



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

AGATLAN
Autorizo a la Dirección General de Biblioteca de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo excepcional:

NOMBRE: MARTINEZ CAMBRON
BERENICE

FECHA: 17/MARZO/2003

FIRMA:

LA PROCURADURIA SOCIAL DEL DISTRITO FEDERAL: REALIDAD Y PERSPECTIVAS

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADA EN DERECHO
P R E S E N T A :
BERENICE MARTINEZ CAMBRON

ASESORA: C. LIC. MARIA TERESA RODRIGUEZ ALONSO



MARZO DE 2003

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.

B

DEDICATORIAS Y AGRADECIMIENTOS

DIOS. Gracias por hacer presentes tus bendiciones en todo el mundo.

Dedico este trabajo de tesis y todas las cosas que hago y por las cuales pudieran sentirse orgullosos a mis padres: Beatriz y Gerardo.

Que Dios los bendiga.

Gracias por ser pieza fundamental en la familia Martínez, cada uno de ustedes representa para mí el orgullo, la alegría y la satisfacción de no sentirme sola. Patricia, Gerardo, Alicia y Alejandro. Mis Hermanos.

Romeo. Compañero de mi vida. Agradezco infinitamente el todo amor y el apoyo que me das. Dedicamos pues, a nuestro hijo que tanto amamos, los logros que concretamos día a día, porque este presente lo hiciste posible tú también, con tu cariño y respeto.

Sépanse amados.

Gracias UNAM, Enep "Acatlán", me enorgullece decirme tu egresada. Se que no te fallaré.

Gracias compañeras de la escuela y de la vida: Ariadna, Cristina y Yolanda.

Gracias Lic. Ma. Teresa mi asesora de tesis, para Usted mi más profunda admiración y respeto.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

C

ÍNDICE

Introducción

Capítulo Primero **NUESTRO CAMPO DE ESTUDIO**

1. Origen del Estado

1.1.1. Diferentes teorías

1.1.2. Evolución del Estado y sus diversos nombres

1.1.3. Concepto de Estado

1.2. Fines

1.2.1. La Teoría de Hans Kelsen

1.2.2. Fines culturales del Estado

1.2.3. Fines económicos del Estado

1.2.4. Fin supremo del Estado

1.3. División de Poderes

1.3.1. Aristóteles

1.3.2. John Locke

1.3.3. Montesquieu

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2

1.4. Funciones formales del Estado

1.4.1. Legislativo

1.4.2. Judicial

1.4.3. Ejecutivo

1.5. Funciones materiales del Estado y colaboración de funciones

Capítulo Segundo LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

2. Inicios de la Administración Pública en nuestro país

2.1. Formas de organización administrativa

2.1.1. Centralización

2.1.2. Descentralización

2.1.3. Desconcentración

2.2. Derecho Administrativo

2.2.1. Definiciones

2.2.2. Relación con otras disciplinas

2.2.3. Fuentes

F

2.3. Ciencia de la Administración

2.3.1. Derecho Público y Derecho Privado

2.3.2. Derechos y obligaciones administrativas

2.3.3. Relación jurídica administrativa

Capítulo Tercero **MARCO CONCEPTUAL Y ANTECEDENTES DEL OMBUDSMAN ADMINISTRATIVO**

3. Conceptos de *Ombudsman*

3.1. Antecedentes del *Ombudsman* Administrativo en Europa

3.1.1. Suecia

3.1.2. Francia

3.1.3. España

3.2. Antecedentes del *Ombudsman* Administrativo en América

3.2.1. Estados Unidos

3.2.2. Argentina

3.4. Antecedentes del *Ombudsman* Administrativo en México

3.4.1. San Luis Potosí

3.4.2. Aguascalientes

3.4.3. Distrito Federal

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

F

Capítulo cuarto **MARCO JURÍDICO DE LA PROCURADURÍA SOCIAL DEL DISTRITO FEDERAL**

4. Base constitucional

4.1. Ley de la Procuraduría Social del Distrito Federal

4.1.1. Naturaleza y objeto

4.1.2. Integración y funciones

4.1.3. Facultades

4.1.4. Competencia e incompetencia

4.1.5. Procedimientos administrativos

4.2. Reglamento de la Procuraduría Social del Distrito Federal

Capítulo Quinto **PROCURADURÍA SOCIAL DEL DISTRITO FEDERAL: REALIDAD Y PERSPECTIVAS**

5. Defensa social de los derechos de los ciudadanos

5.1. Procuraduría Social como instrumento político

5.2. Fines que persigue la Procuraduría Social

5.3. Conciliación entre autoridad y particular

5.4. Realidad y perspectivas de la Procuraduría Social

5.4.1. Eficacia de la Procuraduría Social

5.4.2. Capacitación y actualización

5.4.3. Divulgación.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

INTRODUCCIÓN

El motivo del presente tema de tesis es analizar la organización, funcionamiento y eficacia de la Procuraduría Social del Distrito Federal, con el propósito de encontrar a través de su estudio no sólo los logros y anomalías existentes, sino presentar una opinión crítica para tener al final una propuesta adecuada y factible con el propósito de mejorar el servicio que presta este importante Organismo en la búsqueda de la protección de los derechos administrativos.

