nante, para asegurar la protección cabal y completa de los -
mexicanos.

B I B L I O G R A F I A

- Arrieta C., Raúl, "El Ombudsman en el derecho comparado", Revista de derecho público, Caracas, No. 20, octubre-diciembre, 1984.
- Attoresi, E.M., "Creación de la Controladuría General Comunal de la Ciudad de Buenos Aires", Revista uruguaya de derecho constitucional y político, Montevideo, Uruguay, T. II, Nos. 10-11, diciembre 1985-marzo - - 1986.
- Bar, Antonio, "La regulación jurídica de los defensores - del pueblo regionales: ¿cooperación o conflicto?", - Revista de derecho político, Madrid, España, Nos. -- 18-19, verano-otoño 1983.
- Barrera Graf, Jorge, "La Defensoría de los Derechos Uni-- versitarios: análisis legal", La Defensoría de los - Derechos Universitarios de la UNAM y la institución del Ombudsman en Suecia, México, UNAM, 1986.
- Bexelius, Alfred, "El Ombudsman de asuntos civiles en Suecia", El Ombudsman, México, FCE, 1973.
- Blom-Cooper, Louis, "En defensa de un Ombudsman. El siste-- ma parlamentario de la mancomunidad", El Ombudsman, México, FCE, 1973.
- Castro, Juventino V., "La defensa de la constitucionalidad", Revista mexicana de justicia, México, vol. III, No. 1, enero-marzo, 1985.
- Cuadra, Héctor, La proyección internacional de los dere-- chos humanos, México, UNAM, 1970.
- Fix-Zamudio, Héctor, "Contencioso administrativo", Diccio-- nario jurídico mexicano, México, UNAM, 1984.
- Introducción a la justicia administrativa en el orde-- namiento mexicano, México, El Colegio Nacional, 1983
- La Constitución y su defensa, México, UNAM, 1984.
- "Introducción al estudio procesal comparativo de la protección interna de los derechos humanos", Veinte años de evolución de los derechos humanos, México, - UNAM, 1974.

- "La justicia municipal en México", La Reforma municipal en la Constitución, México, Porrúa, 1986.
- "Ombudsman", Diccionario jurídico mexicano, México, UNAM, 1984.
- "Responsabilidad judicial", Diccionario jurídico mexicano, México, UNAM, 1984.
- "Ombudsman", Enciclopedia italiana, en prensa.
- La protección procesal de los derechos humanos ante las jurisdicciones nacionales, Madrid, UNAM-Civitas, 1982.
- "Posibilidad del Ombudsman en el derecho latinoamericano", La Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM y La institución del Ombudsman en Suecia, México, UNAM, 1986.
- "Reflexiones comparativas sobre el Ombudsman", Memoria del Colegio Nacional, México, T. IX, No. 2, --- 1979.
- García Pelayo, Manuel, El Estado Social y sus implicaciones, México, UNAM, 1975.
- Giovine, A. Di, "L'Ombudsman in Scandinavia", L'Ombudsman (il Difensore Civico), Italia, UTET, 1974.
- González Pérez, Jesús, Administración Pública y Libertad, México, UNAM, 1971.
- Mata Alvarez, Gerardo, "¿Es la Contraloría General de la Federación un Ombudsman administrativo", Revista de investigaciones jurídicas, México, año 8, No. 8, T. 2, 1984.

LEGISLACION CONSULTADA

- Acuerdo del Cabildo Municipal de Colima que establece el Procurador de Vecinos (México, noviembre de 1983).
- Constitución de México (1917).
- Estatuto de la Defensoría de los Derechos Universitarios (México, 1985).

Ley orgánica de la Administración Pública Federal (México, 1986).

Ley orgánica municipal del Estado de Colima (México, 1984)

Ley que crea la dirección para la defensa de los derechos humanos del Estado de Nuevo León (México, 1979).