

639

28j

RECIBO DE  
LIBRERIA  
28/27  
ATX  
21/82



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**ANALISIS COMPARATIVO ENTRE LA  
PROCURADURIA SOCIAL DEL  
DEPARTAMENTO DEL D. F. Y LA  
PROCURADURIA SOCIAL DEL  
MUNICIPIO DE NAUCALPAN DE  
JUAREZ**

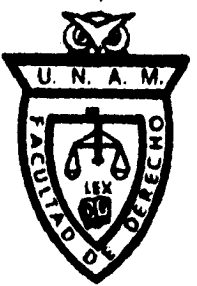
**FALLA DE ORIGEN**

**T E S I S**

**QUE PARA OPTAR AL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A :**

**ADRIANA NUÑEZ PEREZ**



México, D. F.

1995

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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 esta 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.

· Con mi más sincero agradecimiento el presente trabajo lo dedico a:

**LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**  
a quien debo mi formación profesional.

**A MIS MAESTROS**  
que me han transmitido sus conocimientos

**MI MADRE Y HERMANOS**  
por su apoyo y comprensión.

**MIS AMIGOS**  
Yolanda, Vero, Aida, Bety, Mary, Blas, Francis, Juan  
especialmente a Silvia, Angeles y Jorge por su gran ayuda.

**LA LIC. BLANCA ALICIA MENDOZA VERA**  
por el tiempo y apoyo que me brindo y porque siempre estuvo dispuesta a compartir  
conmigo sus conocimientos.

**ANALISIS COMPARATIVO ENTRE LA  
PROCURADURIA SOCIAL DEL  
DEPARTAMENTO DEL D.F. Y LA  
PROCURADURIA SOCIAL DEL MUNICIPIO  
DE NAUCALPAN DE JUAREZ**



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AVENIDA DE  
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Ciudad Universitaria, 5 de octubre de 1994

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA  
ADMINISTRACION ESCOLAR DE  
LA U.N.A.M.  
P r e s e n t e

La pasante de esta Facultad ADRIANA NUNEZ PEREZ,  
previa aprobación del tema elaborado en este Seminario a mi  
cargo denominado "ANALISIS COMPARATIVO ENTRE LA PROCURADURIA  
SOCIAL DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL Y LA PROCURADURIA  
SOCIAL DEL MUNICIPIO DE NAUCALPAN DE JUAREZ ", ha concluido  
el trabajo recepcional de referencia.

En atención a que tanto la investigación realizada como  
la tesis sustentada, satisfacen los requisitos establecidos en  
el artículo 10 fracción VIII del Reglamento de Seminarios y  
demás relativos a los exámenes profesionales de esta Facultad,  
tengo a bien aprobarla y autorizar su presentación al Jurado  
que la ha de examinar en la réplica oral correspondiente.

A T E N T A M E N T E  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPERITO"  
El Director del Seminario  
(turno matutino)



LIC. GUAUQUEMO LOPEZ SANCHEZ COELLO

c.c.p.- Dr. Maximo Carvajal Contreras.- Director de la  
Facultad de Derecho.- Presente.

FALLA DE ORIGEN

## INDICE

Contenido	Pag.
INTRODUCCION.....	1
<b>CAPITULO I</b>	
<b>LA PROCURADURIA SOCIAL.....</b>	<b>3</b>
1. ANTECEDENTES HISTORICOS.....	3
1.1. México.....	3
1.2. Estados Unidos.....	5
1.3. España.....	6
1.4. Francia.....	8
1.5. Gran Bretaña.....	9
1.6. Dinamarca.....	11
1.7. Finlandia.....	14
1.8. Suecia.....	17
2. CONCEPTO DE PROCURADURIA.....	21
3. PROCURADURIA SOCIAL.....	22
3.1. Concepto.....	22
<b>CAPITULO II</b>	
<b>ADSCRIPCION ORGANICA DE LAS PROCURADURIAS SOCIALES EXISTENTES EN NUESTRO PAIS .....</b>	<b>23</b>
1.- LA DIVISION DE PODERES EN MEXICO.....	23
1.1 PODER LEGISLATIVO.....	25
1.2 EL PODER JUDICIAL.....	29
1.3. EL PODER EJECUTIVO.....	32
2. AMBITOS DE COMPETENCIA TERRITORIAL EN MEXICO.....	39
2.1 Ambito de Competencia Federal.....	39
2.2 Ambito de Competencia Local.....	39
2.3 Ambito de Competencia Municipal.....	43
3. EL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL Y SU TITULAR.....	44
3.1 Organización Administrativa del Departamento del Distrito Federal....	44
3.2. Atribuciones del Jefe del Departamento del Distrito Federal.....	46
3.3. Dependencias del Departamento del Distrito Federal.....	49
4.- EL MUNICIPIO.....	50
4.1 Organización Administrativa del Municipio.....	52
4.2 Atribuciones del Presidente Municipal.....	54
4.3 Dependencia del Municipio.....	58
5.- CREACION DE AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS.....	57
6. PROCURADURIA SOCIAL DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.....	59
6.1. Organización de la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal.....	64
6.2. Competencia de la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal.....	65

7.- LA PROCURADURIA SOCIAL DEL MUNICIPIO DE NAUCALPAN DE JUAREZ.....	87
7.1 Organización de la Procuraduría Social del Municipio de Naucalpan de Juárez.....	72
7.2 Competencia de la Procuraduría Social del Municipio de Naucalpan de Juárez.....	74
8.- DIFERENCIAS Y SEMEJANZAS DE LA COMPETENCIA Y ORGANIZACION DE LAS PROCURADURIAS SOCIALES.....	76

### CAPITULO III

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ANTE LA PROCURADURIA SOCIAL DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL Y ANTE LA PROCURADURIA SOCIAL DEL MUNICIPIO DE NAUCALPAN DE JUAREZ.....	78
---	----

1. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MEXICO.....	78
1.1. Concepto de Procedimiento Administrativo.....	81
1.2. Formalidades Procesales Esenciales.....	82
1.2.1. Derecho de Defensa.....	83
1.2.2. Derecho de Aportar Pruebas.....	84
1.3. Resolución.....	84
1.3.1. Garantía de Legalidad.....	84
2. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ANTE LA PROCURADURIA SOCIAL DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.....	85
2.1. Inicio.....	85
2.2. Trámite.....	87
2.3 Solución.....	88
3. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ANTE LA PROCURADURIA SOCIAL DEL MUNICIPIO DE NAUCALPAN DE JUAREZ.....	89
3.1 Inicio.....	89
3.2 Trámite.....	90
3.3 Solución.....	92
4. DIFERENCIAS Y SEMEJANZAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE LAS PROCURADURIAS SOCIALES.....	94

### CAPITULO IV

ORGANOS DEL ESTADO MEXICANO CON FUNCIONES SIMILARES Y AFINES A LAS PROCURADURIAS SOCIALES.....	96
---	----

1.ORGANOS MUNICIPALES.....	96
1.1. Dirección General de la Contaloría del Municipio de Naucalpan de Juárez .....	96
1.1.1. Objetivos. ....	96
1.1.2. Funciones.....	97
1.1.3. Estructura Orgánica .....	97
1.2. Procurador de Vecinos del Municipio de Colima. ....	97
1.2.1. Objetivos.....	98
1.2.2. Funciones.....	98
1.2.3. Estructura Orgánica.....	98
1.3. Defensoría de los Derechos de los Vecinos del Municipio de Queretaro. ....	98
1.3.1. Objetivos.....	99
1.3.2. Funciones.....	99
1.3.3. Estructura Orgánica.....	99

<b>2. ORGANOS ESTATALES.....</b>	<b>99</b>
2.1. Asamblea de Representantes del Distrito Federal.....	100
2.1.1. Objetivos.....	100
2.1.2. Funciones.....	100
2.1.3 Estructura Orgánica.....	101
2.2. Consejo Consultivo de la Ciudad de México.....	103
2.2.1. Objetivos.....	103
2.2.2. Funciones.....	103
2.2.3. Estructura Orgánica.....	104
2.3. Contraloría General del Departamento del Distrito Federal.....	105
2.3.1. Objetivos.....	105
2.3.2. Funciones.....	105
2.3.3. Estructura Orgánica.....	106
2.4. Dirección de la Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nuevo León.....	107
2.4.1. Objetivos.....	107
2.4.2. Funciones.....	108
2.4.3. Estructura Orgánica.....	108
2.5. Procuraduría Social de la Montaña del Estado de Guerrero.....	108
2.5.1. Objetivos.....	108
2.5.2. Funciones.....	109
2.5.3. Estructura Orgánica.....	109
2.6. Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes.....	110
2.6.1. Objetivos.....	110
2.6.2. Funciones.....	110
2.6.3. Estructura Orgánica.....	111
2.7. Procuraduría de la Defensa del Indígena del Estado de Oaxaca.....	111
2.7.1. Objetivos.....	111
2.7.2. Funciones.....	111
2.7.3 Estructura Orgánica.....	112
2.8. Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos.....	113
2.8.1. Objetivos.....	113
2.8.2 Funciones.....	113
2.8.3 Estructura Orgánica.....	113
2.9 Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección ciudadana del Estado de Baja California.....	114
2.9.1 Objetivos.....	114
2.9.2. Funciones.....	114
2.9.3. Estructura orgánica.....	115
<b>3. ORGANOS FEDERALES.....</b>	<b>115</b>
3.1. Procuraduría Federal del Consumidor.....	115
3.1.1. Objetivos.....	115
3.1.2. Funciones.....	116
3.1.3. Estructura Orgánica.....	116
3.2. Comisión Nacional de Derechos Humanos.....	117
3.2.1. Objetivos.....	118
3.2.2. Funciones.....	119
3.2.3. Estructura Orgánica.....	119
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>120</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>123</b>



## INTRODUCCION

Dentro de la sociedad que nos desarrollamos existe una constante necesidad de realizar toda serie de actos ante la Administración Pública, ¿Quién no ha tenido alguna vez la necesidad de realizar algún trámite ante el Departamento del Distrito Federal?, bien puede requerirse una licencia de construcción un permiso de uso de suelo, una prórroga para el pago de algún crédito fiscal, una condonación, la prestación de un servicio público y una serie de trámites que son indispensables en nuestra vida cotidiana.

Para lograr el resultado deseado debemos vencer los obstáculos y trabas que nos pone la misma autoridad a quien nos dirigimos, de lo contrario, en la mayoría de las ocasiones, por desconocer el procedimiento a seguir, por falta de tiempo, por ignorancia de nuestros derechos o simplemente por miedo a enfrentarnos a la autoridad o servidor público, nos damos por vencidos ante la omisión de una resolución administrativa o terminamos por conformarnos con un deficiente acto administrativo, quedando los derechos de los particulares limitados o violados por la autoridad administrativa.

Es evidente que el gobernado se encuentra en una situación muy desventajosa ante la administración pública y aún cuando existen medios para inconformarnos contra los actos ilegales que esta emite, cada día son más numerosos los conflictos de tal naturaleza, por lo que resulta conveniente recurrir a procedimientos más simples, menos formales, más rápidos y eficaces.

Quien promete tales garantías es la Procuraduría Social del Departamento del D.F., creada en 1989 y cuya finalidad consiste básicamente en lograr, en breve término, una solución a través de la conciliación entre el particular y la autoridad, o de no conseguirlo, realizar una investigación en base en la cual formulará una recomendación no obligatoria.

Con la misma finalidad en 1991, en el Municipio de Naucalpan de Juárez del Estado de México, fue creada una Procuraduría Social cuyas funciones y procedimiento aparentemente son iguales a los de la Procuraduría Social del D.F.

En el presente trabajo, a través de un análisis comparativo entre una y otra Procuraduría Social pretendemos establecer sus semejanzas y diferencias, así como la legalidad de su creación y eficacia y con ello saber si realmente fue creada para satisfacer las necesidades de una sociedad cada vez más compleja y descontenta con la Administración Pública.

Con el objeto de comprender el origen y características de la Procuraduría Social, en el primer capítulo nos referimos brevemente a la figura del Ombudsman y su adopción en algunos países en los que se le conoce con diversos nombres, por lo que igual podemos referirnos al Comisionado Parlamentario (Parliamentary Commissioner), Mediador (Médiateur), o al Defensor del Pueblo.

En el segundo y tercer capítulo pretendemos establecer el marco jurídico de la Procuraduría Social, las funciones que cada Procuraduría realiza y los procedimientos que utiliza, estableciendo sus diferencias y semejanzas en cada caso.

Por último y de una manera muy concreta en el capítulo cuarto nos referimos a las instituciones que a nivel municipal, local y federal se han creado en nuestro país con funciones similares y afines a la Procuraduría Social.

## **CAPITULO I**

### **LA PROCURADURIA SOCIAL.**

#### **1. ANTECEDENTES HISTORICOS.**

En la actualidad es evidente y muy común el abuso que sufren los particulares por parte de las autoridades, en respuesta a tal irregularidad y con el objeto de prestar una mejor atención a la población, en México se han creado Instituciones tendientes a la defensa de los derechos de los gobernados; así podemos hablar por ejemplo de la Dirección de la Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nuevo León, la Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes, la Defensoría de los Derechos Universitarios, la Procuraduría Social del Departamento del D.F., la del Municipio de Naucalpan de Juárez y algunas otras.

México no es el único país que ha creado órganos semejantes pues existen otros que han fundado sus propias Instituciones sin que difieran en gran medida sus características.

No obstante, comenzaremos por señalar los órganos que en México por tener objetivos semejantes a los de la Procuraduría Social, se consideran como antecedentes de la misma.

##### **1.1. México.**

Como primer antecedente podemos citar a la Procuraduría Federal del Consumidor, creada en 1976, su objetivo principal es el de salvaguardar y hacer valer los derechos de la población consumidora; así también encontramos a la Defensoría de los Derechos Universitarios, fundada en 1985 con la finalidad de asegurar y hacer valer los derechos de los universitarios, cuando hayan sido violados por las autoridades universitarias.

Asimismo; en los diversos estados de la República surgieron algunas Instituciones para la defensa de los derechos, tales como la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos, que nació en 1979 en el Estado de Nuevo León; la Procuraduría de Vecinos del Municipio de Colima de 1983; la Procuraduría de la Defensa del Indígena del Estado de Oaxaca de 1986; la Procuraduría Social de la Montaña y asuntos Indígenas del Estado de Guerrero de 1987; la Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes de 1988; la Defensoría de los Derechos de los Vecinos del Municipio de Querétaro del mismo año: todas ellas con la finalidad de tutelar y proteger los derechos de la población.

A la figura tutelar que han adoptado las Instituciones mencionadas bien le puede ser atribuida la definición de Ombudsman que nos da Carrillo Flores al señalar "que es un funcionario con jurisdicción nacional regional, general o especializada que tiene el encargo de cuidar a solicitud de los particulares *motu proprio*, que la acción de las autoridades, particularmente de las gubernativas sea no solamente legal sino razonable, oportuna, justa, humana."<sup>1</sup>

El citado autor expresa su inclinación por incorporar la figura del Ombudsman a nuestro régimen jurídico, retomando su idea Sergio García Ramírez <sup>2</sup> cita algunos desarrollos normativos que tratan de adoptar tal figura, como por ejemplo: la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y de la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal, ambas de 1983 que en sus artículos 3o. párrafo final y 33 fracción V respectivamente encomiendan al Ministerio Público tareas de orientación legal, vigilancia de la legalidad y de la pronta, expedita y recta procuración y administración de justicia; la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que faculta a la Secretaría de Gobernación para vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades, así como para dictar medidas que requieran su cumplimiento (Art. 27 fracción IV); la misma Ley en su artículo 33 bis fracción XVI y XVII y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 49 primer párrafo señala las funciones de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para recibir e investigar quejas y denuncias de particulares.

Como una Institución tendiente al control de la Administración Pública, por acuerdo del Jefe del Departamento del Distrito Federal, el 25 de enero de 1989 se creó la Procuraduría Social de dicho Departamento, iniciando sus labores el mes de julio de ese mismo año.

<sup>1</sup> Carrillo Flores Antonio, *La Justicia Federal y la Administración Pública* 2a. ed. México, Porrúa, 1973, p.25

<sup>2</sup> Cfr García Ramírez, Sergio, *Medio Siglo de la Revista de la Facultad de Derecho de México*, México UNAM, p.625-627.

Del citado acuerdo de creación se advierte que la Procuraduría Social es concebida como un medio de control de la Administración Pública del Departamento del Distrito Federal, con la intención de mejorar las relaciones de dicha administración con los ciudadanos, evitando o rectificando las deficiencias o irregularidades y tratando de que los funcionarios presten una mejor atención a la ciudadanía.

Asimismo, podemos advertir que a las conclusiones a que llega la Procuraduría Social, al dirigir las a la Administración Pública se les da el carácter de simples recomendaciones, lo que significa que no son obligatorias para las autoridades, pues el cumplimiento de sus dictámenes se basa en la autoridad moral y en el principio de colaboración que existe entre las unidades administrativas a las que van dirigidas sus sugerencias.

Para realizar su función recibe las quejas e inconformidades que le presentan los particulares sin exigir requisito alguno de formalidad, por lo que puede presentarse en forma escrita o verbal, sin importar credo religioso o condición económica.

De la misma manera el 1º de enero de 1991 se creó la Procuraduría Social del Municipio de Naucalpan de Juárez, cuyo objeto principal se desprende del acuerdo de creación de la misma fecha y que consiste en defender a los particulares en contra de los actos administrativos y la prestación de servicios a cargo del H. Ayuntamiento que sean contrarios a derecho, garantizando la honestidad y eficiencia de los servidores municipales.

Dicha Procuraduría se encuentra adscrita al Presidente Municipal Constitucional y es representada por el Procurador Social quien informa directamente al Ejecutivo Municipal.

Las recomendaciones de ésta Procuraduría deben emitirse fundadas y motivadas, exhortando a la autoridad acusada para que en un plazo razonable atienda sus conclusiones, si no lo hace, la Procuraduría Social puede imponer amonestaciones, sanción o destitución, previo acuerdo con el Ejecutivo Municipal.

## **1.2. Estados Unidos.**

Desde el año de 1962, en Estados Unidos ha existido un gran interés por adoptar a nivel federal la figura del Ombudsman o figuras semejantes a nivel local, de tal manera que en la actualidad ya son varios los Estados que cuentan con un defensor de sus derechos.

Así tenemos que los Estados de Hawai, Nebraska y Alaska cuentan con la figura del Ombudsman, quien es nombrado por el Poder Legislativo por lo que tiene cierta responsabilidad ante él.

"Su función especial es la de controlar todo acto de la Administración que sea contrario a la Ley; irracional o injusto; discriminatorio, basado en errores de hecho, con fundamentos inapropiados, actos que no están acompañados de una adecuada motivación; actos realizados por la autoridad en forma ineficiente o que por cualquier otro motivo puede ser considerado injusto para los ciudadanos."<sup>3</sup>

Las quejas que se presentan son recibidas directamente por el Ombudsman, se realiza la investigación pertinente y se procede a emitir una resolución que tiene el carácter de una recomendación dirigida a la autoridad administrativa.

Otros Estados como Indiana, Kansas, Michigan, Minesota y Wisconsin cuentan con un Ombudsman para asuntos civiles de carácter especial, así como uno que conoce de asuntos relativos a las prisiones, denominado Correctional-Ombudsman.

### 1.3. España.

El ombudsman de España conocido como el Defensor del Pueblo es de reciente creación ya que es la Constitución de 1978 la que lo prevé por primera vez.

En efecto, en la misma Constitución se señala que el Defensor del Pueblo tendrá el carácter de un alto comisionado, designado por las Cortes Generales, para la defensa de los derechos, con plena facultad para supervisar la administración, sus funciones están reguladas por una Ley Orgánica.

En 1981 se creó la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo en la que se establece que será nombrado por las Cortes Generales de entre las comisiones propuestas por los Diputados y Senadores, otorgando el nombramiento a quien obtenga las tres quintas partes de los votos, su nombramiento era por cinco años pero podía concluir anticipadamente su ejercicio por renuncia, muerte, incapacidad sobrevenida o negligencia en el cumplimiento de sus obligaciones.

"El cargo de Defensor del Pueblo es totalmente incompatible con cualquier mandato representativo o puesto político, lo mismo que con cualquier función administrativa, así como con el ejercicio de las carreras judiciales o fiscal. También está prohibido al Defensor del Pueblo dedicarse a cualquier actividad lucrativa."<sup>4</sup>

El Defensor del Pueblo debe ser mayor de edad, con plena capacidad para ejercer sus derechos civiles y políticos. De acuerdo con la citada Ley Orgánica tiene plena libertad para desempeñar sus funciones, no está sujeto a mando imperativo, sin embargo puede ejecutar encargos encomendados por las Cortes, la única obligación que establece la ley es la de dar cuentas a las Cortes Generales, que son las encargadas de estudiar sus informes.

<sup>3</sup> Aguilar Cuevas Magdalena, *El defensor del Ciudadano (Ombudsman)*, UNAM, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1991 México, p.88.

<sup>4</sup> Venegas Alvarez, Sonia, *Origen y Devanir del Ombudsman*, UNAM, 1988 México p.64

La Ley lo faculta para intervenir en actos y resoluciones administrativas que no sean claras y que sean injustas o ilegales, puede interponer recursos de inconstitucionalidad o amparo cuando considere que se han violado garantías constitucionales, también puede intervenir en la Administración Militar cuando no se respeten los derechos fundamentales que prevee la Constitución, pero ello no quiere decir que puede intervenir en el mando de la Defensa Nacional.

"Las atribuciones del Defensor del Pueblo se extienden a la actividad de los ministros, autoridades administrativas, funcionarios y cualquier persona que actúe al servicio de las Administraciones Públicas. Las quejas que reciba referidas al funcionamiento de la Administración de Justicia, deberá dirigirlas al Ministerio Fiscal para que investigue su realidad y adopte las medidas oportunas con arreglo a la Ley, o bien de traslado de las mismas al Consejo General del Poder Judicial, según el tipo de reclamación de que se trate; todo ello sin perjuicio de la referencia que puede hacer al tema de su informe general a las Cortes Generales" <sup>5</sup>

La interposición de la queja debe ser en el plazo de un año, contado a partir del momento en que se conozca el hecho objeto de la reclamación, puede interponerla cualquier persona que tenga un interés directo, lo que no impide que el Defensor del Pueblo pueda actuar de oficio; las quejas deben presentarse por escrito señalando los datos personales y firma del interesado, inclusive se puede pedir la intervención de Diputados y Senadores para el esclarecimiento de actos y resoluciones que afecten a un ciudadano o grupo de ciudadanos.

Para el mejor desempeño de sus funciones el Ombudsman cuenta con dos adjuntos que son designados por él. "El adjunto Primero conoce los asuntos relacionados con: Presidente y Asuntos Exteriores; Defensa e Interior, Hacienda, Economía, Comercio, Industria, Agricultura y Pesca; Administración Territorial y Local; Trabajo. El Adjunto Segundo se ocupa de: Sanidad y Consumo, Seguridad Social y Bienestar; Obras Públicas, Urbanismo y Vivienda, Transporte, Turismo y Comunicaciones, Educación y Cultura y Asuntos Generales." <sup>6</sup> Además de los dos Adjuntos cuenta con el personal necesario para el servicio de la Institución.

En cuanto al Procedimiento que se lleva a cabo una vez recibida la queja; se inicia con la inscripción de la misma en el registro, enviándose acuse de recibo al quejoso, después la reclamación es estudiada por el Defensor, quien analiza su procedencia, en caso de que ésta no se deseche, el Defensor tiene obligación de exponer sus razones al ciudadano que la interpuso, indicándole cual es la vía idónea para conocer del acto de que se trata.

<sup>5</sup> Aguilar Cuevas, op. cita p.76-77

<sup>6</sup> Gil Robles y Gil Delgado, Alvaro, *El defensor del Pueblo*. 2a. ed., Madrid 1981, Ed. Civitas, S.A. . p.223-326. Cit. por Aguilar Cuevas p.74

Cuando es admitida la queja, el Defensor mediante escrito informa a la autoridad u órgano responsable, requiriéndolo para que en un plazo de 15 días exponga sus razones, si la autoridad reconoce su error el Defensor comunica al reclamante que su queja ha sido resuelta favorablemente; por el contrario si son válidos los razonamientos de la autoridad, la investigación se da por concluida.

En caso de que el informe del responsable no sea convincente para el Defensor, iniciará sus investigaciones directamente ya sea por medio de documentos o entrevistas, la autoridad, a excepción de la documentación secreta debe proporcionar al Defensor todas las facilidades para allegarle la información que requiera, de lo contrario incurre en delito de desobediencia y en tal caso el Defensor da parte al Ministerio Fiscal, asimismo, si se percata de alguna conducta delictiva de la autoridad debe hacerla del conocimiento del fiscal del Estado.

Las resoluciones del Defensor pueden estar encaminadas a señalar al funcionario sus deberes legales o en caso de que la norma aplicada se haya interpretado indebidamente puede recomendar la adopción de los criterios correctos.

#### 1.4. Francia.

La Institución del Ombudsman en Francia fue introducida en 1973, asignándole el nombre de Médiateur, en sus inicios no fue bien recibida debido a que el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos proporcionaban una atención eficiente y sin problemas a los administrados por lo que se consideraba que no era necesaria su adopción, pero finalmente fue aceptada pues se incluyó en la Constitución de 1958 recopilando las características fundamentales del modelo escandinavo.

El Médiateur "es electo por decreto aprobado en Consejo de Ministros (Art. 2o. de la Ley número 73-6 que instituye al Médiateur)."<sup>7</sup> Sin la necesidad de cumplir con ciertos requisitos para ocupar el cargo cuya duración es de seis años, no se encuentra bajo las órdenes de ninguna autoridad, únicamente está obligado a rendir un informe anual al Presidente de la República y al Parlamento. Durante su tiempo de gestión el Médiateur no puede ser candidato o Consejero General o Municipal.

Su ámbito de competencia abarca la corrección de errores administrativos, el cumplimiento de decisiones y la proposición de reformas a las leyes y reglamentos, así como la proposición de medidas para mejorar el servicio público; de tal manera que el Médiateur se ha caracterizado por ser un jurista, un conciliador y un reformador al servicio de los administrados.

<sup>7</sup> Venegas Alvarez, op. Cit. p.62.



Cuando es admitida la queja, el Defensor mediante escrito informa a la autoridad u órgano responsable, requiriéndolo para que en un plazo de 15 días exponga sus razones, si la autoridad reconoce su error el Defensor comunica al reclamante que su queja ha sido resuelta favorablemente; por el contrario si son válidos los razonamientos de la autoridad, la investigación se da por concluída.

En caso de que el informe del responsable no sea convincente para el Defensor, iniciará sus investigaciones directamente ya sea por medio de documentos o entrevistas, la autoridad, a excepción de la documentación secreta debe proporcionar al Defensor todas las facilidades para allegarle la información que requiera, de lo contrario incurre en delito de desobediencia y en tal caso el Defensor da parte al Ministerio Fiscal, asimismo, si se percata de alguna conducta delictiva de la autoridad debe hacerla del conocimiento del fiscal del Estado.

Las resoluciones del Defensor pueden estar encaminadas a señalar al funcionario sus deberes legales o en caso de que la norma aplicada se haya interpretado indebidamente puede recomendar la adopción de los criterios correctos.

#### **1.4. Francia.**

La Institución del Ombudsman en Francia fue introducida en 1973, asignándole el nombre de Médiateur, en sus inicios no fue bien recibida debido a que el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos proporcionaban una atención eficiente y sin problemas a los administrados por lo que se consideraba que no era necesaria su adopción, pero finalmente fue aceptada pues se incluyó en la Constitución de 1958 recopilando las características fundamentales del modelo escandinavo.

El Médiateur "es electo por decreto aprobado en Consejo de Ministros (Art. 2o. de la Ley número 73-6 que instituye al Médiateur)."<sup>7</sup> Sin la necesidad de cumplir con ciertos requisitos para ocupar el cargo cuya duración es de seis años, no se encuentra bajo las órdenes de ninguna autoridad, únicamente está obligado a rendir un informe anual al Presidente de la República y al Parlamento. Durante su tiempo de gestión el Médiateur no puede ser candidato o Consejero General o Municipal.

Su ámbito de competencia abarca la corrección de errores administrativos, el cumplimiento de decisiones y la proposición de reformas a las leyes y reglamentos, así como la proposición de medidas para mejorar el servicio público; de tal manera que el Médiateur se ha caracterizado por ser un jurista, un conciliador y un reformador al servicio de los administrados.

---

<sup>7</sup> Venegas Alvarez, op. Cit.p.62.

"Recientemente el Médiateur ha intervenido cuando las quejas versan sobre una actividad desempeñada por una persona pública; o bien cuando se trate de un servicio público, administrativo, industrial o comercial." <sup>8</sup>

Toda persona física o moral que tenga un interés jurídico puede interponer su reclamación contra cualquier autoridad u organismo público, la reclamación debe dirigirse a algún diputado o senador, quien se encarga de analizarla, y de considerar que es procedente la remite el Médiateur, pero para ello es necesario que el reclamante agote las gestiones procedentes ante las autoridades competentes, no existe plazo preclusivo para la interposición de la queja.

Para el desempeño de sus funciones cuenta con colaboradores que son designados libremente por él durando en su encargo el mismo tiempo que el Médiateur.

El Médiateur está facultado para solicitar o analizar cualquier documento o información necesaria para su investigación y las autoridades se encuentran obligadas a proporcionársela. "Está facultado para formular recomendaciones tendientes a solucionar las dificultades existentes, y en su caso proponer las medidas para mejorar el funcionamiento de la administración, también puede recomendar modificaciones a la legislación y a los reglamentos que considere producir iniquidad o injusticia." <sup>9</sup>

"La Ley pone al alcance del Médiateur varios medios para corregir una situación de iniquidad; 1) la recomendación; 2) la proposición 3) el requerimiento; 4) el informe especial entregado al Presidente y al Parlamento; publicado en el Diario Oficial y dado a la publicidad" <sup>10</sup>

### 1.5. Gran Bretaña.

En Gran Bretaña la Institución del Ombudsman nace en 1967 con la Ley llamada Parliamentary Commissioner. El Ombudsman es denominado Comisionado Parlamentario Británico porque actúa como un Comisionado del Parlamento, su creación está inspirada en el Ombudsman sueco.

"Es designado por la Corona a petición de las dos Cámaras del Parlamento ante las que es responsable por un plazo indefinido; los únicos obstáculos para su permanencia son la edad hasta los 65 años, como los miembros del Poder Judicial y mientras cumpla con su misión, solo puede ser destituido previo acuerdo de ambas Cámaras" <sup>11</sup>, no puede ser miembro de la Cámara de los Comunes o de los Lores.

<sup>8</sup> Ibidem p.76

<sup>9</sup> Aguilar Cuevas, op. cit. p.70

<sup>10</sup> Venegas Alvarez, op. cit. p.70

<sup>11</sup> Aguilar Cuevas, op. cit. p.58

Tiene competencia para investigar quejas, generalmente estas se refieren a los actos o decisiones que no tienen cabida dentro de la jurisdicción de los Tribunales, particularmente las decisiones tomadas mediante facultades discrecionales en los que se vea obvia la injusticia o bien las que se emiten a consecuencia de una mala administración, entendiéndose como mala administración "las faltas administrativas de acción y omisión, corrupción, prejuicios, discriminación, arbitrariedad, mal trato, hacer equivocar al público sobre sus derechos, no notificar adecuadamente, no explicar las razones que llevaron a tomar la decisión, incapacidad a base de poder, no contestar o demorarse innecesariamente y otras conductas."<sup>12</sup>

De conformidad con la Ley del Comisionado Parlamentario, bajo la inspección del Comisionado se encuentran ciertas entidades como por ejemplo el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, la Aduana e Impuestos específicos, la Oficina de la Deuda Pública y la Dirección de Correos entre otras.

El Comisionado no puede decidir por sí mismo los asuntos a investigar ni recibir directamente las reclamaciones sino solo a través de los miembros de la Cámara de los Comunes quienes se encargan de remitírsela.

"El plazo para presentar una queja ante algún miembro de la Cámara de los Comunes con fines de ponerla en conocimiento del Comisionado Parlamentario Inglés es de doce meses, contados desde el día en que la persona agraviada haya tenido conocimiento de los hechos que le afectaron (sección 6o.,2 Parliamentary Commissioner Act). No obstante la existencia de este período, el Comisionado podrá conocer de quejas que se presenten fuera del plazo siempre que lo estime pertinente."<sup>13</sup>

Dentro de la etapa de la investigación, al Comisionado se le conceden mayores facilidades para que tenga acceso a ciertos documentos y en caso de que no sea así puede quejarse ante el Parlamento acusando a la autoridad que le dificulte su labor.

Los resultados de la investigación se envían al miembro del Parlamento que envía la reclamación, al funcionario acusado y a la autoridad de mayor jerarquía para que se subsane la falta, pues las soluciones del Comisionado tienen el carácter de recomendaciones por lo que no puede cambiar o anular el acto reclamado, en caso de que la falta no sea corregida se informa tal situación al Parlamento; además el Comisionado se encuentra obligado a enviar un informe dando cuenta de sus funciones.

<sup>12</sup> Arrieta C. Raúl, *El Ombudsman en el Derecho Comparado*, Revista de Derecho Público, núm. 20, oct-dic.1984, Caracas, p.10-11 cit. por Aguiar Cuevas p.59.

<sup>13</sup> Venegas Alvarez, op. cit., p.79-80.

El Ombudsman inglés se caracteriza principalmente por ser designado por la Corona a propuesta del Gobierno; las quejas no se presentan ante él directamente sino a través de los miembros del Parlamento; en cuanto a la admisión de la queja predomina el principio de definitividad, la queja debe referirse a la mala administración o en caso de que el acto reclamado sea producto de una decisión discrecional, la injusticia debe ser notoria; el Comisionado puede quejarse ante el Parlamento en caso de que se haya hecho caso omiso a sus recomendaciones.

Un aspecto importante del Ombudsman inglés es que existe un Comisionado Parlamentario para la salud, quien se encarga de investigar las quejas relativas a la asistencia médica y Comisionados Parlamentarios Locales, quienes reciben quejas en contra de los gobiernos locales.

"Los procedimientos establecidos son básicamente los mismos, aunque contienen un avance sustancial, tratándose de servicios médicos, los afectados tienen acceso directo sin la intermediación de los parlamentarios, siempre y cuando hubiera realizado gestiones ante las organizaciones respectivas sin ningún éxito. Se excluyen de su competencia las cuestiones tomadas con criterio clínico."<sup>14</sup>

#### 1.6. Dinamarca.

"Dinamarca ha tenido una Constitución democrática desde 1849. El rey es el jefe nominal del poder ejecutivo pero no tiene responsabilidad personal y desempeña sus funciones a través de Ministros responsables. A la Asamblea Legislativa únicamente se le llama la Folketing. El poder judicial es independiente de las autoridades administrativas y de la Folketing. Las autoridades municipales y locales realizan una parte de la administración pública. En los términos de la sección 82 de la Constitución de las autoridades municipales son independientes, pero el gobierno central tiene facultades para vigilar sus actividades."<sup>15</sup>

"Los ministros son responsables ante la Folketing por la administración eficiente de sus departamentos. Esto significa que son responsables de las actividades de los funcionarios civiles y de otros empleados estatales, así como de sus actos personales. Además los Ministros pueden ser censurados por la Folketing."<sup>16</sup>

<sup>14</sup> Félix Zamudio, Hector, *La Solución Escandinava*, op. cit., p.296, Stacey Franco. cit. por Aguilar Cuevas p.61

<sup>15</sup> Rowalt c. Donald. *El Ombudsman, El Defensor del Ciudadano*, 1a. ed.en español, traducción de Eduardo L. Sudrez, México 1973, Fondo de Cultura Económica, p.118.

<sup>16</sup> Id.

En caso de que algún ciudadano tenga alguna reclamación contra la administración puede acudir ante el Ministro o en ciertos casos puede apelar ante la junta o tribunal administrativo o bien demandar a las autoridades públicas o empleados ante los tribunales ordinarios, reclamando la reparación del daño; también puede pedir que se anule la decisión pero los tribunales no tienen facultad para derogar decisiones de las autoridades administrativas.

En virtud de que las opciones mencionadas no resultan suficientes para solucionar las reclamaciones administrativas se propuso la intervención de un gestor, lo que ocasionó muchas discusiones, pero finalmente el Parlamento falló a favor de la Institución del Ombudsman.

Con la finalidad de regular tal figura, en 1954 se creó la Ley del Ombudsman que fue complementada por las Instrucciones del Parlamento. De acuerdo con la Ley, la elección del Ombudsman debe hacerse después de cada elección legislativa o sea cada cuatro años, quien ocupe tal puesto no debe ser miembro del Parlamento; en cuanto al ejercicio de sus funciones se encuentra bajo la vigilancia de una comisión parlamentaria a la que está obligado a entregarle un informe anual de sus soluciones. "Esta comisión especial para el Ombudsman es la que determina las reglas para el cumplimiento de su gestión y la que recibe su informe anual, así como sus dictámenes y los comunica al Parlamento. El número de integrantes de esta comisión es más limitado y tiene una mejor injerencia contrariamente al modelo sueco."<sup>17</sup>

"De acuerdo con la Ley, el Ombudsman tiene facultades para vigilar toda la administración civil y militar. Esto significa que está facultado para controlar a todas las personas que actúan al servicio del Estado incluyendo a los Ministros"<sup>18</sup> los jueces no se encuentran bajo su control debido al principio de independencia del poder judicial.

Así por ejemplo dentro de su jurisdicción se encuentran los miembros de la asamblea legislativa siempre que no se trate de la elaboración de leyes, también quedan fuera de su vigilancia los asuntos políticos, deliberaciones del Consejo Municipal y del Jefe del Estado y cuestiones religiosas.

Tiene intervención en aquellos actos derivados de instituciones privadas, sólo cuando el gobierno participe de alguna manera.

---

<sup>17</sup> Aguilera Cuevas, op. cit., p.45

<sup>18</sup> Rowat c., op. cit. p.121

En 1962 su jurisdicción se extendió a las personas que actuaran al servicio de las autoridades municipales, siempre que se trate de asuntos que pueden ser apelados ante una autoridad del gobierno.

El Ombudsman también puede ocuparse de asuntos que sean materia de apelación siempre y cuando la queja se refiera a la conducta de las autoridades que emitieron inicialmente el acto.

En el caso de que proceda algún recurso en contra de los actos sobre los que verse la queja, el Ombudsman puede dar su opinión, incluso puede solicitar a las autoridades competentes que concedan asesoría legal gratuita.

Asimismo, tiene obligación de estar informado de la conducta de las personas que se encuentren bajo su vigilancia cuidando que no se cometan errores, actos de negligencia o se tomen decisiones que no les corresponden o decisiones arbitrarias.

En virtud de que el Ombudsman no puede anular o enmendar un acto administrativo, como remedio propone la reparación del daño "por lo que su control es preferentemente preventivo y no represivo. Si el perjuicio no ha producido todos sus efectos, el Ombudsman recomienda considerar el acto administrativo y de no ser ello posible sugiere no volver a realizar la irregularidad y en su caso considera la posibilidad de indemnizar." <sup>19</sup>

En algunos casos puede iniciar procedimientos disciplinarios contra los servidores públicos o en el caso de que se trate de algún Ministro que haya incurrido en responsabilidad civil o penal recomienda un enjuiciamiento, pero el remedio más eficaz es dar a conocer su opinión del caso a la persona acusada.

Por lo que respecta al procedimiento que se sigue,\* este se inicia con la presentación de la queja que debe ser presentada por el afectado o por cualquier otra persona en el término de un año, siempre que su interés sea fundado, tal circunstancia no evita que el Ombudsman pueda investigar algún asunto, independientemente de la presentación de la queja y decidir si hay razón suficiente para iniciar una investigación. Una vez aceptado o determinado el caso en que se va a intervenir, el gestor solicita información al departamento en cuestión o a los empleados públicos de que se trate, quienes están obligados a proporcionarla, para mayor información puede solicitar testigos o entrevistar al quejoso o personas relacionadas con el asunto, si se trata de asuntos delicados la información se mantiene secreta. También puede allegarse de pruebas asegurándose de que sean correctas y completas.

---

<sup>19</sup> Aguilar Cuevas, op. cit., p.76.

\* Véase Rowat C. p.126 y 127

Gracias a la intervención del Ombudsman se estableció la obligación a cargo de las autoridades administrativas de dar a conocer a los gobernados las razones de sus decisiones. "Las autoridades administrativas no tienen en general una obligación legal de dar a conocer las razones de sus negativas. Sin embargo, el Ombudsman ha opinado siempre que es importante para el mantenimiento de buenas relaciones entre los ciudadanos y la administración, que las autoridades no muestren resistencia a informar a los solicitantes acerca de las circunstancias en las que basen sus decisiones."<sup>20</sup>

### 1.7. Finlandia.

La Institución del Ombudsman de Finlandia y de Suecia tiene los mismos antecedentes históricos debido a que durante varios años el primer país se encontraba bajo el dominio del segundo. Un precedente del Ombudsman es el Canciller de Justicia (Justitiekansler), quien en un principio era designado por él y pertenecía al Ejecutivo pero a mediados del siglo XVIII se modifica su posición y "pasa a detentar un puesto de confianza de los cuatro Estamentos cuyos cuerpos representativos son los que lo designan, el JK finés se convierte en auténtico defensor del ciudadano, adquiere gran popularidad y prestigio, hecho decisivo cuando al obtener Finlandia su independencia es recibido con gran aceptación."<sup>21</sup>

Sus funciones principales consistían en vigilar la legalidad de los actos de los Tribunales y funcionarios públicos, la situación de los presos y detenidos, asistir a reuniones del Senado y acudir a sesiones en las que se requería de su opinión respecto de las acciones del gobierno.

"Dos años después de obtener Finlandia su independencia y en su afán de dar una mayor protección a sus ciudadanos, en la medida que las autoridades públicas intervenían más y más en la vida de los individuos se introdujo en su Constitución de 1919, la Institución del Ombudsman (JO). El Ombudsman se conforma de acuerdo al modelo sueco."<sup>22</sup>

"En sus primeros años la causa por la que el JO no actuaba plenamente residía en una confusión de competencias con el Canciller de Justicia además, el número de quejas presentadas ante el Ombudsman eran al principio del cargo del JO, dado que, de acuerdo con las normas de 1919, era designado solo para el período de un año, mientras que el JK lo era de por vida."<sup>23</sup> Como una solución al problema se delimitaron las facultades de cada uno y de acuerdo con la Ley vigente se permitió que el Canciller de Justicia remitiera al Ombudsman parte de las quejas presentadas.

<sup>20</sup> *Ibidem* p.133

<sup>21</sup> Aguilar Cuevas, op. cit. p.40.

<sup>22</sup> *Id.*

<sup>23</sup> Legrand, André, *L'Ombudsman, Etudes Comparés sur le Control de L'Administration*, Paris, 1970 p.15-26. cit por Aguilar Cuevas p.41

Así comenzó la actividad del Ombudsman, aunado, a esto que al igual que al Canciller de Justicia le eran entregados por adelantado las tarjetas y memorandus de los asuntos del gabinete, instrumentos de los que también se valía para dar inicio a su actividad, poco a poco su importancia fue creciendo, llegando en ocasiones a opacar al Canciller de Justicia.

"Desde un punto de vista legal el Ombudsman tiene un poder de salvaguardia de la Ley similar a la del Canciller de Justicia, sin embargo la fuente real de la autoridad del Ombudsman es el Parlamento que lo elige, en cuyo nombre actúa en cierta forma, y al que presenta un informe anual de sus actividades. Inicialmente era electo por un año solamente pero a fin de proteger su independencia se amplió un período de tres años, y en 1957 a cuatro años."<sup>24</sup>

"En el proceso de designación también se nombra a un Ombudsman asistente y a un auxiliar, el primero puede sustituir al titular y el segundo al asistente. Además el Ombudsman cuenta con dos consejeros juristas, dos secretarios juristas, un encargado de los registros, un ayudante y un guardia, todos ellos nombrados por el propio titular de cargo."<sup>25</sup>

Para ocupar el cargo del Ombudsman es necesario que se trate de una persona con amplios conocimientos jurídicos; la duración en el cargo era de un año pero después se amplió a tres, tiempo en el que no podía ejercer otra actividad diversa a la encomendada.

Tanto el Canciller de Justicia como el Ombudsman tienen libertad para elegir el campo de su actividad, "ningún campo de la actividad pública escapa a su vigilancia, pero esta se ve limitada a intervenir en los asuntos oficiales del otro, esto es con el fin de evitar conflictos entre ambos. Si uno de ellos advierte que un caso está pendiente con el otro se rehusa a intervenir; pero si uno de ellos ya ha dado una decisión, el otro puede investigar una queja relacionada con el mismo asunto y aun puede llegar a una conclusión contraria, aunque naturalmente trata de evitarlo."<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> Rowat, *op. cit.*, p.102

<sup>25</sup> *Id.*

<sup>26</sup> *Id.*



Como ya se señaló, en un principio con la adopción del Ombudsman en Finlandia, surgieron ciertos conflictos de competencia por lo que fue necesario precisar su ámbito, de tal manera que se dividió en cuatro áreas, siendo la primera el "Área de la Milicia que comprendía la vigilancia del Ministerio de Defensa, los Tribunales Militares, Agentes Administrativos de las Fuerzas Armadas, organización de cuerpos de protección (aunque ésta área se encontraba dentro de su competencia, no tuvo gran intervención en ella, por una parte debido a sus pocas inspecciones militares y por otra debido a que las quejas en éste sector eran muy escasas); el campo Administrativo, es decir empleados de los organismos tanto centrales como locales; los Tribunales de Justicia y el Clero."<sup>27</sup>

"En Finlandia están controlados por el Ombudsman los funcionarios de la iglesia, siempre que gocen de cierta confianza pública y ejecuten funciones administrativas tales como el poder (obligación) conferido por el Estado, de llevar libros de nacimiento, defunción, matrimonios."<sup>28</sup>

En cuanto a la interposición de la queja pueden presentarla tanto el afectado como un tercero, "los extranjeros residentes en Finlandia, las asociaciones y empresas tienen derecho a presentar quejas al Ombudsman."<sup>29</sup> No existe plazo preclusivo, debe ser por escrito señalando como requisitos esenciales, el nombre del quejoso, domicilio, el acto reclamado, la fecha de los hechos y la firma. Sin embargo con el auxilio de los miembros de la oficina el quejoso puede formularla oralmente, incluso algunas quejas también se presentan por teléfono.

En virtud de que la información con que se cuenta omite señalar en forma concreta el procedimiento que se lleva a cabo para la investigación de una queja y debido a que la Institución del Ombudsman sueco fue en su totalidad adoptada por Finlandia salvo algunos aspectos, se deduce que dicho procedimiento es similar al establecido en el país de origen.

No obstante, de acuerdo con los autores consultados se sabe que existen procedimientos disciplinarios por faltas cometidas por funcionarios que pueden consistir en una crítica o una amonestación para los funcionarios de nivel inferior.

Al criticar una acción el Ombudsman solo se refiere a las ilegalidades del acto o bien del procedimiento.

---

<sup>27</sup> Venegas Alvarez, op. cit., p.71-72

<sup>28</sup> Id.

<sup>29</sup> Ibidem. p.77

### Diferencias entre el Canciller de Justicia y el Ombudsman según Rowat.<sup>30</sup>

1. La principal diferencia que existe entre ellos es que el Canciller es elegido por el Presidente en tanto que el Ombudsman lo es por el Parlamento.
2. El Canciller actúa como asesor legal del Gobierno y los Ministros, el Ombudsman se limita a vigilar la debida administración local y municipal.
3. El Canciller es jefe de todos los oficiales fiscales, el Ombudsman puede actuar como fiscal en los casos que presente aunque no es una obligación.
4. El Canciller puede presentar cargos en caso de delitos o falta menor de cualquier ciudadano, el Ombudsman solo puede presentar cargos por una falta cometida por algún funcionario.
5. La mayoría de las quejas referentes a cuestiones militares, así como penales y penitenciarias van dirigidas al Ombudsman, el Canciller tiene intervención en tales asuntos sólo cuando se refiere a la ejecución de sentencias.
6. La actividad del Ombudsman esta delimitada por sus viajes de inspección, el Canciller no acostumbra inspeccionar oficinas.
7. Es característico del Canciller, como parte que es del poder ejecutivo, que su principal objetivo sea el de asegurar el cumplimiento de las leyes, y de acusar o actuar cuando observa negligencia o errores. En cambio, el Ombudsman se interesa más por los derechos del individuo y trata de salvaguardar los derechos de quienes resienten los actos de funcionarios.

#### 1.8. Suecia

El antecedente más remoto del Ombudsman se encuentra en Suecia, fue Carlos XII quien en 1713 creó la oficina del Procurador Supremo cuya actividad principal era vigilar el buen funcionamiento y administración de la justicia, actividad que se lleva a cabo bajo la vigilancia del rey, el objetivo era informarle de la marcha de los asuntos judiciales y de la justicia que le impartía.

En el año 1719 la oficina del Procurador Supremo cambió su nombre al de Canciller de Justicia, concediéndole amplias facultades para intervenir en la administración real y de justicia dependiendo cada vez más del rey, hasta el punto de considerarlo como un órgano de la Corona.

---

<sup>30</sup> Rowat. op. cit. p.106-108.

A mediados del siglo XVIII hubo una modificación en cuanto a la designación del Canciller de Justicia, ya no era nombrado por el rey sino que era designado por los cuatro Estados convirtiéndose poco a poco en fiscalizador del Parlamento, ejecutando decisiones parlamentarias en las que el rey participaba sólo en dos votos, posteriormente a consecuencia de un golpe de Estado, en 1772 el Canciller volvió a depender del rey y el Consejo, pero fue la Constitución de 1809 la que finalmente determinó su posición.

De acuerdo con la Constitución el poder ejecutivo "se entregó al rey y al consejo mientras que a los cuatro Estados, se les concedió la autoridad exclusiva de crear impuestos y el poder legislativo se concedió conjuntamente al rey en Consejo y a los Estados";<sup>31</sup> el poder judicial se entregó a Tribunales independientes, el control de las oficinas y funcionarios se entregó a dos Instituciones separadas como era el Canciller a nombre del rey y el Consejo y el Justiteombudsman a nombre de los Estados.

Gracias a la nueva Constitución la vigilancia del Canciller de Justicia volvió a entregarse al rey y al consejo, pero sin que estuviera ligado a una posición fija como la de los consejeros o ministros.

Es a partir de 1809 cuando realmente existe control en la administración ya que por un lado se encontraba el Canciller de Justicia quien se encargaba de controlar legalmente la administración del Estado, asignándole como labor principal la de asesorar al gobierno y representar jurídicamente a la Corona, acusar a los funcionarios por incumplimiento de su deber o abuso de autoridad; por el otro lado estaba el Justiteombudsman independiente del gobierno, cuya labor era proteger a los ciudadanos contra actos ilegales de autoridad.

En la propia Constitución se "prescriben los requisitos de quien deba ocupar el puesto; tiene que ser una persona capaz, imparcial, versada en derecho y con experiencia como juez " posteriormente se describen las funciones del Canciller entre las que se encuentran "representar a la Corona personalmente o por delegación, vigilar la administración de justicia en nombre de la Corona y actuar contra los jueces o funcionarios que no cumplen con su deber"<sup>32</sup>

Todo funcionario, servidor público o quien ocupara algún puesto en el que se pudiera incurrir en responsabilidad se encontraba bajo la vigilancia del Canciller a excepción del Justiteombudsman, los miembros del Consejo el rey y el propio Canciller de Justicia de la vigilancia del Ombudsman.

---

<sup>31</sup> ibidem p.50

<sup>32</sup> ibidem p.50-51

Las actividades del Canciller se iniciaban con alguna queja en contra de algún funcionario o a través de la prensa, el procedimiento iniciaba con una investigación del funcionario acusado en caso de que lo encontrara culpable lo debía acusar ante los tribunales y dependiendo de la gravedad del acto, se podía justificar con una explicación del funcionario o bien con la corrección de la situación.

Para realizar su investigación el Canciller podía asistir a sesiones y deliberaciones, examinar registros y archivos para lo cual todo funcionario u oficina debía facilitarle el acceso a la información.

En la necesidad de crear una oficina independiente del Gobierno para proteger eficazmente a los ciudadanos de los actos ilegales de la autoridad se instituyó la oficina del Ombudsman para asuntos civiles, regulada en la Constitución de 1809.

De acuerdo con dicha Constitución es designado por el Parlamento ante quien tiene la obligación de presentarle un informe anual de su actividad, aunque goza de cierta independencia ya que en la dirección de su actividad no tiene intervención alguna.

La selección del Ombudsman se realiza de entre los jueces de los Tribunales mientras que los miembros de la oficina son designados por el propio Ombudsman.

Es imprescindible que quien ocupe el puesto tenga conocimientos legales y que se trate de una persona íntegra, la duración en el cargo en principio era todo el tiempo que durara en la actividad pública la persona que lo había designado, pero después ésta se modificó a cuatro años durante los cuales no puede ocupar ningún otro cargo.

Sus funciones consisten en "vigilar la forma en que los jueces, los funcionarios del gobierno y otros servidores civiles observan la leyes y las de acusar a quienes actúen ilegalmente u olviden sus deberes".<sup>33</sup> Para el mejor desempeño de su actividad el Ombudsman al igual que el canciller de Justicia esta facultado para acudir a deliberaciones en las que se tomen decisiones, solicitar informes de cualquier documento de que se trate, pedir asistencia a cualquier funcionario para realizar las investigaciones necesarias.

---

<sup>33</sup> Ibidem p.58

Sus facultades en cierta forma son limitadas al no tener facultad para cambiar las decisiones de los Tribunales o funcionarios administrativos. "No es un juez. en realidad de acuerdo con la antigua concepción se le consideraba un fiscal. En la mayoría de los casos de que conoce encuentra que una reprimenda pública o una crítica de la decisión, es todo lo que se necesita." <sup>34</sup>

La vigilancia del Ombudsman se extiende a todo funcionario nacional o municipal a excepción de los miembros del gobierno, bajo su vigilancia también se encuentran los miembros del clero debido a que son considerados como funcionarios de estado.

"Desde un principio, la vigilancia del JO comprendió también a todos los comandantes y oficiales de menor rango. Pero desde 1915 estos oficiales han quedado bajo la jurisdicción de otro Ombudsman, el Militieombudsman, MO. Su campo de actividad es muy similar al del JO en la esfera civil".<sup>35</sup> Posteriormente a consecuencia de una modificación en la organización de la administración el Militieombudsman desapareció.

Una característica importante del Ombudsman es la libertad e independencia de su actuación la cual esta sujeta únicamente a la Ley, su actividad se determina principalmente por las quejas presentadas por los ciudadanos las cuales deben presentarse por escrito o en último caso oralmente, basta con que el quejoso de su nombre y domicilio, señale el acto reclamado y narre los hechos, de tal manera que se reciban quejas de enfermos, reclusos, niños, etc.

" Lo primero que se hace al recibir una queja es pedir a las autoridades involucradas los documentos del caso. Usualmente se puede juzgar con estos documentos únicamente si la queja esta justificada. El JO no debe molestar incesantemente a los funcionarios con declaraciones e investigaciones. Sin embargo si no esta claro que la queja sea injustificada, solicitará mayor información por escrito de la autoridad correspondiente" <sup>36</sup> dependiendo de la gravedad de la falta ésta se subsana con una explicación del funcionario o con una modificación en la situación.

Aunque su actividad se inicia en la mayoría de los casos con la presentación de la queja, goza de libertad para decidir la dirección de sus funciones de vigilancia, es decir de su actuación, puede comenzar por investigar las actividades de los funcionarios, que se contienen en informes anuales o en la prensa o bien durante las inspecciones realizadas puede inquietarle alguna situación.

---

<sup>34</sup> Id.

<sup>35</sup> Ibidem p.60.

<sup>36</sup> Ibidem p.62.

Resulta importante señalar que la actuación del Ombudsman no se limita a investigar actos ilegales sino que también se cerciora de que las partes afectadas sean compensadas.

Para resarcir el daño, el Ombudsman designa un fiscal para que asesore legalmente a la parte ofendida o le concede al funcionario culpable una oportunidad para reparar su daño; en otros casos la injusticia se desprende de la Ley, el Ombudsman recurre al gobierno, proponiendo una modificación a la legislación.

Años más tarde, en 1776 tenemos que la oficina del Ombudsman esta integrada por cuatro Ombudsman, los cuales tienen actividades independientes unos de otros, de tal manera que " el primer Ombudsman esta encargado de los asuntos relacionados con la administración central; el segundo, se encarga de investigar las quejas contra los tribunales, Ministerio Público, policías y prisiones; el tercer Ombudsman tiene a su cargo todo lo relacionado con las fuerzas armadas; y el último de ellos es el que se encarga de investigar las denuncias de educación y bienestar social. Sin embargo solo el primero esta autorizado para firmar las decisiones finales." <sup>37</sup>

Con lo hasta aquí señalado podemos describir al Ombudsman como un funcionario que posee la facultad de recibir e investigar las quejas formuladas por los ciudadanos en contra de los actos de la autoridad que se consideren ilegales y al mismo tiempo esta facultado para emitir soluciones que no tienen el carácter de obligatorias.

## **2. CONCEPTO DE PROCURADURIA**

Dentro de la historia jurídica de México, las Procuradurías han jugado un papel muy importante en la defensa de los derechos, bien podemos hablar de los derechos de los campesinos que son salvaguardados por la Procuraduría Agraria; de los consumidores por la Procuraduría Federal del Consumidor; otras como la Procuraduría Fiscal de la Federación y del Distrito Federal encargadas de representar la Hacienda Pública Federal y Local y la Procuraduría General de la República y de Justicia del Distrito Federal que tienen como funciones esenciales las de Ministerio Público, en representación de la Federación y del Distrito Federal respectivamente.

De esta manera, cuando hablamos de Procuraduría debemos entender que se trata de una Dependencia Administrativa que cuenta con un ámbito de competencia determinado y cuya función esencial es la de interceder por orden de su titular y colaboradores en la defensa de los derechos, ya sea de alguna otra dependencia o de algún particular.

---

<sup>37</sup> Aguilar Cuevas op. cit. p.25.

### **3. PROCURADURIA SOCIAL**

#### **3.1. Concepto.**

La Procuraduría Social es aquella dependencia administrativa encargada de recibir y dar solución a las inconformidades ciudadanas derivadas de los actos administrativos emitidos por la administración pública o municipal, según sea el caso.

Conforme a los acuerdos de creación y manuales de organización de la Procuraduría Social sus objetivos son los siguientes:

#### **OBJETIVOS MEDIATOS.**

Establecer un medio de control de la Administración Pública que garantice una mejor atención a las demandas individuales y colectivas de beneficio público y social, satisfaciendo de esta manera la demanda de la población en el sentido de recibir una mejor y más expedita y eficiente atención por parte de las autoridades administrativas y servidores públicos mejorando las relaciones de la Administración Pública con los ciudadanos.

#### **OBJETIVOS INMEDIATOS.**

Ser una instancia gratuita coadyuvante del jefe del Departamento del Distrito Federal, o del Presidente Municipal según sea el caso a la que podrán acudir los particulares para lograr que los actos administrativos de las autoridades dependientes de estos y la prestación de los servicios públicos a cargo de los mismos y de las entidades paraestatales sectorizadas, se realicen conforme a los principios de legalidad, eficiencia, honestidad y oportunidad.

## CAPITULO II

### **ADSCRIPCION ORGANICA DE LAS PROCURADURIAS SOCIALES EXISTENTES EN NUESTRO PAIS**

#### **1.- LA DIVISION DE PODERES EN MEXICO**

Para establecer la adscripción orgánica de las Procuradurías Sociales, objeto de nuestro estudio, resulta necesario hacer referencia a nuestro régimen constitucional.

De acuerdo con los artículos 39 y 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la soberanía nacional reside en el pueblo, el que tiene en todo tiempo el derecho de escoger la forma en que ha de ser gobernado y es su voluntad constituirse en una república representativa y federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo que se refiera a su régimen interior, unidos en una federación establecida según los principios de la Ley Fundamental.

A su vez, el artículo 41 de la propia Constitución establece que la soberanía nacional se ejerce a través del Supremo Poder de la Federación, el cual para su ejercicio se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial (Art. 79 constitucional).

Como podemos advertir de los artículos referidos, nuestra Constitución preve el principio de la división de poderes, establecido originariamente por Montesquieu al cual nos referimos para un mejor entendimiento de las funciones que corresponden a cada órgano como es el Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

En su principal obra política "El Espíritu de las Leyes", Montesquieu afirmó que en todo estado existen tres poderes, el Legislativo, Ejecutivo y el Judicial, al respecto señaló que "por el poder legislativo se promulgan las leyes para un período específico o para siempre y se enmiendan o derogan las existentes. Por el poder ejecutivo se dispone de la guerra y de la paz, se establece la seguridad y se previenen las invasiones.



Por el poder judicial se castigan los delitos y se juzgan las diferencias entre los particulares. La libertad política de un ciudadano depende de la tranquilidad de espíritu que nace de la opinión que tiene cada uno de su seguridad y para que exista la libertad en necesario que el gobierno sea tal que ningún ciudadano pueda temer nada de otro".<sup>38</sup>

La teoría de la división de poderes formulada por Montesquieu tiene el carácter de absoluta, pues de ninguna manera acepta que los poderes estuviesen confundidos en un mismo órgano, de esta manera señaló que "cuando el poder legislativo está unido al ejecutivo en la misma persona o en el mismo cuerpo no hay libertad, pues el monarca o el senado pueden promulgar leyes tiránicas. Asimismo, tampoco hay libertad si el poder judicial no está separado del legislativo ni del ejecutivo; si va unido al legislativo, el dominio sobre la vida y la libertad de los ciudadanos sería arbitrario, pues el juez sería al mismo tiempo legislador, y si fuese unido al ejecutivo el juez podría tener la fuerza de un opresor. Por último, todo estaría perdido si el mismo hombre o el mismo cuerpo de dos personas principales, de los nobles o del pueblo, ejercieran los tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o las diferencias entre particulares".<sup>39</sup>

De acuerdo con lo anterior tenemos que, las tres clases de Poderes que existen deben recaer en órganos o personas distintas, pues de lo contrario la función del Estado sería arbitraria y no se tendría la seguridad de que esta actuando debidamente.

Como podemos observar, la Constitución que nos rige reconoce los tres Poderes señalados por Montesquieu, en el sentido de que la función de cada uno de ellos se desempeña por órganos distintos; lo cual no quiere decir que sean totalmente independientes unos de otros, toda vez que en determinados casos las funciones de uno de los órganos pueden ser ejercidas por el otro. Por el contrario, afirma Ignacio Burgoa\* que si las facultades concedidas a cada uno de los órganos señalados fueran exclusivas de cada uno de ellos se trataría de tres Poderes soberanos lo que resultaría inadmisibles, pues se rompería la unidad y la individualidad de la soberanía.

Agrega además, que "el principio de división o separación de Poderes no debe interpretarse en el sentido de que postule a tres Poderes "soberanos", sino a tres funciones o actividades en que se manifiesta el poder público del estado que es uno e indivisible".<sup>40</sup>

<sup>38</sup> Ctr. Enciclopedia Hispánica Volumen 12 Macropedia. Encyclopaedia Britannica Publishers, Inc. 1989-1990

<sup>39</sup> Ib.

\* Burgoa, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 6a. ed., México 1991, Porrúa, p.580

<sup>40</sup> Id.

De acuerdo con lo anterior y con el primer párrafo del artículo 49 de Nuestra Carta Magna, consideramos que existe un solo poder, por medio del cual se ejerce la soberanía nacional, se trata del Supremo Poder de la Federación que para su ejercicio se divide en tres órganos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, es decir, no existen tres Poderes Federales como erróneamente se señala en el artículo 41 y en el propio artículo 49 de la citada Constitución, al referirse indistintamente al Poder de la Federación y a los órganos en que se deposita para el ejercicio de sus funciones legislativa, ejecutiva y judicial, sino lo que en realidad se establece es que son tres órganos, a través de los cuales actúa el Supremo Poder de la Federación, mismos que cuentan con sus funciones propias pero no exclusivas.

De tal manera podemos señalar, que en nuestro sistema jurídico impera el principio de la división de Poderes en cuanto a que, para el ejercicio del Poder Federal se establecen tres órganos distintos con funciones propias que tienen como finalidad el desarrollo del poder del Estado, lo que no impide de manera absoluta que puedan asumir funciones que sean propias de algún otro órgano.

Así tenemos que el órgano legislativo puede desempeñar funciones ejecutivas o jurisdiccionales pero solo en los casos expresamente previstos en la Constitución. A su vez el órgano ejecutivo puede ejercer el Poder Legislativo y el Judicial, y este último realizar actos legislativos y administrativos.

Hechas las aclaraciones anteriores, pasamos a señalar cuales son las facultades que constitucionalmente se confieren a los llamados Poderes Federales.

### **1.1 PODER LEGISLATIVO**

De conformidad con el artículo 50 de la Constitución Política "El poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores".

Lo que en realidad significa es que la función legislativa, que para ser más exactos de acuerdo con el artículo 65 de la misma Constitución, consiste en el estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se presenten, así como la resolución de los asuntos que expresamente señala la Constitución, se confiere a un Congreso constituido por una Cámara de Diputados, integrada por representantes del pueblo y por una Cámara de Senadores, integrada por representantes de las diversas entidades federativas.

Ahora bien, de nuestra Ley Suprema se desprenden las facultades del Congreso, las cuales se dividen en federales y locales, por lo que comenzaremos por enumerar las primeras, mismas que Ignacio Burgoa en su libro de Derecho Constitucional Mexicano clasifica de la siguiente forma:

1.- De competencia tributaria, señaladas en las fracciones VII y XXIX del artículo 73 de la Constitución y que se refieren a la facultad que tiene el Congreso para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto y la facultad que le confiere para establecer contribuciones en diversas materias.

2.- De competencia legislativa no tributaria que se enumeran en el mismo artículo en las fracciones VIII, IX, X y XVI y que consisten en dar las bases sobre las cuales el ejecutivo puede celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, impedir restricciones en el comercio de estado a estado, legislar sobre hidrocarburos, minería, industria, comercio, ciudadanía, naturalización, salubridad ect.

Tales facultades las ejerce el Congreso, a través de la expedición de los ordenamientos legales correspondientes.

No solo el artículo 73 Constitucional preve las materias sobre las que el Congreso puede legislar sino que estas facultades también las encontramos en los diversos preceptos de la ley fundamental, como son los artículos 3o. fracc. IX; 27 fracc.VI, X, XI y XVII, 29, 109, 121, 123, 130 y 131 de los que se advierte que entre otras materias el Congreso puede legislar en materia de propiedad privada, en materia agraria, en materia de responsabilidad de los servidores públicos, en materia de trabajo y culto religioso.

Las facultades legislativas del Congreso de la Unión no se limitan a las mencionadas, toda vez que dentro de las fracciones del artículo 73 se preven otras materias diversas, cuya legislación concierne al Congreso como son:

XVII.- "Dictar leyes sobre vías generales de comunicación y sobre postas y correos; para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal."

XIX.- "Fijar las reglas a que deberá sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y precio de estos."

XX.- "Expedir las leyes de organización del cuerpo diplomático y del cuerpo consular mexicanos."

XXI.- "Definir los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse."

XXIV.- "Expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor."

XXIX.- "Legislar sobre las características y uso de la bandera, escudo e himnos nacionales."

3.- Facultades en relación con los asentamientos humanos; Señalada en la fracción XXIX-C.

4.- Facultad legislativa de auto estructuración, esta facultad se encuentra prevista en el artículo 70 constitucional, y de ella se advierte que el Congreso tiene facultad para expedir su propia Ley Orgánica.

5.- Facultades en materia económica; contenidas en las fracciones XXIX-D, XXIX-E y XXIX-F del artículo 73 Constitucional.

6.- Facultades en materia ecológica; contenidas en la fracción XXIX-G del referido artículo 73 Constitucional.

7.- Facultades en materia contencioso-administrativa. Conforme a la fracción XXIX-H, mediante la expedición de Leyes el Congreso puede crear Tribunales Administrativos Autónomos para dictar sus fallos y que puedan resolver las controversias que se susciten entre la Administración Pública o del Distrito Federal y los particulares, el procedimiento y los recursos procedentes contra sus resoluciones.

8.- Facultades implícitas. "El Congreso de la Unión tiene facultades para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión."

En efecto, de acuerdo con la última fracción del multicitado artículo 73 de la Constitución, la facultad legislativa del Congreso se limita a hacer efectivas las facultades anteriormente enumeradas, las cuales le son expresamente conferidas por la propia Constitución, así como hacer efectivas las facultades otorgadas a los Organos Federales, Ejecutivo y Judicial.

9.- Facultades Político-administrativo. Además de las facultades legislativas que otorga el artículo 73 al Congreso de la Unión encontramos otras facultades que no necesariamente se traducen en actos legislativos sino en actos administrativos y que se señalan en las fracciones I a V, en tanto que disponen que el Congreso tiene facultad para admitir nuevos estados a la Unión Federal, para formar nuevos estados dentro de los límites existentes, así como demarcar el límite territorial de los estados, a menos que sean diferencias de carácter contencioso; y cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación.

De la misma manera cabe señalar que los artículos 84 y 85 constitucionales establecen la función del Congreso para constituirse en colegio electoral en los casos de falta absoluta del Presidente de la República, con el objeto de suplir o nombrar un presidente provisional o interino.

10.- **Facultades político-jurisdiccionales del Congreso de la Unión.** De acuerdo con el artículo 110 constitucional, el Congreso de la Unión tiene competencia para acusar y sancionar por delitos oficiales en que incurran los altos funcionarios de la Federación, como son los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de despacho, los jefes de Departamento Administrativo, los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador de Justicia del Distrito Federal, etc.

Por lo que respecta a las facultades de carácter local del Congreso de la Unión sólo es respecto al Distrito Federal y como se señala en la fracción VI del artículo 73 constitucional, y en relación con el artículo 124 también constitucional, el Congreso puede legislar para el Distrito Federal en cualquier materia cuya relación no sea de competencia federal, es decir, puede legislar en cualquier materia cuya facultad legislativa no esté expresamente concedida a la Federación

#### **Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados.**

a) **Facultades político-administrativas.**- Erigirse en Colegio Electoral para resolver la elección del Presidente de la República y vigilar el exacto cumplimiento de las funciones de la contaduría mayor así como aprobar los nombramientos de los jefes y empleados de la Cámara. (Fracciones II y III del artículo 74 constitucional).

b) **Facultades relativas a las finanzas públicas.**- Según la fracción IV del artículo 74 Constitucional consiste en examinar, discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, y del Distrito Federal, así como revisar la cuenta pública del año anterior, solicitando la comparecencia de los Secretarios de Despacho a efecto de que informen sobre la situación de su ramo.

c) **Facultades de carácter político-jurisdiccional.**- Consisten en la formulación de las acusaciones ante el senado, referente a los delitos oficiales cometidos por altos funcionarios. (Fracción V del artículo 79 de la Constitución Política).

d) **Las demás que le confiere la Constitución como lo es la prevista en el artículo 60** referente a que la Cámara de Diputados debe calificar a través del Colegio Electoral la elegibilidad de sus miembros.

### **Facultades exclusivas del Senado**

El artículo 76 constitucional señala las facultades exclusivas otorgadas a la Cámara de Senadores, como son:

- a) Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con bases en los informes que el Presidente de la República y el Secretario de Despacho brinden al Congreso; aprobar los tratados internacionales y convencionales diplomáticos que celebre el Ejecutivo. (Fracción I artículo 76 constitucional).
- b) Ratificar los nombramientos de los ministros diplomáticos, cónsules, empleados superiores de Hacienda, coroneles y jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales. (Fracción II artículo 76 constitucional).
- c) Autorizar al Presidente de la República para permitir la salida del país de las tropas nacionales, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otras potencias, por más de un mes en aguas mexicanas. (Fracción III artículo 76 constitucional).
- d) Dar su consentimiento para que el titular del ejecutivo disponga la Guardia Nacional de cada Estado fuera de sus territorios. (Fracción IV artículo 76 constitucional).
- e) Nombrar gobernador provisional de algún estado a propuesta del Presidente de la República cuando desaparezcan los Poderes constitucionales de la entidad de que se trate. (Fracción V artículo 76 constitucional).
- f) Resolver cuestiones políticas entre los poderes de un estado cuando exista peligro de quebrantar el orden constitucional mediante un conflicto de armas.
- g) Conforme al artículo 110 de la Constitución erigirse en jurado de sentencia para conocer en juicios políticos de las faltas u omisiones cometidas por servidores públicos.
- h) Otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como a las solicitudes de licencia y a las renunciaciones de los mismos funcionarios. (Fracción VIII artículo 76 constitucional).

### **1.2 EL PODER JUDICIAL**

Comenzaremos por señalar que el ejercicio del Poder Judicial de la Federación se deposita en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en los Juzgados de Distrito, tal y como lo contempla el artículo 94 constitucional; tal ejercicio se traduce en dos funciones distintas que son: la judicial y la constitucional.

La función judicial consiste en resolver controversias jurídicas que pueden ser civiles, mercantiles, penales y administrativas. La función constitucional se traduce en el examen de los actos realizados es por los órganos en que se depositan los poderes federales, locales y municipales para establecer si contravienen o no el régimen constitucional.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compone de 21 Ministros numerarios y 5 supernumerarios (artículo 94 constitucional) quienes deberán reunir ciertos requisitos, tales como ser ciudadanos mexicanos por nacimiento en ejercicio de sus derechos políticos y civiles; no tener más de 65 años de edad ni menos de 35, tener título profesional de abogado con antigüedad de 5 años, gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión siempre que no se trate de algún delito que ponga en entredicho la buena fama en el concepto público, y haber residido en el país durante los últimos cinco años (artículo 95 Constitucional).

Dispone el artículo 96 del ordenamiento citado que la elección de los ministros se hará por el Presidente de la República con la aprobación del Senado.

A su vez, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito son nombrados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación quienes ejercen sus funciones durante seis años.

Durante el tiempo de su encargo, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito y los respectivos secretarios no podrán desempeñar ningún otro encargo de la Federación, de los Estados o particulares, a menos que se trate de un cargo honorífico y sin remuneración. (Artículo 101 constitucional).

#### **Competencia de los Organos Judiciales.**

##### **a). Suprema Corte de Justicia.**

Como ya se señaló las funciones de nuestro más alto Tribunal, se dividen en judiciales y de control constitucional, no obstante cabe hacer mención que también tiene facultades constitucionales para realizar actos administrativos a los que nos referimos más adelante.

En cuanto a la función judicial de la Suprema Corte de Justicia, es preciso establecer que por tratarse de un Tribunal de carácter federal, su competencia debe estar expresamente señalada en la Ley Fundamental, según lo dispone el artículo 124 constitucional.

Así tenemos que el artículo 105 constitucional establece:

"Artículo 105.- 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 que establezca la Ley".

Conforme a este precepto, es facultad exclusiva de la Corte resolver conflictos que surjan entre las diversas entidades federativas, las que surjan entre los poderes de un mismo estado, siempre que se refieran a la constitucionalidad de los actos, o bien las que se susciten entre un estado y la Federación o cualquier otro en el que intervenga esta última.

Funcionando en Pleno resuelve controversias entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores. (Artículo 123 apartado B fracción XII constitucional).

Por lo que respecta a su función de control Constitucional, se avoca al examen de los actos realizados por los demás poderes federales o locales para determinar si contravienen el régimen constitucional, función que ejerce principalmente a través del juicio de amparo.

Ahora, en cuanto a las facultades administrativas de la Corte, estas consisten en el nombramiento y cambio de adscripción de los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, así como en vigilar su conducta.

Una facultad que le fue otorgada recientemente es en materia electoral, consiste en conocer violaciones durante un proceso electoral.

b). Tribunales de Circuito.

Se dividen en unitarios y colegiados, los primeros se integran de un solo Magistrado, mientras que los segundos se componen de tres Magistrados.

El Tribunal Unitario de Circuito "sólo desempeña la función judicial federal propiamente dicha, en su carácter de órgano de segunda instancia, respecto de los juicios o procesos distintos del amparo que en primer grado se ventilan ante los jueces de Distrito. A la inversa los Tribunales Colegiados de Circuito no ejercitan dicha función, sino la de control constitucional, a través del conocimiento de los dos tipos procedimentales del juicio de amparo".<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> Burgos op. cit. p.838



c) Jueces de Distrito

Tiene una doble competencia, pues sus funciones consisten en resolver controversias tanto de carácter constitucional como de carácter legal. La primera de ellas la ejercen a través del conocimiento y resolución del juicio de amparo indirecto en primera instancia; la segunda se traduce en el conocimiento y resolución de los juicios o procedimientos federales distintos del amparo, en donde también conocen en primera instancia.

### 1.3. EL PODER EJECUTIVO.

En nuestro país el poder ejecutivo se ejerce por un órgano administrativo cuya actividad principal consiste en realizar la función administrativa del Estado, a través de diversas actividades y facultades que le son conferidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El órgano administrativo sobre el cual recae el ejercicio de dicho poder, constitucionalmente esta integrado por una sólo persona denominada Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 80 constitucional), elegido mediante el sistema de voto directo y secreto (artículo 81 constitucional).

Quien ocupe el cargo de Presidente de la República deberá llenar los requisitos exigidos por el artículo 82 de la propia Constitución, mismo que a la letra señala:

**"ARTICULO 82.-** Para ser Presidente se requiere:

- I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento;
- II.- Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección;
- III.- Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección;
- IV.- No pertenecer al estado eclesiástico, ni ser ministro de algún culto;
- V.- No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al ejército, seis meses antes del día de la elección;
- VI.- No ser Secretario o Subsecretario de Estado, Jefe o Secretario General del Departamento Administrativo, Procurador General de la República ni Gobernador de algún Estado, a menos que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección, y

**VII.- No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83.**

El titular del Ejecutivo inicia su cargo a partir del 1° de Diciembre, durando en su puesto seis años; para ejercer su función cuenta con diversos colaboradores o auxiliares que tienen designada una determinada competencia en razón a las diferentes ramas de la Administración Pública Federal.

Resulta necesario señalar que de conformidad con el artículo 90 de nuestra Constitución, la administración pública federal, la cual está a cargo del titular del ejecutivo, se divide en centralizada y paraestatal.

Para una mejor comprensión de las dos formas de administración pública a que se refiere la Ley Fundamental, cabe dar algunas definiciones que al respecto nos da la doctrina.

Rafael I. Martínez Morales\* establece que la centralización es una forma de la organización administrativa en la cual los entes del poder ejecutivo se estructuran bajo el mando unificado y directo del titular de la administración pública y señala además que una forma de organización administrativa relacionada con la centralización es la desconcentración administrativa, la cual implica una manera de diluir el poder y la competencia en los subordinados para despachar asuntos.

Por otra parte, en cuanto a la descentralización administrativa Gabino Fraga nos dice "que consiste en confiar algunas actividades administrativas a órganos que guarden con la administración centralizada una relación diversa de la jerarquía, pero sin que dejen de existir respecto de ellas las facultades indispensables para conservar la Unidad del Poder".<sup>42</sup>

A su vez, en términos más amplios el primer autor citado señala lo que implica la descentralización administrativa. Considera que es una forma de organización de entes del poder ejecutivo jerárquicamente autónomos, que cuentan con personalidad jurídica propia y que para su creación el estado puede acudir a figuras de derecho privado o de derecho público, en el primer caso se trata de los organismos descentralizados y en el segundo de las empresas de participación estatal y fideicomisos públicos.

Algunos autores señalan cuatro formas de organización administrativa: 1) la centralizada, 2) la desconcentrada, 3) la descentralizada y 4) la paraestatal, sin embargo desde un particular punto de vista consideramos que éstas dos últimas se funden en una sola, ya que dentro de la paraestatal se comprenden los órganos descentralizados y las empresas de participación estatal propiamente dichas.

\* Martínez Morales, Rafael, *Derecho Administrativo I*, México 1991 Editorial Marín p.144  
42 Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 30a. ed. México 1991, Porrúa, p.198

De acuerdo con lo anterior, existen tres formas de organización administrativa; la centralización, la desconcentración y la descentralización o paraestatal; en la primera de ellas, los entes que la integran se encuentran bajo el mando del titular de la administración pública manteniendo una relación de jerarquía y tienen injerencia directa en el ejercicio de la administración pública; en la desconcentración se delegan ciertas facultades a órganos subordinados y tienen el carácter de órganos auxiliares en el despacho de los asuntos que competen a la administración pública centralizada; por último en la descentralización no existe relación alguna de dependencia con la administración central pues únicamente se confía a ciertos órganos la realización de determinadas actividades que pueden ser tanto de derecho público como de derecho privado.

Hechas estas aclaraciones, podemos citar lo dispuesto por el artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el cual establece:

"ARTICULO 1º.- La presente Ley establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la administración pública centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos componen la administración pública paraestatal".

De los anteriores organismos los que integran la administración pública centralizada son los que realmente nos interesan.

De conformidad con los artículos 1º, 4º y 5º de la citada Ley, tenemos que los organismos que forman parte de dicha administración son:

1. Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulico.
2. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
3. Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
4. Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
5. Secretaría de la Defensa Nacional.
6. Departamento del Distrito Federal.
7. Secretaría de Educación Pública.
8. Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.
9. Secretaría de Gobernación.
10. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

11. Secretaría de Marina.
12. Secretaría de Pesca.
13. Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.
14. Procuraduría General de la República.
15. Secretaría de Desarrollo Social.
16. Secretaría de la Reforma Agraria.
17. Secretaría de Relaciones Exteriores.
18. Secretaría de Salud.
19. Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
20. Secretaría de Turismo.

Tales organismos administrativos dependen directamente del Presidente de la República que al igual que éste cuentan con facultades propias, de las cuales únicamente el Departamento del Distrito Federal tiene trascendencia en el tema que nos ocupa por lo que más adelante será materia de estudio.

Por lo pronto nos ocuparemos de analizar las facultades y obligaciones del Presidente de la República, las cuales se encuentran previstas concretamente en el artículo 89 constitucional.

**"ARTICULO 89.-** Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia";

Tal disposición se traduce en tres obligaciones o facultades a cargo del presidente, que consisten en ordenar la publicación de una ley o decreto aprobado previamente por el Congreso de la Unión; hacer cumplir por parte de los gobernados las propias leyes o decretos; así como otorgar los medios necesarios para llevar a cabo el cumplimiento de tales leyes siempre que se refieran a la materia administrativa.

II.- "Nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho, al Procurador General de la República, al titular del órgano u órganos por el que se ejerzan el gobierno en el Distrito Federal, remover a los agentes diplomático y empleados superiores, de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes".

V.- "Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales con arreglo a las leyes";

Estas disposiciones únicamente hacen referencia a la facultad que tiene el presidente de nombrar y remover a los altos funcionarios, que de una u otra forma le auxilian en el ejercicio del poder.

**III.- "Nombrar a los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con la aprobación del senado".**

Al igual que la anterior esta fracción también hace referencia a la facultad de nombramiento que tiene el Presidente, a diferencia de que cuando se refiera a los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales se requiere de la aprobación del senado.

**IV.- "Nombrar con aprobación del senado, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales y los empleados superiores de Hacienda";**

**VI.- "Disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente, o sea el Ejército Terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior de la Federación";**

**VII.- "Disponer de la guardia nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV, del artículo 76";**

**VIII.- "Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de Unión";**

Lo dispuesto en las fracciones VI, VII y VIII se refiere a las facultades de defensa y seguridad nacionales que se confieren al titular del Ejecutivo cuando exista la necesidad de "defender al Estado Mexicano, a su territorio y población contra agresiones exteriores y de asegurar el mantenimiento de las instituciones del país ante trastornos interiores".<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> Burgoe, op. cit. p.790

**X.-** Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

De la anterior disposición, se desprende que dicho alto funcionario cuenta con la facultad para dictar las medidas que a de seguir nuestro país para una mejor relación con las demás naciones, a efecto de celebrar tratados internacionales, sin perder de vista los principios normativos que dicha disposición señala.

**XI.-** "Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias cuando lo acuerde la Comisión Permanente";

Esta disposición nos muestra las constantes relaciones que existen entre el Congreso de la Unión y el Presidente de la República.

**XII.-** "Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones";

Con el fin de facilitar el cumplimiento de las resoluciones del órgano, a través del cual se ejerce el Poder Judicial, ésta fracción prevé a cargo del Presidente la obligación de auxiliarla.

**XIII.-** "Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación";

**XIV.-** "Conceder, conforme a las leyes, indulto a los reos sentenciados por delitos de competencia de los Tribunales Federales y a los sentenciados por delitos del orden común, en el Distrito Federal";

Esta facultad es exclusiva del Presidente de la República a excepción del indulto necesario que es ordenado por la Suprema Corte o por el Tribunal Superior y que obligatoriamente debe conceder el Presidente de la República.

**XV.-** "Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria";

Consideramos que dichos privilegios se otorgan con la finalidad de alentar y estimular a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria.

**XVI.-** "Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III y IV, con la aprobación de la Comisión Permanente";

Las facultades de nombramiento del Presidente no se ven impedidas al no encontrarse en sesiones la Cámara de Senadores, toda vez que los nombramientos respectivos pueden ser aprobados por la Comisión Permanente.

**XVII.-** "Nombrar Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y someter los nombramientos a la aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal";

Los nombramientos que haga el Presidente de la República a nivel del Distrito Federal, están sujetos a la aprobación de la Asamblea de Representantes.

**XVIII.-** "Nombrar Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter los nombramientos, las licencias y las renunciaciones de ellos a la aprobación de la Cámara de Senadores, o de la Comisión Permanente, en su caso";

En relación con tal disposición, cabe señalar que también las licencias y renunciaciones de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia se sujetan a la aprobación del Senado.

**XX.-** "Las demás que le confiere expresamente esta Constitución";

La Constitución además de las facultades enumeradas en sus diversos artículos, prevee otras facultades para el Presidente de la República.

En efecto, el artículo 27 constitucional en su párrafo Quinto dispone que el Ejecutivo Federal podrá reglamentar la extracción y utilización de las aguas del subsuelo, siempre que así lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos e inclusive establecer zonas vedadas al respecto, asimismo en el párrafo Sexto le otorga facultad de hacer las declaratorias correspondientes a las reservas nacionales y suprimirlas en los casos y condiciones que las leyes prevean.

Por otra parte el artículo 33 constitucional preveela facultad del ejecutivo para hacer abandonar el territorio nacional a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.

## **2. AMBITOS DE COMPETENCIA TERRITORIAL EN MEXICO**

Dentro de nuestro régimen federal existen tres ámbitos de competencia territorial como son federal, local y municipal, con el fin de identificar y analizar el órgano y las facultades de las que deriva la creación de las Procuradurías Sociales, es indispensable establecer los tres ámbitos de competencia de cada uno y los órganos en que se deposita el Supremo Poder de la Federación.

### **2.1 Ambito de Competencia Federal.**

El ámbito de competencia federal tanto del Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial abarca toda la República en las materias que expresamente señale la propia Constitución.

Efectivamente, de acuerdo con lo establecido por el artículo 124 de nuestra Carta Magna "las facultades que no están expresamente concedidas por ésta a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados".

De tal manera que el ámbito de competencia federal de los citados órganos se limita a las materias que prevea la propia Ley Fundamental, mismas que ya se han delimitado en puntos anteriores, por lo que nos remitimos a las ya señaladas.

### **2.2 Ambito de Competencia Local**

La competencia local o de los Estados se desprende de lo dispuesto por los artículos 40, 41, 115 al 122 y 124 constitucionales.

Señala el artículo 43 constitucional que "Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatan, Zacatecas y Distrito Federal.

De la lectura de tal precepto se advierte que además de los Estados enumerados el Distrito Federal es parte integrante de la Federación y que es la propia Constitución la que lo clasifica como una entidad local, al señalarlo conjuntamente con los Estados, aunque claro, sabemos que éste tiene una organización política y administrativa diversa a la de los Estados.



Por lo anterior, tratándose de cuestiones de competencia creemos que el Distrito Federal encuadra dentro del ámbito de competencia local, pues no puede ser ni federal ni municipal.

Ahora refiriéndonos únicamente a los Estados, conforme al artículo 116 constitucional, cada uno ejerce su gobierno a través de los tres órganos que ya se han estudiado como lo es el legislativo, ejecutivo y judicial; además; establece el citado precepto constitucional que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un sólo individuo.

La competencia de dichos órganos se limita al territorio de cada Estado de que se trate, por lo que procederemos a determinarla.

El poder legislativo de los Estados lo constituye el Congreso Local, integrado por diputados locales. "Comúnmente son los diputados y los gobernadores los que tienen el poder de iniciativa de toda ley, pero también se llega a atribuir al Supremo Tribunal de Justicia de los Ayuntamientos en forma abierta o en forma restringida en cuanto a sus respectivos ramos, judicial y municipal".<sup>44</sup>

Sin embargo, aun cuando los Estados cuentan con autonomía para ejercer su función legislativa, misma que es aplicable dentro de su territorio, también le es aplicable la legislación federal; de tal manera que cuentan con dos tipos de legislación, la de carácter local que es exclusiva para el territorio que corresponde a cada estado y la de carácter federal que es aplicable a todos los Estados que conforman la Federación.

Conviene señalar "que no siempre concurren o coinciden las leyes federales y las leyes locales en el mismo campo de regulación; en ocasiones las primeras excluyen a las segundas, pues son casos de exclusiva competencia federal, aplicándose en su letra el artículo 124 de la Constitución Federal".<sup>45</sup>

Además, en virtud de que los artículos 117 y 118 de la misma establecen ciertas prohibiciones a los Estados debemos tener en cuenta que la competencia de estos queda limitada con las facultades concedidas a la federación y las prohibiciones que establecen los preceptos citados.

Asimismo, cabe señalar que "Las leyes locales que expiden las legislaturas de las diferentes entidades federativas sólo se aplican dentro del Estado de que se trate, sin tener efectos normativos extraterritoriales" (artículo 121 fracción I de la Constitución).<sup>46</sup>

<sup>44</sup> Nava Negrete, Alfonso, *Derecho Administrativo I, Manual I Ontología del Derecho Administrativo*, México 1984, UNAM, Sistema Universidad Abierta, p.304

<sup>45</sup> *Ibidem* p.300.

<sup>46</sup> Burgos, op. cit. p.909

Por lo que respecta al Organismo Legislativo del Distrito Federal, cuya competencia también es de carácter local, esta constituido por el mismo Congreso de la Unión, pero le es aplicable lo dispuesto por el artículo 124 constitucional, esto es, el Congreso de la Unión puede legislar para el Distrito Federal únicamente sobre aquellas materias que no sean de carácter federal.

En cuanto al ejercicio del Poder Judicial, los Estados gozan de autonomía para crear y organizar sus propios tribunales, aunque claro sin perder de vista lo preceptuado por el mencionado artículo 124.

Señala Ignacio Burgoa\* que cada Estado tiene facultad para establecer la competencia de sus tribunales, los que pueden conocer de asuntos civiles, penales y administrativos, agregando que por lo que se refiere a los conflictos de carácter laboral que surjan entre el Estado y sus trabajadores, los estados pueden establecer órganos locales que se dediquen a resolver tales controversias, respetando siempre las garantías del gobernado que en materia judicial prevee nuestra Ley Suprema.

Ahora bien, en lo que concierne al Distrito Federal dispone el artículo 73 fracción VI base 5a. constitucional que "la función judicial se ejerce por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal" ,el que estará integrado por los órganos que la Ley Orgánica correspondiente determine.

La labor de dicho Tribunal consiste en resolver controversias de carácter civil y penal, en tanto que las que surjan entre los trabajadores y las industrias particulares son de la competencia de la Junta Local de Conciliación y arbitraje, los conflictos entre los trabajadores y el gobierno del Distrito Federal, se ventilan entre el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Las controversias que surjan entre la Administración Pública y los particulares, corresponde resolverlas al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, cuyas Salas son competentes para conocer de los juicios que se promuevan contra cualquier resolución o acto administrativo de las autoridades dependientes del Departamento del Distrito Federal.

Por otro lado, para la persecución de los delitos también contamos con el Ministerio Público, cuyo titular es el Procurador General quien es nombrado por el Presidente de la República.

---

\* *ibidem* p.920

Por último, el Poder Ejecutivo de los Estados se deposita en una sola persona denominada Gobernador del Estado, quien al igual que el Presidente de la República es elegido en forma directa mediante la voluntad popular mayoritaria del Estado correspondiente, durando en su cargo seis años sin posibilidad de ser reelegido para el mismo puesto, ya sea con el carácter de interino provisional, sustituto o de simple encargado del gobierno.

La Constitución en su artículo 116, fracción I, último párrafo establece como requisito indispensable para ocupar el cargo, que el candidato sea mexicano por nacimiento nativo del Estado de que se trate o bien tenga una residencia en el Estado no menos de cinco años anteriores a la elección.

Lo anterior no significa que las Constituciones de los Estados no establezcan otros \* requisitos diversos, pues es obvio que también los prevén, pero no deben ser contrarios a lo que dispone la Constitución Federal, sino complementarios.

No debe olvidarse que "tratándose de la competencia de los gobernadores rige el principio consagrado en el artículo 124 constitucional, en el sentido de que dichos funcionarios pueden ser legalmente investidos por los Congresos locales con todas las facultades administrativas en materia que correspondan a la órbita del Presidente de la República o de cualquier otra autoridad administrativa federal..."<sup>47</sup>

De la misma manera, dentro de las prohibiciones contenidas en los artículos 117 y 118 constitucionales existen algunas que repercuten en las facultades de los gobernadores de los Estados.

Dentro de las facultades sobresalientes de dichos funcionarios está la de hacer nombramientos, mandar la fuerza armada del Estado, expedir reglamentos, decretos y acuerdos encaminados a proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes y decretos del Congreso así como de la organización de las dependencias administrativas; dentro de sus obligaciones publicar y hacer cumplir las leyes federales de conformidad con el artículo 120 de la Ley Fundamental.

En el Distrito Federal, el poder ejecutivo lo ejerce el propio Presidente de la República a través del jefe del Departamento del Distrito Federal, en quien recae la función administrativa de ésta entidad tal y como se establece en el artículo 1o. de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, que dispone:

---

<sup>47</sup> Ibidem p.914

**"ARTICULO 1o.-** El Presidente de la República de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 73 fracción VI, base 1a. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene a su cargo el Gobierno del Distrito Federal y lo ejercerá de conformidad con las normas establecidas por la presente Ley, por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal, a quien nombrará y removerá libremente".

### **2.3 Ambito de Competencia Municipal.**

El Municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de cada Estado.

De acuerdo con la fracción I del artículo 115 constitucional, cada Municipio debe ser administrado por un ayuntamiento de elección popular y directa sin que exista entre éste y el Gobierno del Estado alguna autoridad intermedia.

Cada ayuntamiento está integrado por el Presidente Municipal, los regidores y los síndicos, estos últimos tienen facultades de decisión e incluso pueden expedir ordenamientos reglamentarios relativos a bandos de policía y buen gobierno aplicables únicamente dentro del territorio del Municipio correspondiente, también pueden presentar iniciativas de Leyes ante las legislaturas de su Estado, relativas a la Hacienda Municipal.

Por lo que respecta a las funciones de cada uno de los integrantes del ayuntamiento, Manuel del Río Gonzalez\* señala que los Presidentes Municipales tienen a su cargo la ejecución de las resoluciones del Ayuntamiento y representación jurídica de éste y que la gestión de los negocios de Hacienda corresponden al Sindico y agrega además que también forman parte del ayuntamiento los Agentes Municipales que tienen a su cargo la Autoridad Administrativa en las Congregaciones que existen dentro de cada Municipio.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, faculta a los Municipios para que puedan prestar diversos servicios públicos como aguas potables y alcantarillados, alumbrado público, limpia, panteones, seguridad pública y otros; en materia ecológica y demográfica, las fracciones V y VI del artículo 115 Constitucional, también les otorgan facultades para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como para planear y regular junto con la Federación, la Entidad Federativa y el Municipio de que se trate el desarrollo de los centros urbanos que tiendan a formar una "continuidad demográfica".

\* Río Gonzalez, Manuel del, *Compendio de Derecho Administrativo*, editorial Cardénas Editor y Distribuidor 1981

El ámbito de competencia territorial de cada municipio, se extiende únicamente a la región que comprenda su superficie.

### **3. EL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL Y SU TITULAR.**

Como ya es bien conocido en el Distrito Federal, el Poder Ejecutivo se ejerce por el Presidente de la República por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal, es decir, que la dependencia denominada " Departamento del Distrito Federal " es la encargada de ejercer la función administrativa dentro de dicha entidad.

Ahora bien, dentro de la Organización de la Administración Pública Federal, el Departamento del Distrito Federal queda comprendido en la Administración Centralizada, pero internamente cuenta con su propia Organización Administrativa, lo que se traduce a la forma en que se estructuran las unidades o dependencias, en éste caso, del Departamento con el objeto de ejercer la función que les ha sido encomendada.

#### **3.1 Organización Administrativa del Departamento del Distrito Federal.**

Al igual que la Administración Pública Federal, el Departamento del Distrito Federal cuenta con su propia Organización Administrativa, de tal manera que una es la organización administrativa federal y otra es la organización administrativa del Departamento del Distrito Federal, en éste sentido Andrés Serra Rojas nos dice que " una es la jerarquía general de la Administración Pública que engloba a todos sus órganos y otra debe ser la jerarquía que regula la estructura del Departamento del Distrito Federal..."<sup>48</sup>

Dentro de la primera forma de organización, el Departamento queda comprendido en la Centralizada y en cuanto a la segunda se estructura de la forma siguiente:

Conforme a la fracción VI del artículo 73 Constitucional, el Gobierno del Distrito Federal está a cargo del Presidente de la República quien lo ejerce a través del Jefe del Departamento del Distrito Federal.

Para el ejercicio de sus atribuciones, el titular de dicho órgano cuenta con el auxilio de las unidades administrativas y órganos desconcentrados enumerados tanto en la Ley Orgánica del Departamento como en su Reglamento Interior.

<sup>48</sup> Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, 8a. ed., México 1977, Porrúa

De tales cuerpos normativos, advertimos que la Jefatura del Departamento del Distrito Federal, las Secretarías Generales, la Oficialía Mayor, la Tesorería, la Contraloría General, las Delegaciones, las Coordinaciones Generales, la Procuraduría Fiscal, las Direcciones Administrativas Centrales y Organos Desconcentrados, forman parte de la Administración Pública Centralizada del Departamento del Distrito Federal. (Artículo 16 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal).

Cabe señalar, que los órganos desconcentrados están jerárquicamente subordinados al Jefe del Departamento del Distrito Federal, y cuentan con facultades específicas para resolver sobre las materias y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso. El Jefe del Departamento puede confirmar, modificar, revocar o anular las resoluciones que emitan los órganos desconcentrados, pero siempre de conformidad con las disposiciones aplicables (Artículo 44 del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal).

Como órganos desconcentrados podemos citar a las Delegaciones, la Comisión de Vialidad y Transportes Urbanos, los Almacenes para los Trabajadores del Departamento del Distrito Federal, el Servicio Público de Localización Telefónica, la Procuraduría Social del Departamento entre otros.

También existen órganos de colaboración vecinal y ciudadana como los Comités de Manzana, las Asociaciones de residentes, las Juntas de Vecinos y el Consejo Consultivo del Distrito Federal, los cuales fueron creados con la finalidad de que a través de ellos se permita la participación de los habitantes en los asuntos políticos, jurídicos, económicos y sociales del Distrito Federal. (Artículo 44 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal).

Como órgano encargado de ejercer la función jurisdiccional en el ámbito administrativo del Distrito Federal, tenemos al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el cual dirime las controversias que se susciten como consecuencia de los actos emitidos por las autoridades del Departamento del Distrito Federal.

### **3.2 Atribuciones del Jefe del Departamento del Distrito Federal.**

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, así como su Reglamento Interior en sus artículos 10 y 4o. respectivamente, establecen que la representación legal del Departamento del Distrito Federal, así como el trámite y resolución de los asuntos de su competencia corresponden al Jefe del propio Departamento y que para ello podrá conferir sus facultades delegables a los funcionarios del mismo Departamento, de cuya materia se trate, expidiendo para ello los acuerdos respectivos que deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Oficial del citado Departamento.

Para establecer las atribuciones que legalmente corresponden al Jefe del Departamento del Distrito Federal, no debemos confundir las facultades del Departamento con las que son propias del titular del citado órgano administrativo.

En efecto, las primeras se refieren a un órgano administrativo compuesto por pequeñas unidades o dependencias, de las cuales cada una de ellas participa en alguna forma para ejercer por él, pero las que realmente pretendemos establecer son las que corresponden al titular del Departamento.

Las facultades no delegables que corresponden al Jefe del Departamento, se enumeran en el artículo 5o. del Reglamento Interior y son las siguientes:

I.- Fijar, dirigir y controlar la política administrativa del Departamento del Distrito Federal y coordinar la del sector correspondiente.

II.- Someter al acuerdo del Presidente de la República, los asuntos encomendados al Departamento del Distrito Federal

III.- Desempeñar las comisiones que le confiera el Presidente de la República y mantenerlo informado sobre su desarrollo.

IV.- Proponer al Titular del Ejecutivo Federal, los proyectos de iniciativas de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos concernientes al Departamento del Distrito Federal.

V.- Proponer al Presidente de la República la declaración de nulidad, caducidad o revocación de las concesiones.

VI.- Informar al Congreso de la Unión el Estado que guarde su ramo, acudir ante cualquiera de las Cámaras cuando se discuta una ley o asunto de su competencia.

**VII.-** Acordar los nombramientos de los funcionarios del Departamento y ordenar al Oficial Mayor su expedición.

**VIII.-** Representar al Presidente de la República en los juicios constitucionales de acuerdo con lo que disponga la Ley de Amparo.

**IX.-** Refrendar reglamentos, acuerdos o decretos expedidos por el Presidente de la República que conciernan al Departamento.

**X.-** Presidir la Comisión Interna de Administración y Programación, y designar a los miembros de ésta así como a los que integran las demás comisiones necesarias para el buen funcionamiento del Departamento.

**XI.-** Someter a la consideración del Titular del Ejecutivo Federal con intervención de la Secretaría de Desarrollo Social, las propuestas de organización del Departamento.

**XII.-** Adscribir las unidades administrativas a que se refiere éste reglamento a las diferentes Secretarías Generales, Oficialía Mayor, Tesorería, Contraloría General y Coordinaciones Generales e informar al Presidente de la República las medidas que adopte.

**XIII.-** Expedir el Manual de Organización General del Departamento del Distrito Federal, y aquellos que sean necesarios para el mejor funcionamiento de la dependencia.

**XIV.-** Resolver las dudas que se susciten con motivo de la interpretación de éste Reglamento, así como los casos no previstos en el mismo.

**XV.-** Resolver las proposiciones de los funcionarios relativos a la designación de su personal de confianza y creación de plazas.

**XVI.-** Rendir un informe al Presidente de la República respecto al estado que guarde su ramo.

**XVII.-** Supervisar las funciones que desempeñen las unidades que se encuentren bajo su inmediata dependencia.



**XVIII.-** Aprobar los proyectos y anteproyectos de los Presupuestos de Egresos e Ingresos del Departamento del Distrito Federal.

**XIX.-** Hacer, en su caso, las designaciones a que se refiere el artículo 53 de la ley Orgánica de la Administración Pública Federal .

**XX.-** Intervenir en la celebración de convenios con la Federación, Estados y Municipios cuando se refieran a materias de la competencia del Distrito Federal.

**XXI.-** De conformidad con las Leyes aplicables, determinar las actividades que deban considerarse de servicio público.

**XXII.-** Fijar las políticas del Departamento del Distrito Federal en materia de prestación de servicios públicos y de planificación.

**XXIII.-** Autorizar el programa financiero del departamento del Distrito Federal y contratar toda clase de créditos y financiamientos para el propio Departamento, con la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

**XXIV.-** Determinar los casos en que sea de utilidad pública la expropiación de bienes o su ocupación total o parcial, y proponer al Ejecutivo la expedición del correspondiente decreto de conformidad con las disposiciones aplicables.

**XXV.-** Proponer al titular del Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, la creación, transformación, disolución, liquidación, fusión o extinción de las entidades de la administración pública federal. que corresponda coordinar al Departamento.

**XXVI.-** Los demás que el Presidente de la República o las disposiciones legales le confieran expresamente con el carácter de no delegables.

Asimismo, de la lectura de los artículos 17 y 18 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, y 4o del Reglamento Interior del citado Departamento, advertimos que se señala expresamente la competencia del mencionado órgano administrativo.

### **3.3. Dependencias del Departamento del Distrito Federal.**

Para el desempeño de sus funciones el Departamento del Distrito Federal, cuenta con diversas áreas, unidades administrativas y órganos desconcentrados, el Reglamento Interior de dicho Departamento en su artículo 2º. enumera cuáles son esas dependencias, de las que señalaremos las principales, tales como:

- 1.- La Jefatura del Departamento del Distrito Federal.
- 2.- Las Secretarías Generales.
  - a) Secretaría General de Gobierno.
  - b) Secretaría General de Planeación y Evaluación.
  - c) Secretaría General de Obras.
  - d) Secretaría General de Desarrollo Urbano y Ecología.
  - e) Secretaría General de Desarrollo Social.
  - f) Secretaría General de Protección y Vialidad.
- 3.- La Oficialía Mayor.
- 4.- La Tesorería
- 5.- La Contraloría General.
- 6.- Las Direcciones Generales
  - a) Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas.
  - b) Dirección General de Regularización Territorial.
  - c) Dirección General del Trabajo y Previsión Social.
  - d) Dirección de Gobierno.
  - e) Dirección de Acción Social, Cívica, Cultural y Turística.
  - f) Dirección General de Promoción Deportiva.
  - g) Dirección General de Reclusorios y centros de Readaptación Social.
  - h) Dirección General de Servicios Médicos.
  - i) Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica.
  - j) Dirección General de Obras Públicas.
  - k) Dirección General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica.
  - l) Dirección General de Servicios Urbanos.
  - m) Dirección General de Operaciones.
  - n) Dirección General de Servicios de Apoyo.
  - ñ) Dirección General de Programación y Presupuesto.
  - o) Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal.
  - p) Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales.
  - q) Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos.
  - r) Dirección General de Registro Público de la Propiedad y del Comercio.
  - s) Dirección General de Servicios Legales.
  - t) Dirección General de Autotransporte Urbano.
- 7.- Coordinaciones Generales.
  - a) Coordinación General Jurídica.
  - b) Coordinación General de Transporte.
  - c) Coordinación General de Abasto y Distribución.

8.- La Procuraduría Fiscal del Distrito Federal.

9.- Las Delegaciones.

- a) Alvaro Obregón.
- b) Azcapotzalco.
- c) Benito Juárez.
- d) Coyoacán.
- e) Cuajimalpa de Morelos.
- f) Cuauhtémoc.
- g) Gustavo A. Madero.
- h) Iztacalco.
- j) Magdalena Contreras.
- k) Miguel Hidalgo.
- l) Milpa Alta.
- m) Tlahuac.
- n) Tlalpan.
- ñ) Venustiano Carranza.
- o) Xochimilco.

10.- Los almacenes para los Trabajadores del Departamento del Distrito Federal.

11.- La Comisión de Vialidad y Transporte Urbano.

12.- La Comisión Coordinadora para el Desarrollo Rural

13.- El Servicio Público de Localización Telefónica.

14.- La Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal.

"como órganos descentralizados existen".<sup>49</sup>

- 1.- El Sistema de Transporte Colectivo "METRO "
- 2.- El Servicio de Transporte Eléctrico del Distrito Federal.
- 3.- Industrial de Abastos.

"Como empresas mercantiles existen".<sup>50</sup>

- 1.- Servicios Metropolitanos, S.A. de C.V.
- 2.- Desarrollo Urbano del Valle de México, S.A. de C.V.

#### 4.- EL MUNICIPIO.

Como ya hemos señalado, la República Mexicana se compone de 31 Estados y un Distrito Federal, cada uno de los Estados goza de autonomía para organizar su régimen interno. Conforme al artículo 115 constitucional. La base de su organización política y administrativa es el Municipio libre.

<sup>49</sup> Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, 10a. ed. México 1991, Porrúa p.266

<sup>50</sup> *Ibidem*, p.266

Ahora bien, en cuanto al calificativo "libre" que la Constitución da al Municipio, Ignacio Burgoa\* nos dice que "esa Libertad" municipal de ninguna manera debe interpretarse como independencia sino como denotativa de una autonomía interior en el orden político, administrativo y hacendario de que los municipios disfrutan jurídicamente dentro de los marcos estructurales de la Federación y del Estado miembro a que pertenezcan, y agrega que debido a que las Constituciones Locales regulan las materias sobre las cuales las autoridades municipales podrán ejercer las funciones públicas de carácter administrativo su autonomía en el campo administrativo se ve subordinada a las facultades de dichas Constituciones.

Dada la circunstancia de que cada Estado es regulado por sus propias leyes, mismas que deben acatar los municipios, conviene establecer los principios fundamentales que deben observar todos los estados y que prevee el artículo 115 constitucional, como son los siguientes:

1.- El Municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa.

2.- La administración del Municipio esta a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa, sin que exista alguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

3.- Los presidentes municipales, regidores, síndicos y cualesquiera persona que desempeñe un cargo público, no podrán ser electos para el período inmediato a menos que hayan ejercido función alguna dentro del ayuntamiento.

4.- Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, pueden suspender ayuntamientos, declarar que han desaparecido o suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la Ley Local establezca.

5.- Cuando se declare desaparecido un ayuntamiento o exista falta absoluta de sus miembros y haya impedimentos para que se haga cargo de los suplentes o bien para convocar a nuevas elecciones, las legislaturas podrán designar a los consejos municipales que concluirán los períodos respectivos.

6.- Los municipios cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propio, el cual pueden manejar conforme a la ley.

7.- Los ayuntamientos están facultados para expedir leyes, reglamentos y disposiciones administrativas dentro de sus respectivas jurisdicciones.

\* Burgoa op. cit. p.698

8.- Los municipios tienen a su cargo la prestación de los servicios públicos indispensables, según condiciones territoriales y socio-económicas, así como su capacidad administrativa y financiera.

9.- Los municipios tienen plena libertad para administrar su hacienda, la cual se forma de los rendimientos de sus bienes, contribuciones e ingresos que establezcan a su favor las legislaturas de los estados relativos a la propiedad inmobiliaria, las participaciones federales y la prestación de servicios públicos a su cargo.

10.- Los estados pueden establecer contribuciones relativas a la propiedad inmobiliaria y prestación de servicios públicos sin que existan limitantes en las leyes federales ni exenciones en relación a tales contribuciones, de la misma manera, las leyes locales no pueden conceder exenciones o subsidios.

11.- El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados, tienen el mando de la fuerza pública en los municipios donde residan habitual o transitoriamente.

12.- Las leyes de los Estados deben observar el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Una vez establecida las bases de organización municipal, nos concretaremos al estudio de su organización administrativa, que es a lo que pretendemos llegar

#### **4.1 Organización Administrativa del Municipio.**

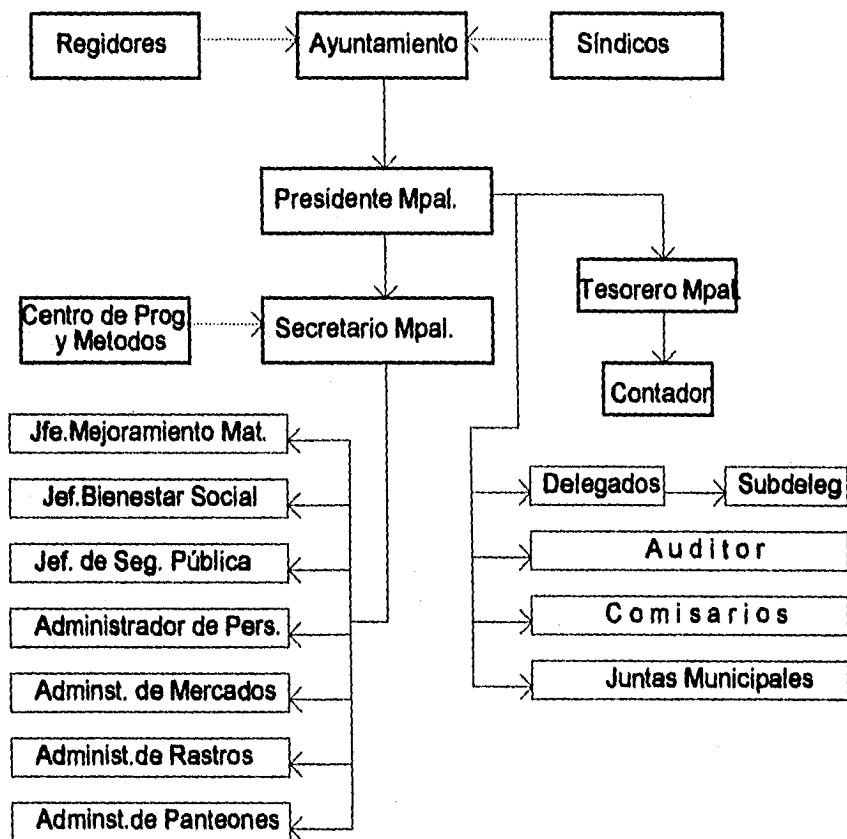
Señala Miguel Acosta Romero\* que algunas entidades federativas estructuran las dos partes de la administración pública municipal que son: la centralizada y la paraestatal y algunos otros prevén el sector paramunicipal integrado por empresas y sociedades mercantiles municipales y fideicomisos municipales.

Por otra parte, Agustín Montaño\* nos dice que cada municipio tiene su organización administrativa propia y adecuada a las necesidades locales y personales del Presidente Municipal y por ello debe elaborarse el organigrama respectivo, para que quienes requieran los servicios públicos estén enterados a quién deben acudir.

\* Acosta, op. cit. p.394

\* Montaño, Agustín, *Manual de Administración Municipal*, 2a. ed., México 1990, Editorial Trillas, p.13

Al respecto, nos da el ejemplo de un organigrama municipal como es el siguiente:



Para el despacho de los asuntos, el ayuntamiento cuenta con regidores, encargados de administrar los intereses del municipio en materia de gobernación, seguridad pública, educación, obras públicas, salubridad, aguas, comercio, ect.; así también cuenta con síndicos procuradores encargados de representar jurídicamente al ayuntamiento, vigilar el cumplimiento de las leyes hacendarias y auxiliar al Ministerio Público.

El Secretario Municipal quien es nombrado y removido por el Presidente Municipal, es el jefe inmediato de las oficinas de la presidencia, despacha los asuntos que competen al ayuntamiento y a la presidencia municipal.

El tesorero municipal se encarga de recaudar los ingresos municipales y efectuar las erogaciones consignadas en el presupuesto.

El delegado y subdelegados municipales son nombrados por el ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal, representan a la autoridad civil en los poblados foráneos de los municipios.

En cada municipio existe un cuerpo de policía municipal, cuyo jefe depende del Presidente Municipal

"Los ayuntamientos pueden hacer los nombramientos y remociones de los integrantes de las fuerzas de seguridad municipal; pero tratándose de las capitales de los Estados, corresponde al gobernador hacer la designación a propuesta o sugerencia del ayuntamiento respectivo".<sup>61</sup>

#### **4.2 Atribuciones del Presidente Municipal.**

Antes de establecer las facultades del Presidente Municipal, conviene hacer una breve referencia a la Constitución y funcionamiento de la máxima autoridad del municipio como es el ayuntamiento llamado también cabildo.

El ayuntamiento es un cuerpo colegiado formado por un Presidente Municipal, uno o varios regidores y uno o varios síndicos, según las leyes de cada municipio. Periódicamente celebra sesiones de las cuales las decisiones o resoluciones a que se llegue se denominan resoluciones de Cabildo.

De entre sus funciones se encuentran la de legislar sobre bandos de policía y buen gobierno, mercados, comercios, espectáculos, limpieza, alumbrado público y demás servicios que presta el municipio. Asimismo, tiene diversas funciones en materia de gobierno, como hacer cumplir las disposiciones de las leyes municipales, estatales y federales y castigar a los infractores; en materia hacendaria, formular el presupuesto anual de ingresos y egresos, enajenar y grabar bienes inmuebles de los municipios, recaudar y administrar los ingresos; en materia de trabajo, proteger los intereses de los trabajadores, vigilar que no trabajen los menores de edad en cantinas y otros centros de vicio; en materia de agricultura fomentar la producción agrícola y ganadera; en materia de economía el desarrollo de la industria local y fomentar el turismo; en materia de obras públicas, conservar el buen estado de los bienes públicos municipales, cultivar los jardines y parques públicos, planear la construcción de nuevas obras en materia de educación, vigilar que los niños de edad escolar concurren a las escuelas de enseñanza primaria, conceder becas; en materia de salubridad, cuidar de la salubridad pública en mercados, agua potable, drenaje, limpia y transporte de basura, combatir la desnutrición infantil, crear centros asistenciales y otros.

---

<sup>61</sup> Montaña, op. cit., p.29

Ahora, en cuanto a sus facultades tienen la de suspender ayuntamientos o declararlos desaparecidos por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes; suspender o revocar el mandato de algunos de sus miembros, designar a cada regidor al ramo que crea conveniente para formular el programa de trabajo, exigir a sus empleados municipales el cumplimiento de sus obligaciones, nombrar presidente sustituto de entre sus miembros en caso de ausencia temporal o accidental, establecer nuevas secciones municipales o suprimirlas con aprobación del Congreso local, conceder licencias a miembros del ayuntamiento y empleados municipales.

Para establecer las atribuciones específicas que corresponden al Presidente Municipal, acudiremos a la Ley Municipal del Estado de México, por ser la más apropiada para nuestros estudios.

De la lectura del artículo 44 del citado cuerpo normativo, advertimos que el Presidente Municipal es el órgano encargado de ejecutar las determinaciones del ayuntamiento y tiene las siguientes facultades:

- 1.- Publicar las normas de carácter general, aprobadas por el ayuntamiento.
- 2.- Presidir y dirigir las sesiones de los ayuntamientos.
- 3.- Cumplir y hacer cumplir todas las leyes y disposiciones en vigor dentro de su jurisdicción, ya sean federales, estatales o municipales, y aplicar las sanciones correspondientes.
- 4.- Convocar a sesiones extraordinarias a los integrantes del ayuntamiento.
- 5.- Proponer a los ayuntamientos los nombramientos de los funcionarios municipales.
- 6.- Vigilar que los Departamentos Administrativos Municipales funcionen legalmente.
- 7.- Vigilar la recaudación de la Hacienda Municipal.
- 8.- Estar al tanto de que los fondos municipales se apliquen con estricto apego al presupuesto.
- 9.- Celebrar por acuerdo del ayuntamiento los actos y contratos necesarios para la eficaz prestación de los servicios públicos a cargo del municipio.
- 10.- Hacer visitas regulares a los poblados de los municipios con el objeto de percatarse de sus problemas y, junto con el ayuntamiento tomar las medidas necesarias para su resolución.



11.- Autorizar las ordenes de pago a la Tesorería Municipal, que sean conforme al presupuesto, firmando en unión de los regidores del ramo respectivo y del Secretario.

12.- Informar al ayuntamiento la ejecución de los acuerdos aprobados.

13.- Rendir informe ante el ayuntamiento el 15 de Diciembre de cada año, del estado que guarda la Administración y las labores realizadas durante el año.

No debemos perder de vista que en virtud de que cada Estado se da sus propias Leyes, sus disposiciones no pueden ser exactamente iguales, pero en general todos los municipios se rigen bajo los lineamientos establecidos.

#### **4.3 Dependencias del Municipio.**

Para el despacho de los negocios del orden administrativo y la prestación de servicios públicos, cada municipio cuenta con diversas dependencias u órganos municipales creados por el ayuntamiento.

Dispone el artículo 8o. de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México que "Los actos de preparación, aprobación y ejecución de los Planes y Programas estarán a cargo de los órganos, dependencias o funcionarios que determinen los ayuntamientos sin contravenir las disposiciones relativas de la ley"

De acuerdo con la anterior disposición, los ayuntamientos de cada municipio tienen libertad para crear los órganos y dependencias necesarias para resolver los asuntos de su competencia; de tal manera que dependiendo del municipio de que se trate, éste se auxiliará de instituciones o dependencias con las que no necesariamente debe contar otro municipio.

Tomando como ejemplo el Municipio de Naucalpan de Juárez Estado de México, podemos afirmar que cuenta con las siguientes dependencias.

- 1.- La Dirección de Obras Públicas y Servicios Municipales.
- 2.- Dirección de Aguas y saneamiento.
- 3.- Tesorería
- 4.- Dirección de Educación Cultural y Bienestar Social.
- 5.- Dirección de Gobierno.
- 6.- Dirección de Administración
- 7.- Dirección de Desarrollo Económico.
- 8.- Dirección de Programación y Presupuesto.
- 9.- Dirección de Adquisiciones.
- 10.- Dirección General de la Contraloría.

- 11.- Secretaría del Ayuntamiento.
- 12.- Comandancia de Policía.
- 13.- Además tiene Unidades Administrativas en Tecamachalco, Molinito, Lomas Verdes, Echegaray, Jardines de San Mateo y Satélite.
- 14.- Procuraduría Social del Municipio de Naucalpan de Juárez.

#### **5.- CREACION DE AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS.**

La facultad de crear autoridades administrativas se encuentra comprendida dentro de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución.

Como una facultad y obligación del Presidente de la República, el citado precepto establece la de "promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia", la cual a su vez se desglosa en 3 facultades como son:

- a) Promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión.
- b) Ejecutar dichas leyes.
- c) Proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia.

Conforme al criterio emitido por la Suprema Corte de Justicia\*, la facultad de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, es la que determina que el ejecutivo pueda expedir disposiciones generales y abstractas que tienen por objeto la ejecución de la Ley, lo que se traduce en la facultad reglamentaria que se otorga al Presidente.

Asimismo, la Corte ha establecido que dentro de la facultad reglamentaria que se otorga al Presidente de la República, se contiene la de "crear autoridades" que ejerzan las atribuciones asignadas por la Ley a determinado organismo de la Administración Pública, así como la de determinar las dependencias u órganos internos especializados a través de los cuales se deben ejercitar las facultades concedidas por la Ley a un organismo público.

---

\* Burgoa, op. cit. p.780

Tal criterio ha sido sustentado en la tesis No 133, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, misma que a la letra dice:

**"FACULTAD REGLAMENTARIA. INCLUYE LA CREACION DE AUTORIDADES Y LA DETERMINACION DE LAS QUE ESPECIFICAMENTE EJERCERAN LAS FACULTADES CONCEDIDAS.-** Está dentro de la facultad reglamentaria otorgada al Presidente de la República, por el artículo 89 fracción I de la Constitución, el crear autoridades que ejerzan las atribuciones asignadas por la ley de la materia a determinado organismo de la Administración Pública, igualmente se encuentra dentro de dicha facultad el determinar las dependencias u órganos internos especializados a través de los cuales se deben ejercitar las facultades concedidas por la ley reglamentada, además al tratarse de un organismo que forma parte de la administración pública, aún cuando sea un órgano descentralizado es precisamente el Presidente de la República titular de esa administración quien constitucionalmente está facultado (artículo 89 fracción I) para determinar los órganos internos que ejercerán las facultades otorgadas por la ley a efecto de hacer posible el cumplimiento de ésta." (5/88).

Amparo Directo 1129/88. Compañía Mexicana de Ingeniería, Sociedad Anónima. 8 de Julio de 1988. Unanimidad de 4 votos. Ausente: Ministro Anastasio González Martínez. Ponente: González Martínez. Secretaria: Diana Bernal Ladrón de Guevara.

Amparo en Revisión 480/84. Compañía Minera Río Colorado, Sociedad Anónima. 23 de Agosto de 1984. Unanimidad de 4 votos. Ausente: Ministro Santiago Rodríguez Roldán. Ponente: Carlos del Río. Secretaria: Diana Bernal Ladrón de Guevara.

De lo anterior, deducimos que si la facultad de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la Ley se traduce en la facultad reglamentaria y ésta a su vez incluye la creación de autoridades administrativas, luego entonces, el crear tales autoridades significa proveer a la exacta observancia de la Ley.

De modo que conforme a la fracción I del artículo 89 constitucional el Presidente de la República puede crear autoridades administrativas y dado que tal atribución deriva de la expedición de reglamentos, es a través de estos ordenamientos como puede ejercer dicha facultad y desde luego, a través de Leyes como se desprende de lo dispuesto por el artículo 90 de la Ley Suprema.

Asimismo, cabe hacer notar que como se advierte de la tesis transcrita, la facultad a que nos hemos referido, es exclusiva del Presidente de la República, pues además de ser el titular de la Administración Pública Federal, y de la Administración Pública del Distrito Federal, es el único constitucionalmente facultado para crear autoridades de carácter administrativo.

No debemos pasar por alto, que en terminos del artículo 73 fracción VI base 1a. constitucional, el Gobierno del Distrito Federal está a cargo del Presidente de la República quien lo ejerce por conducto del Jefe del Departamento, tal y como lo señalan los artículos 5o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 1º de la ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

Es decir, no obstante que el Presidente de la República ejerce el gobierno de la entidad mencionada, a través del Jefe del Departamento del Distrito Federal, el titular de ésta facultad es dicho alto funcionario, de manera que, si como hemos señalado, conforme al artículo 89 fracción I de la Ley Fundamental, es el único facultado para crear autoridades administrativas, debemos entender que en virtud de la titularidad conferida es quien debe crear las autoridades u órganos administrativos para el Distrito Federal y, sólo a través de ley o reglamento.

## **6. PROCURADURIA SOCIAL DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.**

La Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal, fue creada por el titular del propio Departamento, mediante acuerdo de fecha 23 de Enero de 1989, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de los mismos; estableciendo como motivos fundamentales para su creación la satisfacción a 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, con motivo de la gestión de sus trámites o como usuarios y beneficiarios de los servicios públicos.

Con la creación de esta Institución, se pretendió establecer una vía de fácil acceso ante quien los particulares pudieran plantear sus problemas relacionados con la Administración Pública del Departamento, independientemente de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, los Organos de Colaboración Vecinal y Ciudadana, la Contraloría General del Departamento y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

El órgano en comento, coadyuva con el Jefe del Departamento a efecto de que los actos de autoridad y la prestación de servicios públicos se realicen apegados a los principios de legalidad, eficiencia, honestidad y oportunidad.

Para lograr su objetivo, emite sugerencias o recomendaciones que dirige a las autoridades responsables con la finalidad de que éstas eviten o rectifiquen las deficiencias de sus actos.

Como medio de presión para que sean tomados en cuenta sus dictámenes, la Procuraduría Social del Departamento solicita la intervención del Superior Jerárquico inmediato e incluso, de subsistir la omisión puede llegar al Jefe del Departamento del Distrito Federal o bien informar a la Contraloría General, para que de ser necesario aplique la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Al tratarse de un órgano desconcentrado posee facultades limitadas que ejerce sólo en su ámbito de competencia territorial que es el Distrito Federal, por lo que es un órgano de carácter local, aunque materialmente su competencia se restringe a los actos emitidos por el Departamento del Distrito Federal.

Para la recepción de las quejas presentadas por los particulares en contra de los actos derivados de alguna autoridad del Departamento de las entidades paraestatales sectorizadas al mismo, la Procuraduría Social cuenta con unidades receptoras de quejas ubicadas en las diferentes Delegaciones Políticas, así como con las de la Contraloría General del mismo Departamento.

Para su funcionamiento, cuenta con un Manual de Organización\*, que determina su estructura orgánica, funciones y procedimiento administrativo al que se sujeta, en el que además se establece la obligación de las autoridades del Departamento del Distrito Federal, y de los particulares que presten un servicio por concesión o autorización de éste, para que brinden el auxilio y colaboración necesarias a la Procuraduría Social para lograr sus objetivos.

Entrando al análisis de la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal, procedemos a transcribir la parte relativa a la fundamentación, en la que se citan los preceptos legales con que se pretende fundar su existencia y competencia.\*

**"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 del Departamento del Distrito Federal; 4º. del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, y..."**

\* Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de junio de 1989.

\* Acuerdo de Creación de la Proc. Social del D.D.F., publicado en el D.O.F. del 25 de enero de 1989.

Expresan textualmente los artículos señalados de la Ley del Departamento del Distrito Federal lo siguiente:

**ARTICULO 1o.-** El Presidente de la República de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 73, fracción VI, base 1ª. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene a su cargo el Gobierno del Distrito Federal y lo ejercerá de conformidad con las normas establecidas por la presente Ley, por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal, a quien nombrará y removerá libremente".

**"ARTICULO 17.-** Al Departamento del Distrito Federal, corresponde el despacho de los siguientes asuntos en materia de gobierno:

III.- Vigilar que las dependencias del Departamento del Distrito Federal, cumplan con las obligaciones que les señalen las disposiciones legales en materia administrativa y financiera, así como realizar las auditorías que corresponda;"

**"ARTICULO 18.-** Al Departamento del Distrito Federal, corresponde el despacho de los siguientes asuntos en materia jurídica y administrativa:

VI.- Vigilar que se preste asesoría jurídica gratuita en materia civil, penal, administrativa y del trabajo, tendiente a favorecer a los habitantes del Distrito Federal;"

A su vez, el artículo 4o. del Reglamento Interior del citado Departamento dispone:

**"ARTICULO 4o.-** La representación del Departamento del Distrito Federal, así como el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, corresponden al Jefe del propio Departamento, para la mejor distribución del trabajo, podrá conferir sus facultades delegables a funcionarios subalternos, expidiendo los acuerdos relativos, que deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación, sin perder por ello la facultad de su ejercicio directo cuando lo juzgue necesario".

De los numerales transcritos, tenemos que el primero de ellos prevee la facultad del Jefe del Departamento del Distrito Federal, para ejercer legalmente el gobierno de dicha entidad.

Por otro lado, de acuerdo al texto de los artículos 17 fracción III y artículo 18 fracción VI de la Ley del Departamento observamos que, de entre las funciones que corresponden al citado Departamento se encuentra la de vigilar que sus dependencias cumplan con las obligaciones que a cada una de ellas le sea legalmente encomendada, así como la de cerciorarse que los habitantes del Distrito Federal, reciban asesoría jurídica gratuita en materia administrativa.

Por último, conforme al artículo 4o. del Reglamento del propio Departamento, se estipula la facultad del titular de ésta dependencia para delegar atribuciones, expedir acuerdos y publicarlos en el Diario Oficial de la Federación y en la gaceta del Departamento.

De lo anterior, podemos deducir que con las funciones que le fueron asignadas a la Procuraduría Social en comento, se pretende dar cumplimiento a las disposiciones referidas, independientemente de que el Jefe del Departamento se encuentre facultado para expedir acuerdos y publicarlos en el Diario Oficial de la Federación.

No obstante, resulta fácil deducir que los aludidos fundamentos legales no prevén la facultad del Jefe del Departamento, para crear órganos o dependencias como la de la especie, más aún, la citada Ley Orgánica y su respectivo Reglamento Interior son omisas en cuanto a ésta facultad.

Como podemos ver, los fundamentos legales que se consideraron para la creación de la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal, son insuficientes, pues con los señalados únicamente se pretenden justificar sus funciones, pero nunca su creación, pues no encuentra sustento jurídico dentro de los cuerpos normativos referidos.

De modo que si el funcionario que creó la Institución en comento carece de facultades para crear nuevas dependencias u organismos adscritos al propio Departamento, luego entonces, nos encontramos ante un órgano ilegítimo al haber sido creado por autoridad incompetente.

Además, como se ha señalado, en virtud de que es el Presidente de la República quien conserva la titularidad del Gobierno del Distrito Federal, y conforme a lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política, es el único facultado para crear autoridades o dependencias administrativas para el Distrito Federal, y sólo mediante ley o reglamento.

Con base en tales consideraciones, deducimos que la creación de la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal, también es inconstitucional al contravenir lo dispuesto en el artículo 89 fracción I de la Ley Suprema.

Por otra parte, consideramos que si conforme al artículo 17 fracción III de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, una de las funciones del propio Departamento es vigilar que sus dependencias cumplan con las obligaciones que señalan las disposiciones legales en materia administrativa, y la Procuraduría Social coadyuva a que los actos de autoridad y la prestación de servicios públicos se realicen conforme a los principios de legalidad, entonces se trata de un órgano auxiliar del Jefe del Departamento.

Por otro lado, los dictámenes que emite no son de observancia obligatoria, y si bien de acuerdo con el principio de colaboración los responsables acatan sus resoluciones, es porque voluntariamente así lo quieren, pero no porque la Procuraduría legalmente los obligue a cumplir, de modo que si las opiniones que emite son producto del trabajo que realiza y éstas al no ser de observancia obligatoria son desechadas por la autoridad, tenemos que la labor de la Institución Social no trasciende para la emisión o rectificación de un acto de autoridad y, en éstas condiciones los objetos propuestos no se están logrando.

En efecto, dado que la Institución Social de referencia actúa como mero intermediario entre el particular y la autoridad, el objetivo principal para el que fue creada como es la realización legal, eficiente, honesta y oportuna de los actos de autoridad, no siempre se logra, pues creemos que para ello y para la satisfacción de la demanda de la población en el ámbito administrativo se requiere de un órgano con verdaderos poderes de decisión y ejecución que tenga la fuerza legal para obligar a la responsable a emitir debidamente o bien rectificar sus actos administrativos.

Efectivamente, tomando en cuenta la necesidad de resolver la situación administrativa de una población tan exagerada como es la del Distrito Federal, creemos que si conforme a los lineamientos establecidos para la creación de las dependencias o autoridades administrativas, se hubiere otorgado a la Procuraduría Social el carácter de autoridad, dotada de las facultades de decisión y ejecución, en lugar de un órgano auxiliar del Departamento que actúa como intermediario, el panorama jurídico y social sería distinto.

Jurídicamente, porque no se trataría de un órgano ilegítimo e inconstitucional, pues sería creado por el Presidente de la República, a través de una ley o reglamento, y socialmente porque sus soluciones al tener el carácter de resoluciones serían obligatorias y consecuentemente la labor del órgano señalado no sería en vano, pues se resolvería eficazmente la demanda de la población en contra de la Administración Pública del Distrito Federal, resultando beneficiarios los propios gobernados, que es precisamente el objetivo que se persigue.



### **6.1. Organización de la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal.**

Ante la necesidad de contar con un instrumento jurídico en el que se determina la estructura orgánica, coordinación y procedimientos administrativos de la Procuraduría Social y, a fin de cumplir con las funciones encomendadas, el 17 de Julio de 1989 fue publicado el Manual de Organización de la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal, expedido por el titular de esa Dependencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica del propio Departamento, así como el 3o. y 5o. fracción XIII de su Reglamento Interior. De acuerdo con tales preceptos, el Jefe del Departamento cuenta con facultades para establecer normas tendientes a la debida prestación de los servicios públicos y expedir los manuales de organización de las dependencias del citado Departamento.

La Procuraduría Social se estructuró conforme al Manual de Organización publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de Julio de 1989, estableciéndose así dos Subprocuradurías: la de inconformidades y la de recomendaciones, auxiliándose en el despacho de los asuntos de la Dirección General de Quejas y la Dirección General de Recomendaciones respectivamente; formando parte de su estructura la Coordinación Ejecutiva de Informática y Administración, la cual a su vez cuenta con la Dirección de Procesos Electrónicos y las Direcciones necesarias para la administración de los recursos humanos, materiales y financieros de la Procuraduría Social.

De fuentes muy veraces, como es el informe de actividades de 1990 de la Procuraduría Social, sabemos que en un principio la Subprocuraduría de Recomendaciones careció de asuntos en qué ejercer sus funciones, debido a que su actividad tenía lugar una vez que la Subprocuraduría de Inconformidades concluyera su actuación y por ello, sus labores iniciales consistieron en prestarle auxilio en el trámite de los asuntos.

Retomando la estructura orgánica de la Procuraduría, señala el artículo 8o. del Manual de Organización de dicha Institución que la Dirección General de quejas, cuenta con las direcciones de áreas siguientes:

- De atención de quejas.
- De orientación.
- De investigación.
- De enlace con Instituciones.

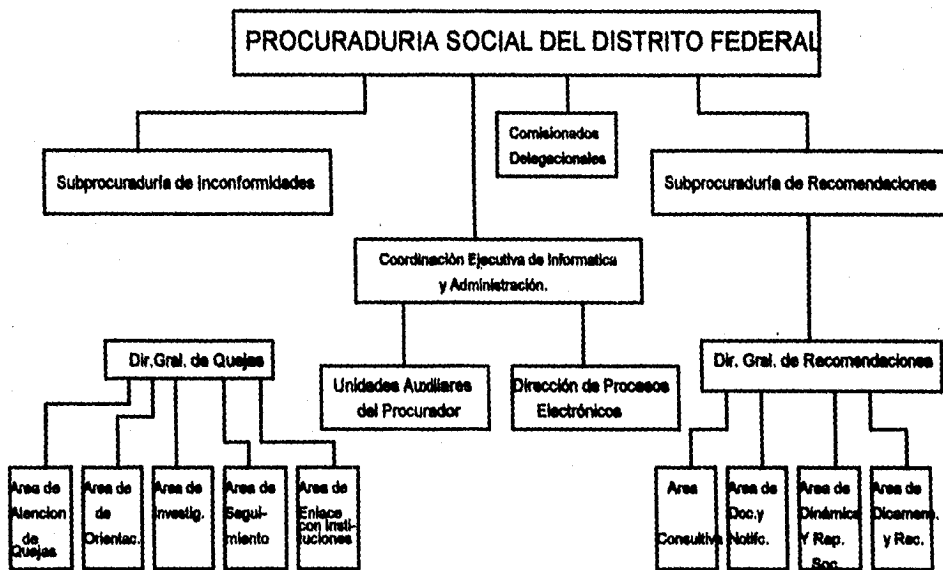
En tanto que la Dirección General de Recomendaciones cuenta con las áreas siguientes:

- Consultiva.
- De documentación y notificaciones.
- De dinámica y repercusión social.
- De dictámenes y recomendaciones.

Al respecto, para establecer más claramente la Organización de la Procuraduría Social del Departamento, creemos conveniente la elaboración de un organigrama como el siguiente:

**ORGANIGRAMA DE LA PROCURADURIA SOCIAL DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.**

(Conforme al Manual de Organización de la Procuraduría Social)  
 Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de julio de 1989.



**6.2 Competencia de la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal.**

Para el logro de sus objetivos, a la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal, le fueron otorgadas ciertas facultades para actuar al servicio de la comunidad.

El conjunto de esas facultades que comprenden la competencia de la referida Institución consisten en:

1.- Recibir quejas o inconformidades contra actos u omisiones de las autoridades del Departamento del Distrito Federal, cuando los particulares no sean atendidos en cualquier dependencia del Departamento, cuando exista negligencia o indolencia por parte de los Servidores públicos, ineficiencia en la prestación de servicios a cargo del propio Departamento, de sus entidades sactorizadas o que presten los particulares, en virtud de una concesión o por abusos de autoridad.

2.- Orientar y asesorar a los prestadores o adquirieres de viviendas de interés social, así como a todo solicitante, cuando el asunto que se le planteé no sea de su competencia.

En efecto, la Procuraduría Social presta asesoría y orientación a los condóminos, capacitándolos en el conocimiento de las disposiciones legales que norman el régimen de propiedad en condominio, además interviene en los problemas que se generan entre ellos, proponiendo soluciones amigables.

3.- Prestar asesoría jurídica gratuita en materia administrativa y social, orientando a los solicitantes sobre la instancia pertinente a la solución del problema planteado, de ser posible los documentos que habrá de presentar el particular, la autoridad competente y las acciones procedentes para la defensa de sus intereses.

4.- Turnar a la Contraloría General del Departamento del Distrito Federal, las quejas y denuncias que impliquen la responsabilidad de un servicio público.

5.- Solicitar a la autoridad correspondiente los informes necesarios sobre los hechos materia de la queja, a fin de emitir la solución respectiva.

6.- Hacer las investigaciones necesarias a los órganos responsables, recabando información y documentos referentes a las quejas presentadas.

En caso de que exista negativa por parte de la autoridad responsable de proporcionar la información requerida, la Procuraduría Social puede acudir al Superior para obtener lo solicitado, llegando incluso al titular del Departamento.

7.- Dar solución a las quejas recibidas, a través de sugerencias o recomendaciones debidamente fundadas y motivadas, dirigidas a las unidades u órganos que corresponda.

8.- Vigilar el resultado de sus recomendaciones o sugerencias, procurando la conciliación cuando la inconformidad vincule a otro particular o prestador de servicio concesionado.

9.- Publicar las recomendaciones como medio de presión moral, para que el funcionario acate la sugerencia.

10.- Realizar estudios sobre la problemática y repercusión social que tienen las acciones y programas aplicados por el Departamento del Distrito Federal.

11.- Formular estudios tendientes a simplificar los trámites que los particulares lleven a cabo en el Departamento.

Cabe señalar, que dentro de la recepción de quejas la Procuraduría Social ha implantado programas especiales, como aquel denominado "apoyo al conductor" diseñado únicamente "para la recepción, trámite, investigación pronta y expedita de las reclamaciones o inconformidades presentadas por los particulares en contra de las autoridades de Protección y Vialidad por el arrastre de sus vehículos automotores a los centros de depósito conocidos como "corralones"; por conducta indebida del servidor público en su trato con la ciudadanía, así como para exigir la responsabilidad derivada de los daños ocasionados al vehículo en traslado".\*

Asimismo, con el objeto de dar una mejor atención y eficiencia a los planteamientos de la ciudadanía, dicha Institución Social ha celebrado convenios de coordinación con diversas Instituciones, como por ejemplo: la Comisión Nacional del Consumidor, la Cámara Nacional de Comercio, la Universidad del Valle de México y otros.

De lo anterior, podemos decir que los asuntos en que puede intervenir directamente la Procuraduría Social, deben provenir de una autoridad del Departamento del Distrito Federal, de algún servicio público concesionado a de alguna entidad paraestatal sectorizadas al mismo; cuando se trate de algún otro organismo sólo es competente para prestar asesoría gratuita.

#### **7.- LA PROCURADURIA SOCIAL DEL MUNICIPIO DE NAUCALPAN DE JUAREZ.**

La Procuraduría Social del Municipio de Naucalpan de Juárez, fue creada mediante acuerdo tomado por el H. Ayuntamiento, en sesión ordinaria de Cabildo de fecha 1º de Enero de 1991, conforme a lo dispuesto en los artículos 142,143 y 145 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de México, 2º, 5º, 8º, 42 fracción V y XIII, 44 fracción VI, VII, XII y XVII de la Ley Orgánica Municipal.

\* Informe de actividades de la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal realizadas en 1990.

Creada como un órgano de la Administración Pública Municipal, constituyéndose en una instancia de participación ciudadana, expedita, gratuita y sin formalidad, coadyuva al Presidente del propio Municipio a efecto de que los actos de autoridad y la prestación de servicios públicos a cargo del H. Ayuntamiento se realicen apegados a los principios de legalidad, eficiencia, honestidad y oportunidad.

Para conocer de alguna queja o inconformidad no exige formalidad alguna, puede ser escrita o verbal, sin importar la materia de que se trate, ya que en aquellos asuntos diversos a la Administración Pública del Municipio presta asesoría jurídica gratuita, orientando incluso a los poseedores o adquirientes de vivienda en todo lo que se refiera a la celebración de contratos y controversias de arrendamiento inmobiliario.

Dado que fue creada como una Institución de carácter municipal, su ámbito de competencia se limita a los actos emitidos dentro del Municipio y por autoridades que dependan del Municipio de Naucalpan de Juárez.

La forma en que interviene para dar solución a los problemas que le sean planteados, es a través de una conciliación o acuerdo, y de no lograrlo, emite una recomendación debidamente fundada y motivada, dirigida al responsable de la queja, exhortándolo a que en un plazo razonable atienda sus conclusiones. (Artículo 11 del Reglamento de la Procuraduría Social de Naucalpan de Juárez).

Si la autoridad o el prestador de servicios no atendiera las conclusiones de la Procuraduría Social, ésta previo acuerdo con el Ejecutivo Municipal podrá imponer amonestación o destitución.

Debido a que la citada institución se encuentra bajo el mando directo del Presidente Municipal, el Procurador Social está obligado a rendirle un informe anual de los resultados y actividades realizadas.

De la parte conducente a la fundamentación de la Procuraduría Social de Naucalpan se desprende lo siguiente:

**"El Lic. Mario Ruiz de Chávez, Presidente Constitucional de Naucalpan de Juárez, Estado de México a sus habitantes hace saber:**

Que en cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 142, 143, 145, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en relación con lo ordenado por los artículos 2º, 5º, 8º, 42, fracción V y XIII, fracción VI, VII XII y XVIII de la Ley Orgánica Municipal en vigor, y de conformidad con el acuerdo tomado por el honorable Ayuntamiento en sesión ordinaria de Cabildo de fecha 1º de Enero de 1991. El ayuntamiento se ha servido expedir el presente:"

Como se observa, la anterior transcripción constituye la fundamentación de la creación de la Procuraduría Social de Naucalpan. No obstante, conviene recordar que de acuerdo con el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Ayuntamiento es la única Institución política y administrativa, y que en realidad se trata de un cuerpo colegiado integrado por el Presidente Municipal, los Síndicos y los Regidores correspondientes, mismos que en su conjunto tienen facultades de decisión, y de ejecución sólo el Presidente Municipal y además que los Municipios se rigen por su Ley Orgánica, sin dejar de observar lo dispuesto en la Constitución Política del Estado respectivo, que a su vez respetará los lineamientos que marca la Constitución General.

Hecha la anterior aclaración, procedemos a analizar los fundamentos legales en que se apoya el nacimiento de la Procuraduría Social de Naucalpan. Conforme a los artículos 142, 143 y 145 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, tenemos:

**"ARTICULO 142.-** Los Ayuntamientos desempeñarán dos series de funciones: las de legislación para el régimen, gobierno y administración del Municipio, y las de inspección concerniente al cumplimiento de las disposiciones legislativas que dicten.

**ARTICULO 143.-** Los Ayuntamientos dictarán todas las normas jurídicas que requieran el régimen, el Gobierno y Administración del Municipio, con las limitaciones que se contengan en la Ley Orgánica Municipal y otros ordenamientos.

Asimismo, enviará al Ejecutivo del Estado, antes del 10 de Octubre, la iniciativa de la Ley de Ingresos del Municipio que registrá en el año fiscal inmediato, y presentarán el presupuesto de egresos correspondiente.

**ARTICULO 145.-** El Presidente Municipal promulgará y dará publicidad al Bando y demás normas de carácter general expedidas por el Ayuntamiento".

A su vez, los numerales 2º, 5º, 8º, 42 fracción V y XIII, 44 fracciones VI, VII, XII y XVII de la Ley Orgánica Municipal en vigor, establecen:

**"ARTICULO 2º.-** Los municipios del Estado organizarán y regularán su funcionamiento de acuerdo con lo dispuesto por la Ley, en lo interno se regirán por sus propios Bandos Municipales, los cuales tomarán como base de su formación y las Constituciones Federal y Estatal. Tendrán para el logro de sus fines todas las competencias que no están expresamente atribuidas por las Leyes a la Federación o al Estado".

**"ARTICULO 5º.-** Las Autoridades Municipales tienen competencia plena y exclusiva sobre su territorio, población, así como en su organización política y administrativa, con las limitaciones que señalen las Leyes".

**"ARTICULO 8º.-** Los actos de preparación, aprobación y ejecución de los Planes y Programas estarán a cargo de los órganos, dependencias o funcionarios que determinen los Ayuntamientos sin contravenir las disposiciones relativas de la Ley".

**"ARTICULO 42.-** Son facultades y obligaciones de los Ayuntamientos:

**V.-** Crear los departamentos y organismos necesarios para el despacho de los negocios del orden administrativo y para la eficaz prestación de los servicios públicos.

**XIII.-** Nombrar Secretario, Tesorero y Jefe de Departamento, a propuesta del Presidente Municipal y removerlos por justa causa".

**"ARTICULO 44.-** El Presidente Municipal, es el órgano ejecutor de las determinaciones del Ayuntamiento, y tiene las siguientes facultades y obligaciones:

**VI.-** Proponer al Ayuntamiento, los nombramientos de Secretario, Tesorero y Jefe del Departamento Municipales;

**VII.- Vigilar que los Departamentos Administrativos Municipales, se integren y funcionen en forma legal;**

**XII.- Vigilar e inspeccionar las dependencias municipales, para cerciorarse de su funcionamiento, tomando aquéllas medidas que estime pertinentes para la mayor administración municipal;**

**XVII.- Nombrar al personal administrativo cuando así se requiera;"**

Acorde con las disposiciones enunciadas, podemos señalar que la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, concede a los Ayuntamientos amplias facultades para emitir disposiciones de carácter general en lo que resulten convenientes para su gobierno y administración, concediendo al Presidente Municipal la facultad exclusiva de promulgar y dar publicidad a toda norma de carácter general derivada del Ayuntamiento.

Bajo los mismos lineamientos, la Ley orgánica -Municipal del Estado de México, en sus artículos 2o., 5o. y 8o., concede autonomía a los municipios para regular su régimen interno y competencia plena y exclusiva sobre su territorio y población.

Por su parte, el artículo 42 de la referida Ley en sus fracciones V y XIII prevee la facultad de los Ayuntamientos para crear las dependencias necesarias para el despacho de los asuntos de su competencia, así como para hacer los nombramientos respectivos en tanto que el artículo 44 del mismo ordenamiento establece la facultad del Presidente Municipal para ejecutar las determinaciones del Ayuntamiento, proponer los nombramientos que estime pertinentes, e inspeccionar el buen funcionamiento de las dependencias del Municipio.

Aplicando al caso concreto las disposiciones referidas deducimos, que en virtud de que la Procuraduría Social de Naucalpan, fue creada mediante un acuerdo tomado por el Ayuntamiento del Municipio de Naucalpan, el cual está legalmente facultado para legislar en materia de gobierno y administración del propio Municipio, así como para crear nuevos organismos y que la promulgación de dicho acuerdo la llevó a cabo el Presidente Municipal, el mencionado órgano se instituyó conforme a las disposiciones aplicables, independientemente de que las funciones que le fueron asignadas son acordes con las disposiciones en que se fundamenta; esto es coadyuva al Presidente Municipal a efecto de que las obligaciones a cargo de éste se lleven a cabo, pues en cierta forma la Institución Social de referencia está al tanto de que los Departamentos Administrativos funcionen en forma legal.



De lo anterior concluimos que, la Procuraduría Social de Naucalpan se instituyó de conformidad con las disposiciones aplicables a los Estados y municipios por lo que su creación es plenamente legal.

Ahora bien, la Procuraduría Social de Naucalpan, al igual que la del Departamento del Distrito Federal emite dictámenes que se califican como simples recomendaciones que en caso de no ser tomadas en cuenta por los responsables de la queja, previo acuerdo con el Presidente procede a imponer amonestación, sanción o destitución aplicando el Reglamento de Responsabilidades de los Servidores Públicos de Naucalpan.

Esto es, el propio Reglamento de la Procuraduría Social de Naucalpan en su artículo 11 establece que cuando no se llegue a una solución ágil y oportuna de la queja se formulará un dictamen de las recomendaciones, el cual deberá estar debidamente fundado y motivado, notificando su contenido a la autoridad del servicio reclamado, exhortando a que en un plazo razonable atienda las recomendaciones, y posteriormente el artículo 12 del mismo ordenamiento prevee que en caso de que el prestador del servicio no atendiera las recomendaciones señaladas, la Institución Social podrá imponer amonestación, sanción o destitución; lo que quiere decir que dichas recomendaciones no son tales, sino desde el momento en que adquieren el carácter de obligatorias y existen medios legales para hacerlas cumplir, estamos frente a verdaderas resoluciones.

En estas condiciones es claro que dicha Institución de carácter municipal cuenta con poderes de decisión y ejecución pues tiene autonomía propia para tomar decisiones y ejecutarlas por sí misma.

#### **7.1 Organización de la Procuraduría Social del Municipio de Naucalpan de Juárez.**

Para el estudio, atención y prestación de sus servicios, la Procuraduría Social cuenta con los siguientes órganos y unidades administrativas:

- 1.- Procurador Social.
- 2.- Subprocuraduría de Quejas y Recomendaciones.
- 3.- Subprocuraduría de Concertación Social.
- 4.- Coordinación Ejecutiva de Informática.
- 5.- Jefatura de Quejas e Investigación.
- 6.- Jefatura de Recomendaciones y Dictámenes.
- 7.- Jefatura de Orientación.
- 8.- Jefatura de Repercusión Social.
- 9.- Jefatura de Concertación.
- 10.- Jefatura de Organización y Participación.

En virtud de que la Procuraduría en cuestión se encuentra adscrita al Presidente Municipal Constitucional, su titular le rinde informes directamente.

Con el objeto de contar con una mejor distribución y desarrollo del trabajo, el Procurador Social a través de acuerdos puede delegar ciertas facultades a sus subalternos, exceptuando aquéllos que tienen el carácter de no delegables.

Los Subprocuradores, el Coordinador Ejecutivo de Informática y los Comisionados Especiales dependen directamente del Procurador Social, a quien le informan periódica y sistemáticamente de los asuntos que le sean encomendados.

Por su parte, la Subprocuraduría de Quejas y Recomendaciones cuenta con las jefaturas de:

- A) Quejas e Investigaciones.
- B) Recomendaciones y Dictámenes.
- C) Orientación.

Asimismo, la Subprocuraduría de Concertación Social cuenta con las jefaturas de:

- A) Repercusión Social.
- B) Concertación.
- C) Organización y Participación.

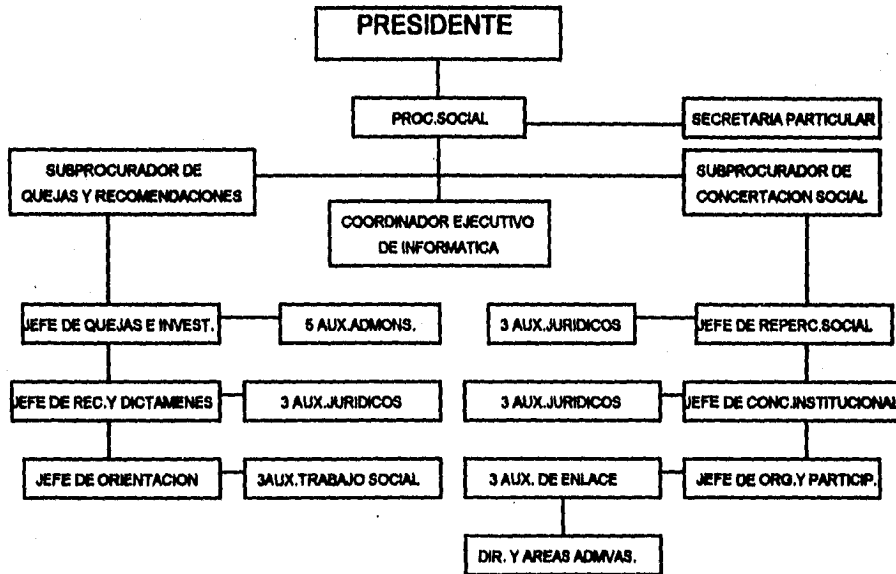
A su vez, la jefatura de quejas e investigaciones, cuenta con cinco auxiliares administrativos; la de recomendaciones y dictámenes, con tres auxiliares jurídicos; la de orientación, con tres auxiliares en Trabajo Social; la de repercusión social y la de concertación, con tres auxiliares jurídicos cada una, y la de organización con tres auxiliares de enlace.

En casos de ausencia, el Procurador Social es suplido por el Subprocurador que él designe, los Subprocuradores son suplidos por quien designe el coordinador, previo acuerdo con el Procurador.

La estructura orgánica a que nos hemos referido, y las funciones que desempeñan cada una de las unidades señaladas, se detallan en el Manual de Organización de la Procuraduría Social de Naucalpan de Juárez, expedido por el H. Ayuntamiento el 10. de Enero de 1991.

Para mayor claridad de la organización de la Procuraduría Social del Municipio de Naucalpan, nos remitimos al organigrama anexo.

### ORGANIGRAMA DE LA PROCURADURIA SOCIAL DEL MUNICIPIO DE NAUCALPAN DE JUAREZ.



#### 7.2 Competencia de la Procuraduría Social del Municipio de Naucalpan de Juárez.

A grosso modo, podemos señalar que la Procuraduría Social de Naucalpan, es competente para conocer de toda controversia que se suscite cotidianamente entre los habitantes del Municipio a que pertenece y las autoridades del Ayuntamiento, así como para conocer de aquéllos asuntos de interés social aunque no se encuentren directamente relacionados con alguna autoridad municipal.

Para precisar la competencia de la Institución que venimos estudiando, nos apoyamos en su reglamento interior y desprendemos que es competente para:

- 1.- Atender las inconformidades o quejas presentadas por los particulares en contra de las autoridades municipales, con motivo de la emisión de actos no apegados a los principios de legalidad, eficacia, honestidad y oportunidad.

2.- Intervenir en todos aquéllos asuntos de interés social, particularmente los de carácter colectivo, como por ejemplo una solicitud realizada por vecinos del lugar, relativas al pavimento de una calle, o la prestación de los servicios públicos.

3.- Conocer de las controversias de arrendamiento inmobiliario, procurando la conciliación entre los contingentes.

4.- Prestar los servicios de orientación, información y asesoramiento a los poseedores o adquirentes de vivienda de interés social.

5.- Procurar la conciliación cuando la queja del ciudadano se refiera a otro particular o prestadores de servicios públicos concesionados.

Consideramos conveniente señalar que, de las escasas visitas realizadas a la Procuraduría Social de Naucalpan, nos pudimos percatar que los conflictos que más a menudo se presentan entre particulares se refieren a deslindes de terrenos, y en general desacuerdos por diversas causas entre los vecinos.

6.- Emitir opiniones dirigidas a los prestadores de servicios a cargo del Gobierno Municipal, con motivo de las quejas que se presenten contra ellos. Mediante éstas opiniones les hacen ver la deficiencia de sus servicios.

7.- Asesorar jurídicamente a quienes lo soliciten cuando éste servicio no corresponda a otra autoridad.

Generalmente, no sólo presta asesoría jurídica gratuita en materia penal, civil, mercantil, ect., si no también en materia de trabajo social, pues cuenta con gente especializada que brinda orientación a todo solicitante.

8.- Promover convenios con Instituciones Federales y Estatales, para el mejor desempeño de sus funciones.

Asimismo, del Reglamento de Responsabilidad de los Servidores Públicos del Municipio de Naucalpan de Juárez, advertimos que también tiene competencia para:

9.- Aplicar el citado Reglamento cuando existan motivos para ello, iniciando el procedimiento de responsabilidades cuando de las averiguaciones que realice advierta la posible comisión de un delito. (Artículo 5º y 103 del Reglamento de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Municipio de Naucalpan de Juárez).

2.- Intervenir en todos aquéllos asuntos de interés social, particularmente los de carácter colectivo, como por ejemplo una solicitud realizada por vecinos del lugar, relativas al pavimento de una calle, o la prestación de los servicios públicos.

3.- Conocer de las controversias de arrendamiento inmobiliario, procurando la conciliación entre los contingentes.

4.- Prestar los servicios de orientación, información y asesoramiento a los poseedores o adquirientes de vivienda de interés social.

5.- Procurar la conciliación cuando la queja del ciudadano se refiera a otro particular o prestadores de servicios públicos concesionados.

Consideramos conveniente señalar que, de las escasas visitas realizadas a la Procuraduría Social de Naucalpan, nos pudimos percatar que los conflictos que más a menudo se presentan entre particulares se refieren a deslindes de terrenos, y en general desacuerdos por diversas causas entre los vecinos.

6.- Emitir opiniones dirigidas a los prestadores de servicios a cargo del Gobierno Municipal, con motivo de las quejas que se presenten contra ellos. Mediante éstas opiniones les hacen ver la deficiencia de sus servicios.

7.- Asesorar jurídicamente a quienes lo soliciten cuando éste servicio no corresponda a otra autoridad.

Generalmente, no sólo presta asesoría jurídica gratuita en materia penal, civil, mercantil, ect., si no también en materia de trabajo social, pues cuenta con gente especializada que brinda orientación a todo solicitante.

8.- Promover convenios con Instituciones Federales y Estatales, para el mejor desempeño de sus funciones.

Asimismo, del Reglamento de Responsabilidad de los Servidores Públicos del Municipio de Naucalpan de Juárez, advertimos que también tiene competencia para:

9.- Aplicar el citado Reglamento cuando existan motivos para ello, iniciando el procedimiento de responsabilidades cuando de las averiguaciones que realice advierta la posible comisión de un delito. (Artículo 5º. y 103 del Reglamento de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Municipio de Naucalpan de Juárez).

10.- Dar entrada al Recurso de Revisión procedente, que tiene por objeto revocar, modificar y confirmar la resolución del Procurador. (Artículos 25, 26 y 27 del Reglamento de Responsabilidades de los Servidores Públicos de Naucalpan de Juárez.)

11.- Para conocer de los juicios de responsabilidad civil, y dictar el laudo correspondiente. (Artículos 46 y 48 del Reglamento de Responsabilidades de los Servidores Públicos de Naucalpan de Juárez.)

## **8.- DIFERENCIAS Y SEMEJANZAS DE LA COMPETENCIA Y ORGANIZACION DE LAS PROCURADURIAS SOCIALES.**

### **DIFERENCIAS**

1.- Una de las diferencias principales que existe entre las dos Instituciones Sociales consiste en que la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal, fue creada a nivel local, en tanto que la del Municipio de Naucalpan de Juárez se creó a nivel municipal.

Aún cuando la competencia de la Procuraduría Social de carácter local se restringe a los actos administrativos derivados del Departamento del Distrito Federal, se establece una gran diferencia dadas las condiciones demográficas de cada ámbito territorial, siendo en el Distrito Federal, donde se acentúan mayor número de demandas en contra de la Administración Pública Local.

2.- La Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal, es un órgano auxiliar del Jefe del Departamento, que se encarga de vigilar la legalidad de los actos administrativos, en tanto que la de Naucalpan de Juárez no sólo se limita a ello sino que además se encarga de sancionarlos.

3.- La procuraduría Social de Naucalpan, pretende ser un órgano de consulta y asesoramiento para los naucalpenses, por lo que interviene no sólo en la materia administrativa sino también en las materias penales, civiles, laborales, sociales, ect. Por su parte la del Departamento del Distrito Federal, aún cuando presta asesoría jurídica en materias diversas a la administrativa, su intervención directa se limita únicamente a dicha materia.

4.- La Procuraduría Social Municipal, aplica directamente el Reglamento de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la del Departamento del Distrito Federal, acude a la Contraloría General del mismo Departamento para que sea ésta quien lo aplique.

5.- Las conclusiones que emite la Procuraduría Social del Departamento tienen el carácter de simples recomendaciones al no existir medios legales de hacerlas cumplir, en tanto que las conclusiones que emite la Procuraduría Social de Naucalpan realmente son resoluciones, al tener el carácter de obligatorias y contar con los medios legales para hacerlas cumplir.

6.- La Procuraduría Social del Departamento es inconstitucional e ilegal, al no haber sido creada por autoridad competente, la Procuraduría Social Municipal no lo es, ya que fue creada conforme a las disposiciones aplicables a los Estados y Municipios.

7.- Los fundamentos en que se apoya la creación de las citadas Instituciones, son diversos ya que los que tomó en cuenta la Procuraduría Social del Departamento rigen a nivel local y sólo para el Distrito Federal, mientras los que fueron considerados por la Procuraduría Social Municipal rigen a nivel municipal y para todos los municipios.

8.- La Procuraduría Social del Departamento fue creada en 1989, y la del Municipio de Naucalpan lo fue en 1991, por lo que la de carácter local es antecesora de la de carácter municipal.

#### **SEMEJANZAS**

1.- Los motivos que dieron origen a las Procuradurías Sociales y que fueron plasmados en su respectivo acuerdo de creación, son básicamente los mismos.

2.- Fuera de la aplicación del Reglamento de Responsabilidades de los Servidores Públicos que realiza la Procuraduría Social Municipal, cuentan con las mismas facultades de la Procuraduría Social del Departamento.

3.- Los titulares de dichas Instituciones se encuentran obligados a rendir un informe anual según corresponda, al Jefe del Departamento o al Presidente Municipal de Naucalpan.

4.- La organización de las Procuradurías Sociales es básicamente la misma aunque difiere un poco en cuanto a las unidades con que cuentan.

### **CAPITULO III**

#### **"EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ANTE LA PROCURADURIA SOCIAL DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL Y ANTE LA PROCURADURIA SOCIAL DEL MUNICIPIO DE NAUCALPAN DE JUAREZ"**

##### **1. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MEXICO.**

En el ejercicio de la función administrativa y dentro de las diferentes ramas que abarca, la autoridad emite un sinnúmero de actos administrativos, sea en materia aduanera, fiscal, de migración, de patentes y marcas, electoral, etc., actos que pueden o no interferir en la esfera jurídica de los particulares pues la autoridad puede dirigirlos a éstos o bien emitirlos únicamente como consecuencia de su gestión administrativa entre sus órganos.

Es claro que para la emisión de un acto ya sea que la autoridad lo emita de oficio o a petición de parte, existieron actos previos que la encaminaron a decidir el sentido del acto emitido, aquéllos que tienen el carácter de previos y que son necesarios para su emisión en su conjunto constituyen un procedimiento administrativo.

Refiriéndonos a los actos que repercuten en el interés jurídico del particular, una vez emitido surtirá efectos y es posible que ocasione un conflicto de derechos entre el interés público y el interés privado, en estas condiciones el particular esta en todo su derecho de inconformarse con la resolución que considere le causa perjuicio, pero para ello debe seguir un procedimiento administrativo, que desde luego al ser posterior a la emisión del acto de autoridad difiere del procedimiento previo.



Sobre las diversas formas del procedimiento administrativo Andrés Serra Rojas\* señala las siguientes:

1. El procedimiento de tramitación o conjunto de actos que conducen a la emisión del acto definitivo.
2. El procedimiento administrativo de oposición para sustanciar la preferencia del derecho anterior.
3. El procedimiento de ejecución que tiende al cumplimiento del acto.
4. El procedimiento sancionador cuya finalidad es castigar las violaciones a la ley.
5. El procedimiento revisor, cuando la autoridad revisa los actos de oficio.
6. Procedimientos especiales como por ejemplo en materia de patentes y marcas, condonación de multas y otros.

Como podemos ver, la materia que nos ocupa utiliza diversos procedimientos en atención a la rama de que se trate y a las necesidades prácticas de cada caso, recurriendo a su vez a un procedimiento previo o a uno posterior a la emisión del acto.

La diferencia entre estos consiste en que en el procedimiento previo se busca la realización de un determinado acto administrativo y en el posterior al acto de autoridad se busca la solución de un conflicto.

En éste sentido Jorge Olivera Toro\* aclara que las formalidades que constituyen el procedimiento administrativo no deben confundirse con las del proceso contencioso administrativo ya que los primeros se refieren al acto y los segundos a su control.

Por las razones anteriores era muy difícil establecer un procedimiento administrativo único, pero actualmente ya se ha creado una Ley Federal de Procedimiento Administrativo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1994, dicho ordenamiento al ser de carácter federal y como lo establece en su propio artículo 1o. sólo es aplicable en los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada.

No obstante que ésta Ley entrará en vigor el 1o. de junio de 1995, y que las Procuradurías Sociales no son de carácter federal, en términos generales haremos mención de su contenido.

\* Serra Rojas, op. cit. p.278.

\* Olivera Toro, Jorge, Manual de Derecho Administrativo, 4a. ed., México 1976 Porrúa p.219

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

En primer lugar establece su ámbito de aplicación, que como ya señalamos se limita a los actos de la Administración Pública Federal centralizada, exceptuando las materias de carácter fiscal, financiera, responsabilidades de los servidores públicos, electoral, competencia económica, justicia agraria, laboral y al Ministerio Público, resultando de aplicación supletoria a las diversas leyes administrativas.

Asimismo establecen el régimen jurídico de los actos administrativos, señalando en su artículo 3o. ciertos elementos y requisitos del acto administrativo y entre otros señala que debe ser expedido por órgano competente, constar por escrito y con firma autógrafa de la autoridad que lo expida, estar fundado y motivado y decidir sobre los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley.

La omisión o irregularidad de los elementos y requisitos enumerados en el señalado artículo 3o. de dicha ley, producirán según sea el caso la nulidad o anulabilidad del acto.

Establece la eficacia y extinción de los actos administrativos, así como el procedimiento que resulta aplicable a la actuación de los particulares ante la Administración Pública Federal y a los actos a través de los cuales se desenvuelve la función administrativa. (Artículo 12).

Sobre el particular establece que el procedimiento administrativo podrá iniciarse de oficio o a petición de parte, desarrollándose con arreglo a los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe.

Las promociones deberán ser por escrito, precisando el nombre, denominación o razón social de los promoventes, domicilio para oír y recibir notificaciones, persona autorizada para ello, la petición que se formula, los hechos, el órgano administrativo al que se dirigen, lugar y fecha de su emisión y firma, además deberá anexarse los documentos que acrediten la personalidad del que promueve. (Artículo 15).

De la misma manera establece que la Administración Pública Federal, en sus relaciones con los particulares, tendrá las siguientes obligaciones: 1) solicitar la comparecencia de los particulares, previa citación en la que se hará constar el lugar, fecha, hora y objeto de la comparecencia, así como los efectos de no atenderla; 2) requerir informes, documentos que sean necesario; 3) enterar al interesado el estado de la tramitación de los procedimientos; 4) admitir las pruebas permitidas por la ley y recibir alegatos; 5) abstenerse de requerir documentos o solicitar información que no sea exigida por las normas aplicables al procedimiento, o que ya

se encuentren en el expediente que se esta tramitando; 6) proporcionar información y orientación respecto de los proyectos, actuaciones o solicitudes que se quieran realizar; 7) permitir el acceso a los registros y archivos en los términos previstos en la presente o en otras leyes; 8) tratar con respeto a los particulares; 9) dictar resolución expresa dentro del plazo fijado por la ley en toda petición que se formule. (Artículo 16).

El plazo que se establece para que la autoridad administrativa resuelva lo que corresponda no deberá exceder de cuatro meses, si esto ocurriera se entenderá que las resoluciones fueron resueltas en sentido negativo al promovente y en tal caso deberá expedirse constancia. (Artículo 17).

De acuerdo con la citada Ley Federal de Procedimiento Administrativo las actuaciones o diligencias se practicarán en días y horas hábiles, en los plazos fijados no se contarán los días inhábiles, no obstante, la autoridad podrá habilitar los días inhábiles. (Artículo 28).

Tal ordenamiento también establece el acceso a la documentación e información, hace referencia a las notificaciones, regula su impugnación, establece las infracciones y sanciones administrativas, prevee los recursos procedentes.

Ahora, aún cuando la Ley Federal de Procedimiento Administrativo es de aplicación únicamente Federal y entrará en vigor hasta el 1o. de junio de 1995, es indiscutible que todo procedimiento administrativo cuyo resultado sea un acto dirigido a un gobernado, para que se considere legal debe observar ciertos requisitos indispensables que más adelante mencionaremos por ser de utilidad al caso, ya que la Procuraduría Social antes de emitir una solución a los problemas que le sean planteados se somete a un procedimiento administrativo que le permite cerciorarse de la situación que le ha sido planteada y decidir el sentido de su actuación.

### **1.1. Concepto de Procedimiento Administrativo.**

Existen diversos conceptos y definiciones de procedimiento administrativo. Al respecto citamos los siguientes:

"El procedimiento administrativo es la serie coordinada de medidas tendientes a producir y ejecutar un acto administrativo." <sup>62</sup>

<sup>62</sup> Martínez, op. cit., p.251

"El conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo es lo que constituye el procedimiento administrativo." <sup>63</sup>

"El procedimiento administrativo es todo el conjunto de actos señalados en la ley, para la producción del acto administrativo (procedimiento previo), así como la ejecución voluntaria y la ejecución forzosa, ya sea internas o externas." <sup>64</sup>

"El procedimiento administrativo es la serie de actos, tramitados según determinado orden y forma ya que se encuentra en íntima relación con la unidad del efecto jurídico final, que es la declaración administrativa." <sup>65</sup>

De los anteriores conceptos y tomando en cuenta que existen procedimientos administrativos en los que se da intervención al particular, podemos deducir que el procedimiento administrativo es un conjunto de actos coordinados y relacionados entre sí, que realiza la autoridad y el particular o sólo ésta última y que tiene como finalidad la emisión de una declaración administrativa.

## **1.2. Formalidades Procesales Esenciales.**

Todo procedimiento que de por resultado la emisión de un acto administrativo que repercuta en la esfera jurídica de los particulares debe reunir ciertas formalidades, de tal manera que se eviten afectaciones arbitrarias en los derechos del particular.

Al respecto para establecer las formalidades del procedimiento debemos tener en cuenta lo dispuesto por el artículo 14 constitucional.

En términos del segundo párrafo del referido artículo tenemos que "nadie puede ser privado de la vida, de la libertad, de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho."

De tal disposición advertimos que se establece en beneficio del gobernado y no de la autoridad, sin embargo no debemos perder de vista que el procedimiento se establece tanto para el beneficio de la administración como de los particulares.

---

<sup>63</sup> Fraga, op. cit., p.256

<sup>64</sup> Acosta, op. cit., p.679

<sup>65</sup> Olivera Toro, op. cit., p.220

Efectivamente, la administración tiene la pretensión de dictar sus actos conforme a derecho, en juridizar su actuación en beneficio de su propio prestigio, así como para obtener la mayor eficiencia. Los administrados quieren estar garantizados en contra de las arbitrariedades y caprichos de la administración; esto es, que se cumplan las formalidades preestablecidas, dando seguridad jurídica."<sup>66</sup>

Por ello la autoridad administrativa que pretenda privar a un particular de sus propiedades, posesiones o derechos, excepto los casos previstos por la ley, debe respetar la garantía de audiencia.

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 14 constitucional, la garantía de audiencia consiste en un juicio llevado ante los tribunales establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento.

Para acatar tal disposición, en la materia que tratamos, respecto del procedimiento, se ha establecido el principio de que "el procedimiento en el que se cumplan las formalidades esenciales es bastante para satisfacer las exigencias del precepto constitucional."<sup>67</sup>

En éste sentido la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que "en todo procedimiento que sigan las autoridades y que lleguen a privar de derechos a un particular, se tenga antes de la privación la posibilidad de ser oído y la posibilidad de presentar las defensas adecuadas."<sup>68</sup>

En éstas condiciones podemos establecer como formalidades esenciales del procedimiento el derecho de defensa y el derecho de aportar pruebas.

### 1.2.1. Derecho de Defensa.

El derecho de defensa considerado como una formalidad esencial de todo procedimiento que tiene como finalidad la emisión de un acto de privación, debe ser respetado por la autoridad administrativa.

Esto es, a la persona cuya esfera se va a afectar con un acto de privación, debe dársele la oportunidad de defensa u oposición, "lo que se traduce en diversos actos procesales, siendo el principal la notificación al presunto afectado."<sup>69</sup>

<sup>66</sup> Id.

<sup>67</sup> Ibidem. p.264

<sup>68</sup> Fraga. op. cit., p.261

<sup>69</sup> Burgoa Ignacio, *Las Garantías Individuales*. 21a. ed. México 1988, Porrúa, p.550 y 551

### **1.2.2. Derecho de Aportar Pruebas.**

Otra formalidad esencial del procedimiento es la de aportar pruebas. En efecto para complementar la defensa del afectado también se le debe dar la oportunidad de probar los hechos en que apoye su pretensión.

La oportunidad probatoria consiste "en diferentes elementos del procedimiento, tales como la audiencia o la dilación probatorias , así como en todas las reglas que conciernen al ofrecimiento, rendición o desahogo y valoración de probanzas."<sup>60</sup>

### **1.3. Resolución.**

El resultado de todo procedimiento administrativo es un acto o una resolución del mismo carácter, que va a repercutir positiva o negativamente en los derechos de los administrados que por el sólo hecho de interferir en la esfera jurídica del gobernado debe respetar la garantía de legalidad.

#### **1.3.1. Garantía de Legalidad.**

La garantía de legalidad prevista en la primera parte del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe ser respetada por la autoridad administrativa, es decir, debe justificar su actuación dando los fundamentos y motivos legales en que se apoye y que dan lugar a la declaración administrativa.

Por fundamentación de un acto debemos entender el señalamiento de los preceptos que prevén la situación jurídica de que se trate y que da origen a la emisión de un acto administrativo.

La exigencia de fundar legalmente un acto impone a las autoridades diversas obligaciones que se traducen en las condiciones siguientes:<sup>61</sup>.

1. En que el órgano del Estado del que tal acto provenga, esté investido de facultades expresamente consignadas en la norma jurídica (ley o reglamento) para emitirlo;
2. En que el propio acto se prevea en dicha norma;
3. En que su sentido y alcance se ajusten a las disposiciones normativas que lo rijan;

<sup>60</sup> Id.

<sup>61</sup> Ibidem. p.596

4. En que el citado acto se contenga o derive de un mandamiento escrito, en cuyo texto se expresen los preceptos específicos que lo apoyen.

La motivación de un acto consiste en el señalamiento de los razonamientos o circunstancias que la autoridad toma en cuenta para considerar que la situación real encuadra dentro del supuesto normativo.

En éste sentido, "para adecuar una norma jurídica legal o reglamentaria al caso concreto donde vaya a operar el acto de molestia, la autoridad respectiva debe aducir los motivos que justifiquen la aplicación correspondiente, motivos que deben manifestarse en los hechos, circunstancias y modalidades objetivas de dicho caso para que éste se encuadre dentro de los supuestos abstractos previstos normativamente. La mención de esos motivos debe formularse precisamente en el mandamiento escrito, con el objeto de que el afectado por el acto de molestia pueda conocerlos y estar en condiciones de producir su defensa."<sup>62</sup>

## **2. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ANTE LA PROCURADURIA SOCIAL DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.**

Para dar solución a una queja y a efecto de esclarecer el problema planteado, así como para llevar a cabo un orden de sus actos, tanto la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal como el particular que solicite su intervención deben ajustarse a un procedimiento administrativo, que hemos dividido en tres etapas como son: inicio, trámite y solución.

### **2.1. Inicio.**

Las funciones de la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal se activan con la presentación de la queja o inconformidad, basta que una persona acuda a ella para manifestar su desacuerdo con alguna resolución emitida por las autoridades del Departamento del Distrito Federal o bien de algún acto u omisión relacionado con quien preste un servicio público concesionado o con alguna entidad paraestatal sectorizada al citado Departamento.

Las inconformidades o quejas pueden presentarse en forma individual o colectiva; las primeras cuando el acto u omisión de que se trate afecte sólo a una persona como podría ser la falta de contestación a una solicitud de permiso de uso de suelo, la segunda cuando los afectados por el mismo acto u omisión sean varios como por ejemplo la deficiencia del servicio de limpia o alumbrado público que afecta a un determinado grupo de personas.

<sup>62</sup> Ibidem. p. 598

Las quejas pueden presentarse en las oficinas centrales de la Procuraduría Social o bien en las unidades receptoras de quejas y denuncias con que cuenta cada una de las Delegaciones Políticas del Departamento del Distrito Federal. (Artículo 15 del Manual de Organización de la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal).

Para recibir la queja no se requiere de formalidad alguna, ya que puede ser presentada en forma escrita o verbal con la sólo comparecencia del interesado, o incluso en forma telefónica.

Una vez recibida la queja la Procuraduría se somete a su análisis a fin de cerciorarse si es competente para conocer del asunto y por ende si debe admitirla.

Para ello salvo que la queja se refiera a una negativa o deficiencia de un servicio público, la Procuraduría requiere que el quejoso acredite su interés jurídico y tratándose de las inconformidades presentadas por escrito, que se encuentren debidamente firmadas por el interesado, en caso de que los escritos carezcan de firma previene al quejoso para que en un plazo de tres días subsane la omisión y de no cumplir con lo anterior lo tiene por desistido archivando el expediente como asunto concluido.

En términos del artículo 17 del Manual de Organización de la Procuraduría Social, se consideran improcedentes las quejas que se presenten en forma de anónimo o mala fe, las que representen perjuicios a los derechos de terceros, las que se refieran a actos de carácter político, las relacionadas con la seguridad del Estado, las de los asuntos que se encuentren sujetos a trámite ante el órgano jurisdiccional o relacionados con alguna averiguación previa ante el Ministerio Público, aquellas que se refieran a las relaciones de trabajo entre los servidores públicos y el Departamento del Distrito Federal o a los de las entidades sectorizadas a él, así como aquellas que se presenten en contra de resoluciones de las autoridades del Departamento del Distrito Federal que impliquen instancia ulterior y respecto de los actos que haya tenido conocimiento el particular seis meses antes de la presentación de la queja.

En los casos de improcedencia de la queja se informa al interesado el porqué resulta improcedente y se le brinda orientación gratuita sobre la instancia pertinente a la solución del problema planteado, la autoridad competente para conocer del asunto y los documentos que habrá de presentar.

De esta manera la Institución Social proporciona a los particulares asesoría gratuita que puede ser en materia jurídica, administrativa y social como por ejemplo en materia de vivienda o sobre problemas varios de naturaleza civil, penal, laboral y trámites en general ante dependencias y organismos públicos.

Lo anterior constituye una serie de actos sencillos que en el caso se establecen como indispensables para la recepción de la inconformidad o queja.



## **2.2. Trámite.**

Admitida la queja o inconformidad, la Dirección General de Quejas que es la encargada de recibirla procede a abrir el expediente respectivo iniciando la tramitación del asunto.

Procede a radicar la inconformidad poniéndose en contacto inmediato con la autoridad o servidor público señalado como responsable con la finalidad de solicitarle un informe verbal o escrito sobre los actos, omisiones o resoluciones que se le atribuyan.

De conformidad con el artículo 19 del Manual de Organización de la Procuraduría Social del Departamento, cuando dicho informe se pide por escrito se establece un plazo de cinco días hábiles siguientes a la notificación de la solicitud para que el responsable lo proporcione.

En caso de que exista negativa de rendir el informe solicitado la Procuraduría puede comisionar personal adscrito a la misma o bien a la Contraloría General del Departamento del Distrito Federal, para que realicen inspecciones oculares en la dependencia de que se trate.

Estimamos que el acto anterior resulta indispensable en el presente procedimiento ya que por medio del informe la Procuraduría Social puede conocer la versión de la autoridad, es decir, los hechos o fundamentos, si los hay, que fueron considerados para emitir una solución o dejar de emitirla o bien para negar un servicio público o prestarlo con deficiencia.

Además antes de emitir una recomendación que si bien de ninguna manera anula, revoca o modifica una resolución de la autoridad u obliga a emitirla, la Procuraduría Social da al responsable de la queja la oportunidad de defensa que constituye un elemento esencial de todo procedimiento, siendo de ésta manera como la Institución respeta las garantías integrantes de la de audiencia como es el derecho de defensa.

Es indispensable que la Procuraduría cuente con un informe del responsable de la inconformidad ya que es a través de éste como puede conocer la versión de la autoridad y con ello los hechos que dieron motivo a la resolución u omisión, y en su caso decidir el sentido de su recomendación.

En efecto, las opiniones de la citada Institución deben basarse en las evidencias que existan en el expediente respectivo.

Pudiera ser que las autoridades negaran las violaciones de que se le acusa o los quejosos exageren los hechos, por ello la Procuraduría Social admite cualquier medio de prueba que permita la ley, excepto la confesional o la testimonial a cargo de las autoridades o prestadores de servicios, tal y como lo establece el artículo 18 del Manual de Organización de la Institución que se comenta.

Si la autoridad o prestador de servicios acredita la improcedencia de los hechos que se le atribuyen se sobresee el asunto notificándolo así al quejoso y se manda archivar el expediente. (Artículo 20 del Manual de Organización de la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal).

La Procuraduría puede practicar las investigaciones que considere necesarias para esclarecer el problema, auxiliándose incluso de los dictámenes de peritos en la materia de que se trate. (Artículo 22 del Manual de Organización de la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal).

A este respecto, el artículo 16 del Acuerdo de Creación de la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal en relación con el 24 de su Manual de Organización establecen la obligación a cargo de las áreas, unidades y órganos desconcentrados del Departamento, así como de las entidades sectorizadas para facilitar a la Procuraduría Social el acceso a los documentos que ésta requiera y en caso de que sin fundamento se nieguen a cumplir con lo anterior, la Institución mencionada puede solicitar la intervención del Superior Jerárquico y de subsistir el incumplimiento el Procurador Social lo hará del conocimiento del Jefe del Departamento del Distrito Federal.

Por su parte el quejoso puede aportar nuevos elementos de información aun en el caso de que se haya cerrado el expediente, el cual podrá abrirse con los nuevos elementos. (Artículo 11 del Acuerdo de Creación de la Procuraduría Social).

Como podemos ver el presente procedimiento también otorga a las partes otro de los elementos esenciales que debe observar todo procedimiento como es el derecho de aportar pruebas.

### **2.3 Solución.**

Realizadas las investigaciones necesarias y allegados los medios de prueba pertinentes si la inconformidad se refiere a otro particular o a quienes presten servicios públicos por virtud de una concesión o autorización, la Procuraduría social cita a las partes para que personalmente comparezcan, procurando la conciliación entre ellas.

Cuando una de las partes no comparece o es imposible la conciliación, el asunto es turnado a la autoridad del Departamento del Distrito Federal encargada de la vigilancia del servicio público concesionado o autorizado, para que resuelva lo que proceda. En los asuntos entre condóminos, la Procuraduría decide lo conveniente de acuerdo con la Ley Sobre el Régimen de Propiedad en Condominios de Inmuebles para el Distrito Federal y demás disposiciones que sean aplicables a la materia.(Artículo 20 del Manual de Organización de la Procuraduría Social del D.D.F.).

Siempre que se haya llegado a una solución ágil y oportuna la Dirección General de Recomendaciones es la encargada de emitir un dictamen de recomendación debidamente fundado y motivado, el cuál será notificado a la autoridad o prestador de servicios responsable, exhortándolo para que en un plazo razonable atienda sus conclusiones.(Artículo 23 de Manual de Organización.)

De esta manera el organismo que venimos citando formula recomendaciones y en su caso las observaciones que considere pertinentes a las autoridades del Departamento del Distrito Federal con la finalidad de que adopten medidas en favor del respeto de los derechos de los gobernados.

Las recomendaciones de este organismo no tienen fuerza coercitiva y no vinculan ni obligan a la autoridad a la que se dirigen pero si ésta o el prestador de servicios se niegan a atenderla, la Procuraduría, con fundamento en el artículo 27 de su Manual de Organización, puede solicitar la intervención del superior jerárquico del responsable para que se cumpla y de subsistir la omisión el Procurador Social puede acudir al Jefe del Departamento del Distrito Federal.

Cuando se concluye que los hechos que dieron origen a la queja implican una responsabilidad atribuible a los servidores públicos, se harán del conocimiento de la Contraloría General del mismo Departamento, para que, de ser el caso, apliquen la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y demás disposiciones vigentes.(Artículo 25 del Manual de Organización).

### **3. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ANTE LA PROCURADURIA SOCIAL DEL MUNICIPIO DE NAUCALPAN DE JUAREZ**

#### **3.1 Inicio.**

Al igual que el procedimiento ante la Procuraduría Social del Departamento del D.F. el que se lleva ante la del Municipio de Naucalpan también inicia con la presentación de la queja o inconformidad, la que deberá hacerse directamente en sus oficinas o unidades receptoras establecidas dentro del Municipio. La queja puede ser escrita o verbal con la sólo comparecencia del interesado, pues no se requiere ninguna formalidad para recibirla.

Generalmente quien se inconforma contra una resolución emitida por alguna autoridad del Municipio de Naucalpan o falta de respuesta a una solicitud o bien por la deficiencia o carencia de un servicio público concesionado acude a las oficinas de la Procuraduría Social a exponer su queja, para ello basta con que el quejoso señale sus datos; el acto u omisión que le causa perjuicio y la autoridad o servidor público que considera responsable.

En el caso de que la queja se presente por escrito deberá encontrarse debidamente firmada por el interesado ya que a falta de firma la Procuraduría emite una prevención para que en el plazo de tres días se subsane la omisión en que se incurrió, de lo contrario se tiene al quejoso por desistido y se procede a archivar el expediente como asunto totalmente concluido. (Artículo 4º. del Reglamento de la Procuraduría Social de Naucalpan de Juárez).

En toda queja que se presente deberá acreditarse el interés jurídico a menos que se trate de la negativa o deficiencia de un servicio público.

Resultan improcedentes las quejas o inconformidades que se presenten en forma de anónimo o cuyo contenido denote temeridad o mala fe; las que representen perjuicios para los derechos de terceros o que versen sobre actos políticos o sobre la seguridad del Municipio; las que se encuentren sujetas a trámite ante órganos jurisdiccionales o aquellas contra resoluciones de las autoridades que impliquen instancia ulterior.

Como podemos ver, las causas de improcedencia que estableció la Procuraduría Social del Departamento del D.F. fueron retomadas por la Procuraduría en cuestión pues son exactamente las mismas causales.

Conviene señalar que las quejas que se refieren a materias que no competen directamente a la Institución Social son igualmente escuchadas con la finalidad de presentar la asesoría jurídica o social que se requiera.

Efectivamente la Procuraduría Social de Naucalpan presta atención a toda queja para determinar su carácter jurídico, social, familiar etc. y tratándose de estos últimos brinda orientación al solicitante ya que para ello cuenta con personal especializado como son trabajadores sociales.

### **3.2 Trámite.**

En cuanto al trámite que realiza la Procuraduría Social de Naucalpan una vez recibida la queja, señala el artículo 7º. de su Reglamento que la citada Procuraduría procede a radicarla solicitando a la autoridad o prestador del servicio público correspondiente su informe verbal o por escrito sobre los hechos motivo de la queja.

Aún cuando el citado artículo señala que el informe referido puede ser en forma verbal, la Procuraduría prefiere que este sea por escrito y así lo solicita con la finalidad de que todo lo actuado conste en el expediente respectivo, para ello otorga al requerido un plazo de tres días hábiles siguientes a la notificación de petición del informe.

En el informe que se rinda a la Institución el acusado debe manifestar si son ciertos o no los hechos aludidos por el quejoso, señalando las razones y fundamentos que consideró para resolver en la forma en que lo hizo o bien para no atender la petición o el servicio público.

Si la autoridad o prestador de servicio en su informe acredita la improcedencia o inexistencia de los hechos que se le imputan, se sobresee el asunto notificándolo así al quejoso pero si la autoridad manifiesta su disposición para colaborar y cumplir con lo solicitado por el recurrente la Institución Social verificará que dicho cumplimiento se realice en los términos indispensables y en su oportunidad da por concluido el asunto. (Artículo 9º del Reglamento de la Procuraduría social de Naucalpan de Juárez).

En los casos de negativa de la autoridad o prestador de servicios públicos de rendir el informe correspondiente a la Procuraduría respecto de los hechos motivo de la queja, esta procede a comisionar personal que se encargue de realizar inspecciones oculares e incluso auxiliarse de los dictámenes de peritos en la materia. (Artículo 10 y 13 del Reglamento de la Procuraduría Social de Naucalpan).

En el presente procedimiento, conforme al numeral 6º. del Reglamento correspondiente se acepta cualquier medio de prueba que permita la ley.

Por lo que respecta a las controversias de arrendamiento inmobiliario la citada Institución procura la conciliación entre las partes y de no lograrse otorga toda la asesoría jurídica necesaria.

Conviene agregar que el Reglamento de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Municipio de Naucalpan de Juárez otorga ciertas facultades al Procurador Social como lo señala en el artículo 17, consistente en practicar toda clase de diligencias, como llamar a declarar al quejoso y al servidor público sujeto a investigación; practicar careos; realizar cateos en la oficina del indicado, obtener peritajes e incluso solicitar auditorías a la Contraloría General Municipal; esto con el fin de averiguar los actos o hechos motivo de la queja y llegar al pleno conocimiento de la verdad.

Lo anterior significa que la propia Ley otorga al Procurador Social de Naucalpan plena libertad para actuar como lo considere conveniente.

### 3.3 Solución.

Cuando no se llega a una solución conveniente a través de la conciliación, la Procuraduría Social, considerando las actuaciones realizadas, formula un dictamen debidamente fundado y motivado, mismo que notifica a la autoridad de que se trata para que a la brevedad posible atienda sus conclusiones pues en el caso contrario la institución referida, según sea el caso, puede imponer amonestación, sanción o destitución previo acuerdo con el ejecutivo municipal. (Artículo 11 y 12 del Reglamento de la Procuraduría Social de Naucalpan y 6º. del Reglamento de Responsabilidades de los Servidores Públicos de Naucalpan).

En los casos en que se determine que un servidor público incurrió en responsabilidad, el expediente, en el que deberá señalarse la sanción con el carácter de "propuesta", se remite al Síndico Procurador a efecto de que revise el procedimiento y obtenga la aprobación del Presidente Municipal.

Una vez que el Presidente Municipal ha calificado el asunto, el Síndico Procurador es el encargado de enviarlo a la autoridad correspondiente para que se cumpla la sanción impuesta. (Artículo 22 del Reglamento de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Municipio de Naucalpan de Juárez).

Consideramos que en virtud de la facultad que tiene el Procurador Social de proponer la sanción, se le confieren facultades de Contralor, pues aún cuando se habla de una proposición lo cierto es que para llegar a ésta, realiza las mismas funciones de un Contralor, es decir, investiga la conducta delictiva sin contar con ninguna limitante, pues como ya señalamos puede practicar toda clase de diligencias, allegándose de las pruebas necesarias.

Ahora, el hecho de que las resoluciones del Procurador Social deban contar con la aprobación del Síndico Procurador y del Presidente Municipal son meras formalidades, pues basta con su rúbrica para que a las propuestas se les de el carácter de definitiva.

En contra de tal resolución el Servidor Público puede interponer el recurso de revisión ante el Síndico Procurador, recurso que tiene por objeto revocar, modificar o confirmar la resolución del Procurador Social. (Artículo 24 del Reglamento de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Municipio de Naucalpan de Juárez.)

El recurso deberá interponerse por escrito dentro de los cinco días hábiles siguientes a la notificación de la resolución recurrida y la resolución que recaiga al recurso de revisión no admite recurso ulterior. (Artículo 25, 26, y 30 del Reglamento de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Municipio de Naucalpan de Juárez.)

Asímismo, cuando durante la tramitación de una queja advierte la posible comisión de un delito de los que se persiguen de oficio, el Procurador Social se encarga de realizar el desglose de las actuaciones de las que se desprenda tal hecho poniéndolas a disposición del Síndico Procurador, quien a su vez las remite al Ministerio Público. (Artículo 38 del Reglamento de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Municipio de Naucalpan de Juárez)

Si los actos delictivos son de los de querrela necesaria el Procurador orienta y asesora al ofendido para que produzca su queja ante el Ministerio Público. (Artículo 39 del Reglamento de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Municipio de Naucalpan de Juárez).

Como podemos percatarnos, los procedimientos utilizados por las Procuradurías Sociales son muy accesibles y sencillos pues toda persona puede solicitar su intervención sin necesidad de cubrir formalidad alguna, además como lo que se pretende es dar una solución pronta al problema planteado este no debe demorarse, de modo que los pasos del procedimiento se restringen a los siguientes:

- a) Presentación de la queja o inconformidad por parte del particular;
  - b) Aceptación de la queja por parte de la Procuraduría Social (que no existan causales de improcedencia);
  - c) Solicitud del informe a la autoridad o prestador de servicios;
  - d) Allegar los medios de prueba posible con que cuenten ambas partes;
  - e) Emitir una solución o recomendación debidamente fundada y motivada;
- En el caso de la Procuraduría Social de Naucalpan el procedimiento puede continuar cuando se determine que un servidor público incurrió en responsabilidad.
- f) La solución emitida por el Procurador Social en la que deberá señalarse la sanción impuesta, se remite al Síndico Procurador para que la revise y obtenga la aprobación del Presidente Municipal;
  - g) Aprobada la solución, el Síndico Procurador se encarga de ejecutar la sanción impuesta.

#### **4. DIFERENCIAS Y SEMEJANZAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE LAS PROCURADURIAS SOCIALES.**

Desde luego que entre los procedimientos a que nos hemos referido existen diferencias y semejanzas, en el caso como ya señalamos anteriormente la Procuraduría Social de Naucalpan ajustó a su ámbito de competencia municipal a la Institución Social creada por el Jefe del Departamento del D.F., retomando sus objetivos, funciones y procedimiento, es por ello que las diferencias que pueden existir entre ambas son mínimas, resultando que tienen más en común que en discrepancia; tales diferencias y semejanzas son las siguientes:

##### **DIFERENCIAS**

1.- La Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal, en caso de que no se le permita el acceso a la información necesaria o sus recomendaciones no sean atendidas, solicita la intervención del superior jerárquico de la autoridad responsable, acudiendo incluso al Jefe del Departamento. Por su parte la Procuraduría Social de Naucalpan en caso de que sus solicitudes o recomendaciones no se cumplan impone a las responsables, amonestación, sanción o destitución de su cargo, previo acuerdo con el Presidente Municipal.

De esta diferencia podemos concluir, que mientras las soluciones que emite la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal son simples recomendaciones ya que no son vinculatorias dada la naturaleza de la recomendación, pues lo más que puede hacer para tratar de que se tome en cuenta por los responsables es solicitar la intervención del Jefe del Departamento quien en todo caso sólo exhortará al cumplimiento de ésta; los que emite la Procuraduría Social de Naucalpan son verdaderas resoluciones al contar con medios para obligar a su cumplimiento como es la amonestación, sanción o destitución del cargo, lo que hace posible la inmediata atención y cumplimiento del asunto de que se trate.

2.- En los casos en que exista responsabilidad de un servidor público, la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal lo hace del conocimiento de la Contraloría General del mismo Departamento para que sea esta quien aplique la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; en tanto que la Procuraduría Social de Naucalpan aplica directamente el Reglamento de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Municipio de Naucalpan, imponiendo según sea el caso, amonestación, sanción o destitución, esto es la Procuraduría de carácter Municipal continúa su procedimiento determinando y sancionando la responsabilidad del servidor público de que se trate.



De acuerdo con lo anterior la Procuraduría Social del Departamento no tiene competencia para determinar la responsabilidad de un servidor público, sino que cuando así lo advierta debe notificarlo a la Contraloría General del mismo Departamento para que sea ésta quien no obstante las pruebas que pueda aportarle la Procuraduría Social, lleve a cabo las investigaciones necesarias y el procedimiento correspondiente; en cambio la Procuraduría Social de Naucalpan si puede determinar esa responsabilidad e imponer el castigo que considere conveniente toda vez que así la faculta expresamente la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de Naucalpan, formando tales actuaciones parte de su procedimiento.

### **SEMEJANZAS**

1.- Para la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal como para la del Municipio de Naucalpan de Juárez, la presentación de la queja no requiere formalidad alguna, excepto acreditar el interés jurídico.

Se pretende una vía de fácil acceso a toda persona física o moral sin necesidad de llenar formalismo alguno.

2.- Ambas Procuradurías declaran improcedentes las quejas presentadas en forma de anónimos, mala fe, de carácter político, las que se refieran a las relaciones de trabajo entre los servidores públicos y la administración pública, las relacionadas con la seguridad del Estado etc., es decir prevén las mismas causales de improcedencia.

3.- En los asuntos en que las Procuradurías Sociales resultan incompetentes para conocer del asunto, presentan la asesoría jurídica necesaria.

En efecto, aún cuando el asunto planteado no sea de carácter administrativo o que tenga relación con la administración pública, las Procuradurías Sociales orientan al solicitante ya sea en materia civil, penal, mercantil, y otras.

4.- Admitida la queja, las instituciones Sociales solicitan al responsable de la misma, un informe ya sea verbal o escrito sobre los hechos que dieron origen a la inconformidad.

5.- Las Procuradurías Sociales tienen acceso directo a la documentación e información que se requiera para esclarecer el asunto.

6.- Como una solución al problema planteado emiten soluciones debidamente fundadas y motivadas, dirigidas al responsable de la queja o inconformidad.

## **CAPITULO IV**

### **ORGANOS DEL ESTADO MEXICANO CON FUNCIONES SIMILARES Y AFINES A LAS PROCURADURIAS SOCIALES.**

En México la figura del ombudsman ha inspirado la creación de Instituciones análogas, que la sociedad demanda como necesarias para proteger y defender los derechos del hombre frente a los gobernantes el interés por esta figura se ha manifestado a nivel municipal, local y federal.

En el presente capítulo exponemos brevemente los objetivos, funciones y estructura orgánica de las Instituciones que en nuestro país han sido puestas en práctica.

#### **1.ORGANOS MUNICIPALES.**

A nivel municipal podemos citar a la Dirección General de la Contraloría del Municipio de Naucalpan de Juárez cuyas funciones pudieran ser similares y afines a las de la Procuraduría Social del mismo municipio, al Procurador de Vecinos del Municipio de Colima y a la Defensoría de los Derechos de los Vecinos del Municipio de Querétaro.

##### **1.1. Dirección General de la Contaloría del Municipio de Naucalpan de Juárez .**

###### **1.1.1. Objetivos.**

Coadyuvar y fortalecer el ejercicio y cabal cumplimiento de las atribuciones conferidas, a través de la fiscalización de la gestión administrativa; la vigilancia sobre el cumplimiento de las obligaciones y el apego a la legalidad por parte de los servidores públicos del H. Ayuntamiento en el desempeño de sus funciones, el control y seguimiento de los programas de trabajo establecidos.

### **1.1.2. Funciones.**

1. Ejercer e instrumentar las políticas y procedimientos de operación del H. Ayuntamiento, conforme a las normas y directrices que fije el Director General en materia de control, fiscalización y evaluación.
2. Llevar a cabo el control de la normatividad de operación del H. Ayuntamiento de Naucalpan, mediante la realización de auditorías a las unidades administrativas.
3. Instruir y resolver los recursos o medios impugnativos que procedan y se hagan valer por los propios servidores públicos del H. Ayuntamiento respecto al procedimiento de las investigaciones practicadas, de acuerdo con la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.
4. Vigilar que el uso y destino de los recursos del H. Ayuntamiento se realice con apego a la normatividad que se derive de las disposiciones legales y administrativas que dicten las autoridades competentes sobre la materia .

### **1.1.3. Estructura Orgánica.**

La Dirección General de la Contraloría del Municipio de Naucalpan de Juárez cuenta con un Contralor que ejerce sus funciones a través de tres Direcciones como son:

- La Dirección de Control y Supervisión.
- La Dirección de Evaluación de Obras.
- La Dirección de Auditoría Administrativa.

De lo expuesto tenemos que la Dirección General de la Contraloría del Municipio de Naucalpan se encarga de vigilar que toda persona que desempeñe un cargo o comisión dentro de la administración pública municipal cumpla con sus responsabilidades con apego a la ley, para ello, a través de la fiscalización y las auditorías puede investigar de oficio todos aquellos asuntos que considere necesario revisar.

### **1.2. Procurador de Vecinos del Municipio de Colima.**

Por acuerdo del H. Ayuntamiento Constitucional de Colima, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional de Colima, Col., el 21 de noviembre de 1983 se instituyó dentro de la Administración Municipal el Procurador de Vecinos.

### **1.2.1. Objetivos.**

Constituirse en el gestor de las inquietudes populares y ser el conducto entre la sociedad y las autoridades públicas locales para la recepción e investigación de reclamaciones y proposiciones que los habitantes quieren hacer a sus autoridades.

### **1.2.2. Funciones.**

1. Recibir e investigar, en forma expedita, las quejas, reclamaciones y proposiciones que presenten los afectados en contra de la administración pública local.

2. Proponer a la autoridad respectiva las vías de solución a las cuestiones planteadas.

3. Procurar la conciliación entre vecinos en querellas administrativas.

4. Rendir anualmente al H. Cabildo un informe de sus actividades incluyendo las propuestas de solución y las respuestas de las autoridades respectivas. (Artículo 2º del Acuerdo del H. Cabildo)

### **1.2.3. Estructura Orgánica.**

El Procurador de Vecinos es designado por el Cabildo, a propuesta, del Presidente Municipal, asignándole además la función de Secretario de la Junta de Barrios y dependiendo orgánicamente de la Dirección de Cultura y Bienestar Social. (Artículo 94 del Reglamento General del Municipio de Colima.)\*

A nivel municipal fue implementada la figura a que acabamos de referirnos cuyas funciones se asimilan a las de la Procuraduría Social ya que también investiga las quejas de los habitantes del lugar contra la administración pública municipal, respecto de los actos administrativos que no se apeguen a la legislación propone soluciones, procura conciliaciones y rinde un informe anual al H. Cabildo, con lo que pretende garantizar la atención de la autoridad a los planteamientos expuestos.

### **1.3. Defensoría de los Derechos de los Vecinos del Municipio de Querétaro.**

Esta Institución fue creada a través del Reglamento General de la Defensoría de los Derechos de los Vecinos del Municipio de Querétaro, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro "La Sombra de Arteaga" el 22 de diciembre de 1988.

\* Acuerdo Oficial del Gobierno Constitucional de Colima, Col. sábado 17 de marzo de 1984

### **1.3.1. Objetivos.**

Recibir e investigar las quejas y denuncias de los ciudadanos de aquellos actos que consideren no sean los adecuados de acuerdo a la legislación municipal, cometidos por autoridades y funcionarios del municipio; y proponer, cuando así lo amerite, soluciones que no tendrán carácter imperativo, a las autoridades y funcionarios del propio municipio. ( Artículo 1º del Reglamento General de la Defensoría de los Derechos de los Vecinos.)

### **1.3.2. Funciones.**

1. Recibir las reclamaciones o quejas de los ciudadanos afectados en sus derechos, por actos u omisiones de las autoridades o funcionarios del municipio así como de las denuncias que se publiquen por la prensa. (Artículo 5º del Reglamento General de la Defensoría de los Derechos de los Vecinos.)

2. Conocer de oficio o a petición de parte de las reclamaciones, quejas, inconformidades o denuncias que formulen los ciudadanos cuando se alegue la infracción de sus derechos por actos, resoluciones u omisiones irracionales, injustos, inadecuados o erróneos o bien cuando un funcionario haya dejado sin respuesta alguna solicitud formulada en términos del artículo 8º constitucional. (artículo 6º del Reglamento General de la Defensoría de los Derechos de los Vecinos.)

Al igual que las instituciones municipales hasta ahora señaladas, la Defensoría de los Derechos de los Vecinos del Municipio de Querétaro se encarga de atender las quejas ciudadanas en contra de las autoridades del municipio, a través de un procedimiento flexible y breve con el que se pretende alcanzar una solución rápida por medio de la conciliación o la recomendación.

### **1.3.3. Estructura Orgánica.**

La defensoría esta integrada por un defensor y el personal técnico necesario, de la que depende el Bufete Jurídico Gratuito del Municipio. El titular de la Defensoría es nombrado por el H: Ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal y el personal técnico y administrativo será nombrado y removido por el Presidente Municipal. (Artículo 2º y 3º del Reglamento General de la Defensoría de los Derechos de los Vecinos.)

## **2. ORGANOS ESTATALES.**

Con el propósito de una más y mejor impartición de justicia, a nivel estatal se han creado numerosos organismos protectores de los derechos de los particulares, de modo que nuestro país cuenta con Instituciones creadas a través del ordenamiento mexicano en el que se pretende la introducción del Ombudsman.

Dentro de estos organismos de carácter local consideramos conveniente hacer mención de las funciones más sobresalientes que realiza tanto la Asamblea de Representantes del Distrito Federal como el Consejo Consultivo de la Ciudad de México, que si bien se trata de organismos legislativos y de representación ciudadana, realizan funciones tendientes a la salvaguarda y protección de los derechos e intereses de los gobernados.

## **2.1. Asamblea de Representantes del Distrito Federal.**

### **2.1.1. Objetivos.**

La Asamblea de Representantes del Distrito Federal tiene por objeto reglamentar la base 3ª de la fracción VI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que se hace referencia tanto a la forma en que habrán de elegirse sus miembros como a las facultades que se le han conferido.

### **2.1.2. Funciones**

1. Expedir normas de observancia general obligatoria en el Distrito Federal con el carácter de bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno en materia de educación, salud y asistencia social, abasto y distribución de alimentos, mercados y rastros, seguridad pública y protección civil, preservación del medio ambiente y protección ecológica, agua y drenaje, vialidad y tránsito, transporte urbano, alumbrado público, acción cultural, etc. (Artículo 4º. y 7º. de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.).

2. Realizar funciones de consulta, promoción, gestoría, evaluación y supervisión de las acciones administrativas de gobierno encaminadas a satisfacer las necesidades sociales de la población de la entidad y sobre la aplicación de los recursos presupuestales. (Artículo 4o. de Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal).

3. Atender las peticiones y quejas que formulen los habitantes del D.F. en contra de las unidades centrales, órganos desconcentrados y entidades paraestatales del D.F. en materias de obras y servicios. (Artículo 8º. de Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal).

4. Dirigir peticiones y recomendaciones a las autoridades competentes, tendientes a satisfacer los derechos e intereses de los habitantes del D.F. (Artículo 8o. de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal).

5. Proponer al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, por conducto del titular del Organó del Gobierno del D.F., la atención de los problemas prioritarios. (Artículo 9º. de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal).

6. Formular al titular del Organó de Gobierno del Distrito Federal, las peticiones que acuerde el Pleno de la Asamblea para la solución de los problemas que plantean sus miembros como resultado de su acción de gestoría ciudadana. (Artículo 9º. facc. II. de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal).

7. Orientar a los habitantes del D.F. acerca de los medios jurídicos y administrativos con que cuentan para hacer valer sus derechos ante las autoridades de la entidad. (Artículo 10 fracc. IV de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal).

8. Establecer los medios y mecanismos necesarios para mantener una constante comunicación con sus representados. (Artículo 10 fracc. III de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal).

9. Citar a los Titulares de la unidades centralizadas, órganos desconcentrados y entidades paraestatales del D.F. cuando se encuentre en estudio una iniciativa pendiente a reformar o expedir un ordenamiento relacionado con la competencia del servidor público del que se trate, o bien cuando se requiera información sobre el desarrollo de los servicios públicos o la ejecución de obras correspondientes al ámbito de su competencia. (Artículo 11 de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal).

10. Convocar a consulta pública sobre los asuntos de su competencia, determinada la materia de consulta, los ciudadanos y organizaciones convocadas, fechas y lugares en que habrán de celebrarse las audiencias. (Artículo 13 de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal).

11. Aprobar los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia que haga el Presidente de la República, así como de los magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. (Artículo 15 de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal).

### **2.1.3 Estructura Orgánica.**

**MESA DIRECTIVA.** - Manejo de la agenda y conducción del debate.

Presidente.- Representa a la Asamblea ante las autoridades civiles y militares, ante el titular del Organó de Gobierno, Partidos Políticos y Organizaciones Vecinales del D.F.

**Vicepresidentes.-** Auxilian al Presidente de la mesa directiva en el desempeño de sus funciones y lo suple en su ausencia.

**Secretarios.-** Auxilian al Presidente en la preparación del orden del día de las sesiones, comprueban quórum, rubrican los reglamentos bandos, ordenanzas, decretos, etc.

**Posecretarios.-** Auxilian a los Secretarios en el desempeño de sus funciones y los suplen en sus ausencias.

**COMISION DE GOBIERNO.-** Integrada por siete miembros encargados de coordinar los trabajos de las comisiones y comités.

**Comisiones ordinarias de estudio y dictamen.-** En materia de seguridad pública y protección civil, administración de procuración de justicia, preservación del medio ambiente.

**Comités.-** De atención ciudadana y control, de asuntos editoriales, de promoción y participación ciudadana y de administración de la Asamblea de Representantes.

**OFICIAL MAYOR.-** Administra bienes muebles e inmuebles asignados a la Asamblea, registra iniciativas de ley, reglamentos etc; llevan libros de control para el despacho de los asuntos que acuerde el pleno.

**TESORERO GENERAL.-** Elabora el anteproyecto de Presupuestos de Egresos de la Asamblea de Representantes, administra el presupuesto, rinde cuentas al Comité de Administración respecto del ejercicio presupuestal a su cargo, etc.

**DIRECCION GENERAL DE COMUNICACION SOCIAL.-** Mantiene el contacto con los medios de comunicación social, electrónicos y escritos, garantizando la información de los ciudadanos del Distrito Federal.

**CENTRO DE INFORMATICA Y DOCUMENTACION.-** Integra la documentación de consulta necesaria para el mejor cumplimiento de las atribuciones de la Asamblea.

En realidad la Asamblea de Representantes del Distrito Federal es un órgano de representación ciudadana que tomando en cuenta las quejas o inconformidades de los habitantes del Distrito Federal legisla en materia de bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, proponiendo a su vez al Presidente de la República la atención de los problemas prioritarios y formulando peticiones a las autoridades administrativas para la solución de los problemas planteados.



Como podemos ver, se trata de un órgano totalmente diferente a los que hemos venido señalando, no sólo porque es un órgano legislativo de representación ciudadana sino porque también sus funciones, como las que acabamos de señalar, las realiza en forma muy distinta.

Esto es atiende quejas colectivas relativas a problemas que afectan no sólo a una persona en particular sino a una comunidad o grupo de personas, su competencia no se restringe a una sólo materia sino que es más amplia al conocer de educación, salud, seguridad pública, medio ambiente etc.; intercede ante el Presidente de la República para que preste atención a los problemas sociales del Distrito Federal y las peticiones o sugerencias que emite a las autoridades lo hace no sólo como resultado de un procedimiento administrativo sino como resultado de una demanda social, de su acción de gestoría ciudadana.

## **2.2. Consejo Consultivo de la Ciudad de México.**

### **2.2.1. Objetivos.**

Obtener la información que se requiera acerca de los problemas relativos a la administración pública y servicios generales del Departamento para realizar estudios proponer soluciones y emitir dictámenes y opiniones, como órgano asesor del Jefe del Departamento del Distrito Federal. (Reglamento Interno del Consejo Consultivo del D.F. Considerando 3º.)

### **2.2.2. Funciones.**

1. Colaborar con el Jefe del Departamento del Distrito Federal para la debida Administración Pública y la eficaz prestación de los servicios generales. (Artículo 51 fracc. I de la Ley Orgánica del Departamento del D.F.)
2. Proponer al Jefe del Departamento proyectos de leyes y reglamentos, y reformas o derogaciones de leyes y reglamentos vigentes en dicha entidad. (Artículo 51 fracc. II de la Ley Orgánica del D.F.)
3. Informar al titular del Departamento las deficiencias que surjan en la administración pública y en la prestación de los servicios generales de cualquier tipo. (Artículo 51 fracc. III de la Ley Orgánica del Departamento del D.F.)
4. Proponer la declaración y creación de nuevos servicios públicos.
5. Coordinar los trabajos de las juntas de vecinos.
6. Opinar sobre estudios de planeación urbana.

7. Comunicar al Jefe del Departamento los problemas de carácter social, económico, político, cultural, educativo y demográfico que afronten las diversas delegaciones con base en los informes y estudios proporcionados por las Juntas de Vecinos. (Artículo 6º. facc. IX. del Reglamento Interno del D.F.)

8. Realizar visitas a los centros de interés o de utilidad públicos, como monumentos arqueológicos, históricos, escuelas, mercados, hospitales, asilos y todo lugar que sea de beneficio social.

9. Exponer criterios sobre los sistemas y funcionamiento de reclusorios, cárceles preventivas y penitenciarias del Distrito Federal.

10. Opinar sobre el funcionamiento de los Tribunales del fuero común, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, de la Comisión Agraria Mixta y de la Procuraduría General del Distrito Federal. (Artículo 6º. fracc. XIV. del Reglamento Interno del Consejo Consultivo del D.F.)

### **2.2.3. Estructura Orgánica.**

El Consejo Consultivo del Distrito Federal está integrado por 16 miembros cada uno Presidente de la Junta de Vecinos de la Delegación correspondiente.

Por cada miembro propietario hay un suplente que actúa en ausencia temporal o definitiva del propietario.

El Consejo cuenta con un Presidente que es el Jefe del Departamento del Distrito Federal, un Secretario de Consejo y respectivo suplente, así como con las comisiones de trabajo que se designen, mismas que a su vez son presididas por uno de sus miembros. (Artículo 7º., 8º., 9º. y 10. del Reglamento Interno del Consejo Consultivo del D.F.)

El Consejo Consultivo de la Ciudad de México es un órgano de colaboración vecinal y ciudadana cuyas funciones tienen que ver directamente con el Jefe del Departamento del Distrito Federal, es un órgano asesor que se encarga de presentarle los problemas relativos a la administración pública y servicios generales del Distrito Federal, de carácter social, económico, político, etc.

Este órgano no tiene contacto directo con los particulares sino que conoce de la problemática del Distrito Federal a través de investigaciones y estudios realizados.

## **2.3. Contraloría General del Departamento del Distrito Federal.**

### **2.3.1. Objetivos.**

Planear, instrumentar y coordinar el Sistema Integral de Control del Departamento del Distrito Federal y vigilar que las disposiciones políticas, programas, presupuestos, normas, lineamientos, procedimientos e instrumentos de control y evaluación se apliquen y utilicen en sus unidades paraestatales, con el fin de controlar el uso y aprovechamiento de los recursos, así como prevenir y controlar la corrupción.

### **2.3.2. Funciones.**

1. Vigilar y comprobar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones, normas y lineamientos en materia administrativa, financiera, patrimonio, fondo y valores de la propiedad o al cuidado del Departamento por parte de las unidades administrativas y órganos desconcentrados del mismo. (Artículo 9o. fracc.IV del Reglamento Interior del Departamento del D.F.)

2. Expedir las normas y lineamientos en coordinación y en forma complementaria a las que expida la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para regular el funcionamiento del Sistema Integrado de Control del departamento del D.F. (Artículo 9o. fracc.II del Reglamento Interior del Departamento del D.F.)

3. Coadyuvar con dicha Secretaría en la expedición de las bases y normas para la realización de supervisiones y auditorías en el sector Departamento del Distrito Federal.

4. Reportar y evaluar los resultados del Sistema Integrado de Control y de las áreas del Departamento que hayan sido objeto de fiscalización, al titular del Departamento y autoridades competentes que así lo requieran. (Artículo 9º. fracc. III del Reglamento Interior del Departamento del D.F.)

5. Auditar, examinar, evaluar y supervisar los sistemas operativos de información y control, en las unidades administrativas, órganos desconcentrados y entidades paraestatales del sector que no cuenten con sus propios órganos internos de control. (Artículo 9º. fracc.VIII del Reglamento Interior del Departamento del D.F.)

6. Apoyar y asesorar a las áreas del Departamento del Distrito Federal, así como órganos de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, y a los Contralores Internos de las unidades administrativas, órganos desconcentrados y entidades coordinadas adscritas al sector para el mejor desempeño de sus funciones. (Artículo 9o. fracc. X del Reglamento Interior del Departamento del D.F.)

7. Supervisar que las unidades administrativas, órganos desconcentrados y entidades del Departamento del Distrito Federal, apliquen las observaciones y recomendaciones que formule la Contaduría Mayor de Hacienda, derivadas de la revisión de la cuenta pública. (Artículo 9o. fracc. XI del Reglamento Interior del Departamento del D.F.)

8. Establecer los requisitos para la ocupación de puestos directivos y técnicos dentro del Departamento del Distrito Federal, así como difundir las normas que regulan su actividad y proponer la designación o preparación de quien lo desempeñe. (Artículo 9o. fracc. XII del Reglamento Interior del Departamento del D.F.)

9. Atender las quejas y denuncias que presenten los particulares con motivo de acuerdos, convenios o tratados que celebre con las distintas áreas del Departamento. (Artículo 9o. fracc. XIV del Reglamento Interior del Departamento del D.F.)

10. Aplicar las sanciones que procedan cuando los servidores públicos del Departamento del Distrito Federal incurran en responsabilidad penal.

11. Realizar las investigaciones necesarias turnando los expedientes respectivos a la Contraloría General, cuando se trate de los servidores públicos de las unidades administrativas que cuenten con sus Contralorías Internas. (Artículo 9o. fracc. XV del Reglamento Interior del Departamento del D.F.)

12. Dar vista al Ministerio Público respecto de los actos omisiones y conductas que impliquen responsabilidad penal y hacerlo del conocimiento de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación que junto con el Jefe del Departamento determinarán las acciones a seguir

### **2.3.3. Estructura Orgánica**

La Contraloría General del Departamento del Distrito Federal cuenta con dos Subcontralorías y una coordinación administrativa que se dividen de la manera siguiente:

**- SUBCONTRALORIA DE CONTROL.**

Dirección de Diagnóstico.  
Dirección de Responsabilidades.

**- SUBCONTRALORIA DE AUDITORIA.**

Dirección de Auditoría Financiera  
Dirección de Auditoría de obras

## **- COORDINACION ADMINISTRATIVA.**

A su vez las citadas direcciones cuentan con las Subdirecciones y Unidades Departamentales necesarias.

Las funciones generales de la Contraloría General del Departamento del D.F. consisten en vigilar y comprobar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de los servidores públicos del Departamento del D.F., Unidades Administrativas y órganos desconcentrados del mismo.

En cuanto a las funciones específicas que pudieran concordar con los órganos protectores de los derechos de los particulares, como son las Procuradurías Sociales podemos señalar aquellas que consisten en atender las quejas que presenten los particulares con motivo de acuerdos, convenios o contratos que celebren con las distintas áreas del Departamento y en formular con base en los resultados de las auditorías, exámenes y supervisiones dirigidas a las áreas correspondientes tendientes a incrementar la eficiencia y eficacia de sus acciones.

Aquí la diferencia fundamental es que la Contraloría puede hacer investigaciones de oficio, determinar la responsabilidad de un servicio público y aplicar las sanciones que procedan con base en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Distrito Federal.

### **2.4. Dirección de la Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nuevo León.**

Esta institución fue creada por decreto No. 206 publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado libre y Soberano de Nuevo León el 3 de enero de 1979.

#### **2.4.1. Objetivos.**

Propiciar en favor de los individuos o grupos en todos los ordenes, iguales seguridades y oportunidades en materia de libertades constitucionales, derechos laborales y vivienda de interés social; derechos agrarios; justicia fiscal y administrativa; ampliación y salvaguarda del consumo popular; protección a la infancia y a la familia, en materia de registro civil, del respeto de la vida privada y en asuntos de lo familiar; en cuestiones del derecho social a la información y del derecho al trabajo; así como en materia de derechos a la libertad de industria, comercio, propiedad y trabajo con función social; y asociación sindical libre y demás derechos individuales y sociales que garantiza la Constitución del Estado. (Artículo 3º. 1er. párrafo del Decreto N° 206.)

### **2.4.2. Funciones.**

1. Iniciar o continuar los procedimientos de carácter judicial o administrativo que procedan, con todo tipo de autoridades, sean Municipales, Estatales o Federales.
2. Preparar a la sociedad en su derecho a la información o a los particulares o autoridades en el ejercicio del derecho a la libertad de expresión. (Artículo 3º. del Decreto N°. 206.)
3. Llevar y hacer pública la relación de casos atendidos, para constituir futuras bases de legislación o procedimientos de defensa. (Artículo 4º. del Decreto N°. 206.)
4. Vigilar que toda promoción o gestión que se realice se formule en términos respetuosos para las autoridades, organismos descentralizados, consorcios económicos, entidades culturales o personas morales a fin de obtener resultados en beneficio de los Derechos del Hombre. (Artículo 14 del Decreto N°. 206.)

### **2.4.3. Estructura Orgánica.**

El titular del Ejecutivo del Estado se encuentra facultado para expedir todo reglamento que tenga que ver con la Dirección de la Defensa de los Derechos Humanos, así como para definir la coordinación con otras dependencias. Por su parte la Secretaría General de Gobierno con la autorización de la Oficialía Mayor del Gobierno es la encargada de proporcionar a la Dirección de la Defensa, el personal técnico y administrativo necesario. (Artículo 16, 17 y 19 del Decreto N°. 206.)

La protección que otorga esta institución es más amplia toda vez que abarca asuntos en materia fiscal, de vivienda, derechos agrarios, familiares, laborales, del derecho a la información, de carácter judicial. ect., realizando todas las gestiones necesarias ante todo tipo de autoridades sean municipales, estatales y federales u organismos descentralizados.

### **2.5. Procuraduría Social de la Montaña del Estado de Guerrero.**

Este organismo público fue creado mediante la Ley que crea la Procuraduría Social de la Montaña, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero Chilpancingo, el miércoles 29 de abril de 1987. 2ª. clase, año LXVIII, No. 36. Edición extraordinaria.

#### **2.5.1. Objetivos.**

Proteger los intereses de los indígenas y coadyuvar al desarrollo integral de esa región y de sus habitantes. (Artículo 1º. de la Ley que crea la Procuraduría Social de la Montaña.)

### **2.5.2. Funciones.**

1. Vigilar que las acciones que lleven a cabo las dependencias y entidades municipales, estatales y federales se sujeten a las leyes aplicables y a los convenios de coordinación que al efecto se celebren a fin de propiciar su mejor contribución al desarrollo integral de la región y el aprovechamiento eficiente de los recursos.

2. Apoyar la elaboración del Programa para el Desarrollo Integral de la Montaña y llevar a cabo su cumplimiento.

3. Propiciar la participación de los municipios de las comunidades de indígenas en la planeación del desarrollo integral de la región, así como en la definición de las acciones que hayan de realizar las dependencias y entidades públicas en la región. (Artículo 2º de la Ley que crea la Procuraduría Social de la Montaña.)

4. Proponer al poder ejecutivo y a las dependencias y entidades federales, estatales y municipales la realización de inversiones y la prestación de servicios que contribuyan al desarrollo integral y armónico de la región.

5. Coadyuvar a la protección de los intereses agrarios y penales entre los tribunales y órganos competentes, de los grupos que habitan la región de la montaña en los procedimientos en los que sea parte.

6. Dar auxilio al Instituto Nacional Indigenista en la investigación de los problemas de los grupos indígenas de la región de la Montaña.

7. Intervenir en las gestiones que realicen los campesinos para que obtengan capacitación, asesoría y asistencia técnica para el uso más eficiente de los recursos con que cuentan.

8. Promover la organización para la producción, así como para la comercialización de los productos de la región.

### **2.5.3. Estructura Orgánica.**

El titular de la Procuraduría es denominado Procurador Social de la Montaña, quien es designado y removido libremente por el Gobernador del Estado.

La Procuraduría Social cuenta con un Consejo Técnico, presidido por el Gobernador, y se integra de los titulares de las dependencias estatales que ejercen atribuciones en la región de la Montaña, por los presidentes municipales que integran la región de la Montaña y por seis miembros designados libremente por el titular del Poder Ejecutivo. (Artículo 8o. de la Ley que crea la Procuraduría Social de la Montaña.)

A su vez el Consejo Técnico es auxiliado por un Secretario Técnico designado por el Gobernador.

El presente órgano se dedica a la protección de los derechos e intereses de los indígenas, busca la igualdad de las condiciones básicas entre los grupos sociales propiciando el desarrollo integral de la región y coadyuvando a la protección de los intereses agrarios y penales de los indígenas.

## **2.6. Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes.**

El presente organismo fue creado en el Decreto No. 71 Artículo 5o, por el que se adiciona un capítulo con número IX titulado "De la Procuraduría de Protección Ciudadana" incluido en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes, publicado en el Periódico Oficial el 18 de agosto de 1988.

### **2.6.1. Objetivos.**

Tutelar las quejas presentadas por personas afectadas por violaciones cometidas por los servidores públicos a efecto de que dichas quejas sean objeto de la investigación necesaria para el esclarecimiento de la verdad. (Artículo 81 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes.)

### **2.6.2. Funciones.**

1. Recibir las quejas que formulen los particulares respecto a la ejecución de los actos contrarios a derecho o por la defectuosa actividad de los servidores públicos.
2. Investigar la procedencia de la queja y sustanciar los procedimientos necesarios para la averiguación de la verdad.
3. Formular a los servidores públicos competentes para ello, recomendaciones, advertencias, proposiciones, recordatorio de sus deberes legales y sugerencias para la adopción de nuevas medidas sin que ello implique facultad para modificar por sí cualquier resolución de autoridad.
4. Solicitar informes a los servidores públicos, hacerlos comparecer, apersonarse en cualquier oficina afecta a un servidor público, con la finalidad de obtener datos, hacer entrevistas, ect. (Artículo 85 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes.)



### **2.6.3. Estructura Orgánica.**

La Procuraduría de Protección Ciudadana depende directamente del Poder Ejecutivo del Estado y se integra por un Procurador, por un Secretario General y por el personal técnico y administrativo necesario. (Artículo 82 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes.)

Esta Procuraduría tiene como finalidad tutelar las quejas presentadas en contra de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes, puede pedir información a las autoridades señaladas como responsables y emitir recomendaciones que desde luego, aún cuando se encuentren apegadas al marco constitucional y legal del Estado, no tiene ninguna fuerza obligatoria, sin embargo pueden solicitar al superior jerárquico de la autoridad infractora la aplicación de la sanción correspondiente de acuerdo con la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Como las Procuradurías Sociales, tal institución tampoco puede intervenir en asuntos relacionados con procesos electorales o laborales.

### **2.7. Procuraduría de la Defensa del Indígena del Estado de Oaxaca.**

El Reglamento de la Ley Orgánica de la Defensoría de Oficio Social del Estado de Oaxaca, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del mismo Estado el 26 de septiembre de 1986, crea la Procuraduría de la Defensa del indígena del Estado de Oaxaca.

#### **2.7.1. Objetivos.**

Procurar la libertad de presos indígenas a través de la defensa de los derechos étnicos haciendo cumplir los ordenamientos que favorezcan a los indígenas sujetos a cualquier proceso penal (Reglamento de la Ley Orgánica de la Defensoría de Oficio y Social del Estado de Oaxaca.)

#### **2.7.2. Funciones.**

1. Llevar a cabo los procesos de liberación de los indígenas que se encuentran privados de su libertad a causa de problemas relacionados con su condición socio-económica y cultural.
2. Promover el estudio de todos los casos penales ya iniciados en los que se encuentran involucrados los miembros de las comunidades étnicas del Estado.
3. Intervenir a efecto de evitar que a los procesados indígenas se les den malos tratos.

4. Fungir como órganos de asesoría jurídica a Instituciones gubernamentales que desarrollan acciones tendientes a la defensa de los derechos étnicos y a las distintas etnias de la entidad.

5. Promover la difusión de los instrumentos legales vigentes a través de campañas realizadas en idiomas indígenas.

6. Prevenir a través de campañas, la comisión de los distintos delitos por parte de la comunidad indígena utilizando el material técnico necesario. (Artículo 10 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Defensoría de Oficio y Social del Estado de Oaxaca.

### **2.7.3 Estructura Orgánica.**

La Procuraduría de la Defensa del Indígena depende del Ejecutivo del Estado y se integra por:

- I. Un Procurador Indígena.
- II. Un Subprocurador.
- III. Ocho Delegados Regionales.

Cada delegación cuenta con el número de abogados, pasantes, peritos traductores indígenas y personal subalterno necesario.

El Procurador Indígena y el Subprocurador son nombrados por el Gobernador del Estado y los Delegados Regionales por el Gobernador a propuesta del Procurador.

A su vez los abogados adscritos a las diferentes delegaciones son nombrados por el Procurador con el visto bueno del Gobernador. (Artículos 4º, 5º, 7º y 8º del Reglamento de la Ley Orgánica de la Defensoría de oficio y Social del Estado de Oaxaca.)

Al igual que la anterior Institución la Procuraduría de la Defensa del Estado de Oaxaca ha dado obediencia al gran número de entradas indígenas con que cuenta el Estado, uno de los lugares donde es más evidente el mal trato y la situación de desventaja en que se encuentran respecto del ejercicio de sus derechos por diversas causas, con la creación de éste organismo se pretende prestar asesoría jurídica a los grupos indígenas, defender sus derechos, principalmente en asuntos de carácter penal, prevenir la comisión de delitos a través de campañas en idiomas indígenas.

Dicha Institución se limita a velar por los intereses de un determinado grupo social que más desventajas afrontan como son los indígenas.

## **2.8. Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos.**

El 5 de abril de 1989 fue expedido el acuerdo que crea la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, publicado en el Período Oficial "Tierra y Libertad".

### **2.8.1. Objetivos.**

Promover la defensa y el respeto de los derechos humanos por parte de todas las autoridades que actúen en el ámbito del Estado; operar como una instancia de recepción de quejas o denuncias de violaciones a dichos derechos; recabar de los quejosos o denunciados la información necesaria para realizar los actos conducentes a que cese la transgresión y se restituya al afectado en el pleno goce de sus derechos; y dar seguimiento a los procedimientos de las autoridades para la investigación, reparación y sanción procedentes en los casos de violaciones. (Artículo 2º. del Acuerdo que crea la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos.)

### **2.8.2 Funciones.**

1. Hacer recomendaciones a las dependencias del Gobierno Estatal y a los ayuntamientos para que adopten medidas en favor del respeto a los derechos Humanos, así como sugerir disposiciones para garantizar su pleno disfrute.
2. Realizar los estudios o informes necesarios para el mejor desempeño de sus funciones.
3. Solicitar de las dependencias estatales o municipales, datos o informes sobre las medidas que adopten en materia de derechos humanos.
4. Atender las consultas que formulen las autoridades o los particulares y proporcionarles el asesoramiento que soliciten. (Artículo 3º. del acuerdo que crea la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos.)

### **2.8.3 Estructura Orgánica.**

La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos esta integrada por:

- a) Un Presidente.- designado por el titular del Ejecutivo
- b) Un secretario Técnico.- Adscrito a la Secretaría de Gobierno.
- c) Vocales.- Representan a las entidades y organismos públicos incluyendo al H. Congreso y el H. Tribunal Superior de Justicia del Estado.(Artículo 4º. y 5º. del Acuerdo que crea la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos.)

En términos generales son funciones de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos recibir y dar seguimiento a las denuncias que le sean presentadas y hacer recomendaciones a las dependencias del Gobierno Estatal, a efecto de restituir los derechos afectados.

### **2.9 Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección ciudadana del Estado de Baja California.**

El Congreso del estado en sesión ordinaria del 31 de enero de 1991, aprobó la ley de la Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana que fue publicada en el Periódico Oficial el 10 de los mismos .

Dicho organismo estatal encargado de promover la defensa de los Derechos Humanos es de carácter administrativo, de participación ciudadana, descentralizado y con plena autonomía.

#### **2.9.1 Objetivos:**

Garantizar atención inmediata a las quejas recibidas, contar con un órgano colegiado de consulta orientado a contribuir en la formación de programas dirigidos y garantizar el ejercicio de los Derechos Humanos.

#### **2.9.2. Funciones.**

1. Recibir y tramitar las quejas y denuncias que le presenten los particulares, relativas a actos u omisiones de los servidores públicos que afecten intereses legítimos.
2. Intervenir como gestor ante las autoridades federales tratándose de violaciones a derechos de ciudadanos en el extranjero registrados fuera del territorio nacional.
3. Realizar todo tipo de diligencias ante oficinas públicas, dependencias o servidores, para establecer hechos y circunstancias en relación a las quejas presentadas ante la Procuraduría.
4. Solicitar informes a toda autoridad incluyendo jueces penales de todo el Estado, en todos aquellos casos en que practique alguna investigación concreta sobre posibles violaciones a los Derechos Humanos.
5. Realizar actuaciones de oficio por cualquier otro conducto con la facultad de certificar los hechos en que intervenga.

6. Coadyuvar al mejoramiento de la administración pública, al formular propuestas que siempre deberán de recibir respuesta a favor o en contra de parte de las dependencias de las que se trate.

7. Realizar visitas a las oficinas gubernamentales, citar a servidores públicos en sus propias oficinas y conocer del ambiente y las condiciones de trabajo de todo el personal de cualesquiera de las dependencias locales.

### **2.9.3. Estructura orgánica.**

La Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana de Baja California cuenta con un Procurador de los Derechos Humanos y un Consejo Consultivo que cumple con una función colegiada de análisis y opinión de la problemática a la que se enfrentan los Derechos Humanos del Estado de Baja California.

Este consejo ésta integrado por dieciséis consejeros residentes en los cuatro municipios que existen en el Estado.

## **3. ORGANOS FEDERALES**

A nivel federal también se han establecido figuras análogas al Ombudsman y figuras que realmente poseen las características esenciales de esta Institución tal es el caso de la Procuraduría Federal del Consumidor que aún cuando protege los derechos de la población consumidora no puede considerarse un Ombudsman, no sólo porque no ejerce presión moral sino porque además su esfera competencial esta dirigida a proveedores de bienes y servicios y la Comisión Nacional de Derechos Humanos que cuentan con las características esenciales de tal Institución de origen Sueco.

En primer término nos referimos a la Procuraduría Federal del Consumidor cuya creación como es bien conocido es anterior a la de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

### **3.1. Procuraduría Federal del Consumidor.**

Se trata de un organismo descentralizado, de servicio social con funciones de autoridad, personalidad, jurídica y patrimonio propio establecido para proteger los derechos de los consumidores.

#### **3.1.1. Objetivos.**

Promover y proteger los derechos e intereses de la población consumidora, así como los derechos de los arrendatarios en el Distrito Federal, cuando se trate de arrendamientos por habitación.

### **3.1.2. Funciones.**

1. Representar los intereses de la población consumidora con toda clase de autoridades administrativas y jurisdiccionales, mediante el ejercicio de las acciones, recursos, trámites o gestiones que procedan, encaminados a proteger el interés del consumidor.

2. Representar colectivamente a los consumidores ante entidades y organismos públicos y privados y ante los proveedores de bienes o prestadores de servicios.

3. Estudiar y proponer medidas encaminadas a fortalecer la equidad jurídica en las relaciones de consumo.

4. Asesorar gratuitamente a los consumidores.

5. Llevar a cabo inspecciones vigilando los precios y tarifas acordados, establecidos o autorizados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, así como sancionar y denunciar a quien corresponda los casos de que tenga conocimiento por incumplimiento de normas de calidad, peso, medida y otras características de los productos y servicios.

6. Denunciar ante el Ministerio Público los hechos que lleguen a su conocimiento y que puedan ser constitutivos de delito.

7. Organizar y manejar el Registro Público de contratos de Adhesión.

8. Promover la constitución de organizaciones de consumidores y prestarles la asesoría necesaria.

### **3.1.3. Estructura Orgánica.**

La Procuraduría Federal del Consumidor cuenta con los servidores públicos y unidades siguientes. ( Artículo 6º del Reglamento del capítulo octavo de la Ley Federal de Protección al Consumidor, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 6 de febrero de 1991.)

1. Procurador.
2. Subprocurador de Servicios al Consumidor.
3. Subprocurador de Organización de Consumidores.
4. Subprocurador de Inspección y Vigilancia.
5. Subprocurador Jurídico.
6. Coordinación General de Administración.
7. Unidad de Contraloría Interna.

8. Unidad de Comunicación Social.
9. Dirección General de Delegaciones.
10. Dirección General de Quejas, Conciliación y Arbitraje.
11. Dirección General de Relaciones Administrativas.
12. Dirección General de Arrendamiento Inmobiliario
13. Dirección General de Promoción y Organización de Consumidores.
14. Dirección General de Capacitación de Consumidores.
15. Dirección General de Inspección y vigilancia.
16. Dirección General de Estudios y Proyectos.
17. Dirección General de Asuntos Jurídicos.
18. Dirección General de Contratos de Adhesión.
19. Dirección General de Apoyo Técnico.
20. Dirección General de Organización.
21. Dirección General de Administración.
22. Dirección General de Información.
23. Delegaciones.

Asimismo, la Procuraduría cuenta con directores de área, subdirectores, jefes de departamento, subjefes de departamento, jefes de oficina, jefes de sección, jefes de mesa, conciliadores arbitrales, dictaminadores, inspectores, verificadores, ejecutores de sanciones, notificadores, peritos, promotores, inspectores y demás personal técnico y administrativo necesario.

### **3.2. Comisión Nacional de Derechos Humanos.**

Este órgano descentralizado de la Secretaría de Gobernación fue creado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 1990.

Se trata de un organismo público encargado de la salvaguarda de los derechos humanos de los mexicanos y de los extranjeros que se encuentran en el territorio nacional; este último, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores \*

\*Artículo 2º. del Decreto por el que se crea la C.N.D.H. publicado en el D.O.F. del 6 de junio de 1990.

El artículo 2º. del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos define lo que debe entenderse por Derechos Humanos y que son "los inherentes a la naturaleza humana, sin los cuales no se puede vivir como ser humano"

con esta definición salta a la vista que la competencia de la Comisión Nacional es mucho más amplia que la de las Procuradurías Sociales pues la primera no sólo protege los Derechos de los gobernados frente a la Administración pública que se traducen en las garantías de audiencia y legalidad sino que además tutela los derechos de igualdad, de libertad, el derecho a la vida, a la seguridad e integridad personal, los derechos políticos, económicos, sociales y culturales etc. que se comprenden dentro de los Derechos Humanos.

Actualmente con la reforma al artículo 102-B de nuestra Ley Fundamental, se otorga a la Comisión Nacional de Derechos Humanos rango constitucional y se faculta a las legislaturas locales para crear organismos equivalentes en cada una de las entidades, por lo que cada Estado y el propio Distrito Federal cuentan ya con una Comisión de Derechos Humanos que conocerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, de quejas en contra de actos u omisiones provenientes de cualquier autoridad o servidor público que viole los Derechos Humanos.

Lo anterior significa que la Comisión Nacional de Derechos Humanos únicamente tiene conocimiento de quejas por violaciones a los Derechos Humanos efectuadas por autoridades del orden federal y sólo como organismo de segunda instancia conocerá de las inconformidades en contra de las recomendaciones dictadas por las Comisiones Estatales, esto es que la Comisión Nacional se convierte en revisora o de segunda instancia de las estatales \*

A grandes rasgos podemos señalar que estos organismos defensores de los Derechos Humanos se encargan de formular recomendaciones públicas, autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

A continuación haremos referencia a los objetivos, funciones y estructura orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos por ser esta la de carácter federal y de la que derivan las estatales.

### **3.2.1. Objetivos.**

Proponer y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa a los Derechos Humanos, instrumentando los mecanismos necesarios de prevención, atención y coordinación que garanticen la salvaguarda de los derechos humanos de los mexicanos y de los extranjeros que se encuentren en el territorio nacional. (Artículo Segundo del Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos.)

\* Experiencias perspectivas de los organismos estatales de Derechos Humanos y la Comisión Nacional de Derechos Humanos - Comisión Nacional de Derechos Humanos; pag.60 y 65.



### **3.2.2. Funciones.**

1. Proponer la política nacional en materia de respeto y defensa a los Derechos Humanos.
2. Establecer mecanismos de coordinación que aseguren la adecuada ejecución de la política nacional de respeto y defensa a los derechos humanos.
3. Elaborar y ejecutar programas de atención y seguimiento a los reclamos sociales sobre derechos humanos.
4. Elaborar y proponer programas preventivos en materia de derechos humanos, en los ámbitos jurídico, educativo y cultural para la Administración Pública Federal.
5. Representar al Gobierno Federal ante los organismos nacionales, y en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, ante los internacionales en cuestiones relacionadas con la promoción y defensa de los derecho humanos.
6. Formular programas que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional, de los tratados, convenios y acuerdos internacionales, signados por nuestro país.

### **3.2.3. Estructura Orgánica.**

- A. Presidente.- Nombrado por el Ejecutivo Federal como autoridad ejecutiva responsable de la Comisión.
- B. Consejo.- Integrado por 10 miembros con carácter honorífico.
- C. Srio. Técnico del Consejo.- Designado por el Presidente de la República.
- D. Srio. Ejecutivo.- Designado por el Presidente de la Comisión.
- E. Visitador.- Nombrado por el Presidente de la Comisión.

Los órganos señalados se encuentran subordinados a las Direcciones generales siguientes:

- a. Dirección General de Administración.
- b. Dirección General de Comunicación.
- c. Dirección General de Capacitación y Divulgación.
- d. Dirección General de Asuntos Internacionales, Estudios, proyectos y documentos.
- e. Dirección General de Orientación, Quejas y Gestión.
- f. Dirección General de Procedimientos, Dictámenes y Resoluciones.

## CONCLUSIONES

1. El Ombudsman es aquella Institución de origen sueco que tienen como función primordial garantizar la legalidad de los actos gubernativos así como el debido funcionamiento de estos órganos, caracterizándose principalmente por su independencia, autonomía, imparcialidad, accesibilidad, por su función de vigilante y por la ausencia de un poder coercitivo para el cumplimiento de sus recomendaciones o soluciones.

2. Con la finalidad de verificar el buen funcionamiento de la Administración Pública y una mayor defensa del particular frente a la autoridad, la mayoría de los países adoptó la figura de Ombudsman adaptándolo a su sistema de gobierno y necesidades sociales.

3. En México han surgido diversas Instituciones u organismos a nivel federal, local y municipal, tendientes a salvaguardar los derechos de los gobernados.

4. La Procuraduría Social fue creada como una versión mexicana del Ombudsman de carácter administrativo, a través de la cual a solicitud de los particulares se reciben y resuelven las inconformidades planteadas, producto de una administración cada día más compleja.

5. La adscripción orgánica de la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal es el poder ejecutivo ya que se trata de un órgano desconcentrado de dicho departamento creado con la finalidad de coadyuvar con el mismo.

6. De conformidad con los artículos 73 fracción VI base 1ª. y 89 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Presidente de la República es el único facultado para crear autoridades u órganos administrativos para el Distrito Federal y sólo a través de la ley o reglamento; resultando inconstitucional la creación de la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal al haber sido creada por un acuerdo del Jefe del propio Departamento.

7. La creación de la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal no encuentra sustento jurídico dentro de los cuerpos normativos aplicables como son la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y su Reglamento Interior y menos aun dentro del acuerdo de su creación.

8. La Procuraduría Social del Municipio de Naucalpan de Juárez se instituyó conforme a las disposiciones aplicables a los Estados y Municipios por lo que su creación es plenamente constitucional.

9. La Procuraduría Social de Naucalpan emite recomendaciones que resultan obligatorias para aquel a quien van dirigidas pues cuenta con la fuerza legal para obligar a su cumplimiento, al aplicar el reglamento de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Municipio de Naucalpan de Juárez; por su parte la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal utiliza la fuerza moral al acudir al Superior Jerárquico, por lo que el responsable de la queja no puede ser legalmente obligado a seguir la recomendación emitida.

10. Como consecuencia de lo anterior tenemos que los dictámenes emitidos por la Procuraduría Social de Naucalpan son verdaderas resoluciones, mientras que los emitidos por la Procuraduría Social del Departamento conservan el carácter de recomendaciones.

11. No obstante que ha sido creada una Ley Federal de Procedimiento Administrativo, formalmente no es aplicable a las Procuradurías Sociales por ser de carácter federal, sin embargo el utilizado por dichas Instituciones cuenta con los elementos esenciales que requiere todo procedimiento, como son respetar las garantías de audiencia y legalidad.

12. La determinación de la responsabilidad de los Servidores Públicos así como la sanción correspondiente forma parte de las funciones y procedimientos llevado a cabo por la Procuraduría Social de Naucalpan en tanto que para la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal lo anterior corre a cargo de la Contraloría General del Departamento del Distrito Federal.

13. Fuera de las diferencias señaladas, los motivos, funciones, organización y procedimiento de la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal fueron adaptados internamente por la Procuraduría Social de Naucalpan, no obstante ésta se rige por el Reglamento de Responsabilidades de los Servidores Públicos del citado municipio, lo cual constituye la principal diferencia entre ambas Procuradurías.

14. Los órganos del Estado mexicano a que hemos hecho referencia en el capítulo IV independientemente de que se trate de algún órgano de representación ciudadana o de colaboración vecinal o bien se refiera a un sector limitado de la población, son afines a las Procuradurías Sociales porque al igual que éstas tienden a la salvaguarda de los derechos de los gobernados así como a la buena Administración Pública.

15. Consideramos que en la actualidad en el Distrito Federal dada la demanda de su población dentro de la Administración Pública, lo que realmente se requiere para mantener el control de los actos administrativos, es un órgano eficaz, dotado de los poderes de decisión y ejecución, que garantice su accesibilidad y prontitud en la resolución de los conflictos de carácter administrativo.

**BIBLIOGRAFIA**

Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, 10ª. ed. México, Porrúa 1991.

Aguilar Cuevas, Magdalena, *El Defensor del Ciudadano*, México, UNAM, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1991.

Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 8ª. ed., México, Porrúa 1991.

--- *Las Garantías Constitucionales*, 21ª. ed. México, Porrúa 1988.

Calzada Padrón, Feliciano, *Derecho Constitucional*, México Harla, 1990.

Carpizo, Jorge, *Estudios Constitucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1990.

Carrillo Flores, Antonio, *La Justicia Federal y la Administración Pública*, 2ª. ed., México, Porrúa, 1973.

Coronado, Mariano, *Elementos de Derecho Constitucional*, 3ª. ed., México 1967.

Faya Viesca, Jacinto, *La Administración Pública Federal*, 2ª. ed., México, Porrúa, 1983.

Fraga Gabino, *Derecho Administrativo* 3ª. ed., México, Porrúa, 1991.

Martínez Morales, Rafael I, *Derecho Administrativo*, Primer curso, México, Harla, 1991.

Montaño, Agustín, *Manual de Administración Municipal*, 2ª. ed., México, Trillas, 1990.

- Moreno, Daniel, *Derecho Constitucional Mexicano*, 3ª. ed., México, Pax, 1976.
- Nava Negrete, Alfonso, *Derecho Administrativo I, Manual I Ontología del Derecho Administrativo*, México, UNAM, Sistema Universidad Abierta, 1984.
- Olivera Toro, Jorge, *Manual de Derecho Administrativo*, 4ª. ed., México, Porrúa, 1976.
- Ramírez Fonseca, Francisco, *Manual de Derecho Constitucional*, 3ª. ed., 1983.
- Rendon Huerta, Barrera, Teresita, *Derecho Municipal*, México, Porrúa, 1985.
- Rio Gonzalez, Manuel del, *Compendio de Derecho Administrativo*, ed. Cárdenas, Editor y Distribuidor, 1981.
- Rowat, Donal C. *El Ombudsman (El Defensor del Ciudadano.)*, 1ª ed. en español, traducción de Eduardo L. Suárez, México 1973, Fondo de Cultura Económica.
- Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo* 8ª. ed., México, Porrúa, 1977.
- Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 20ª. ed., México, Porrúa, 1984.
- Venegas Alvarez, Sonia, *Origen y devenir del Ombudsman*, México, UNAM, 1988.
- Experiencias y Perspectivas de los Organismos Estatales de Derechos Humanos y la Comisión Nacional de Derechos Humanos.*
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley Orgánica del D.D.F.
- Reglamento Interior del Departamento del D.F.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

México, D.F., a 15 de julio de 1994.

SR. LIC. CUAUTEMOC LOPEZ SANCHEZ  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO  
ADMINISTRATIVO.

Muy apreciado Maestro:

Me dirijo a Usted con el objeto de someter a su consideración la Tesis titulada "ANALISIS COMPARATIVO ENTRE LA PROCURADURIA SOCIAL DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL Y LA PROCURADURIA SOCIAL DEL MUNICIPIO DE NAUCALPAN DE JUAREZ", misma que ha sido elaborada bajo mi dirección por la alumna ADRIANA NUÑEZ PEREZ con número de cuenta 8412178-5, para optar por el título de Licenciado en Derecho.

Agradeciendo la atención que se sirva prestar a la presente quedo de Usted,

A T E N T A M E N T E .

LIC. BLANCA ALICIA MENDOZA VERA.