Para abordar el tema de tesis **La Procuraduría Social del Distrito Federal: Realidad y Perspectivas**, es preciso acercarnos al conocimiento de algunas figuras básicas que ayudarán a preparar nuestro campo de estudio, por tal motivo, el primer capítulo hace un recorrido por las diferentes teorías que tratan de explicar el origen del Estado: la Teoría Teológica, la Histórica y la del Pacto Social; el concepto de Estado en sus diferentes momentos históricos; los fines que persigue (Aristóteles decía el Bien Común); la División de Poderes que pretendió acabar con los abusos de poder; las funciones formales y materiales del Estado, así como la colaboración de las mismas.

El segundo capítulo se refiere a los orígenes de la Administración Pública en México, tomando como punto de partida las imprescindibles **Catorce Lecciones de Derecho Administrativo** de Teodosio Lares; pasando por las formas de organización administrativa en México: Centralización, Descentralización y Desconcentración; el Derecho Administrativo y la ciencia de la Administración en nuestro país.

Una vez preparado el campo de estudio y los inicios de la Administración Pública en México, el tercer capítulo se ocupa del marco conceptual y antecedentes del *Ombudsman* Administrativo y los diferentes conceptos que se han utilizado para designarlo, además, de saber cómo surge en el ámbito internacional, en Europa (Suecia, Francia, España), en América (Estados Unidos y Argentina) y posteriormente, en nuestro país (San Luis Potosí, Aguascalientes y Distrito Federal).

El cuarto capítulo aborda el marco jurídico que regula a la Procuraduría Social del Distrito Federal, iniciando por nuestra Ley fundamental, para con posterioridad abordar el marco legal: la Ley de la Procuraduría Social del Distrito Federal, su naturaleza y objeto, integración y funciones, competencia e incompetencia, procedimientos administrativos que se ventilan ante ella y su reglamentación.

En el quinto capítulo consta el aspecto toral del tema de investigación: La Procuraduría Social del Distrito Federal: Realidad y Perspectivas, abordando cuestiones que constituyen en gran medida el problema actual que enfrenta esta Entidad; la defensa social de los derechos de los ciudadanos, la Procuraduría Social como instrumento político, los fines que persigue, la conciliación entre autoridad y particular, la realidad y perspectivas de la Procuraduría Social, y los puntos fundamentales de los cuales depende en gran medida la eficacia de esta Procuraduría; la capacitación y actualización de su personal, los recursos materiales y humanos, y por último, la necesaria divulgación respecto a la existencia de esta Institución abocada a preservar los derechos administrativos.

El método utilizado para la realización del presente trabajo de tesis es el deductivo, así partimos de lo general, situando nuestra figura jurídica en el contexto social, para ulteriormente, ya teniendo antecedentes, abordarla de manera particular.

PAGINACIÓN DISCONTINUA

SUMARIO

CAPÍTULO PRIMERO

EL ESTADO COMO CAMPO DE ESTUDIO

1. Origen del Estado 1.1. **Diferentes teorías** 1.1.1. Evolución del Estado y sus diversos nombres 1.1.2. Concepto de Estado 1.2. **Fines** 1.2.1. La teoría de Hans Kelsen 1.2.2. Fines culturales del Estado 1.2.3. Fines económicos del Estado 1.2.4. Fin supremo del Estado 1.3. **División de Poderes** 1.3.1. Aristóteles 1.3.2. John Loocke 1.3.3. Montesquieu 1.4. **Funciones formales del Estado** 1.4.1. Legislativo 1.4.2. Judicial 1.4.3. Ejecutivo 1.5. **Funciones materiales del Estado y colaboración de funciones.**

CAPÍTULO PRIMERO

EL ESTADO COMO CAMPO DE ESTUDIO

1. ORIGEN DEL ESTADO

Muchas veces nos hemos preguntado cuál ha sido el origen del Estado, a este cuestionamiento diversas teorías han respondido, por señalar algunas prototipo tenemos: la del punto de vista teológico, la del pacto social y la sociológica o histórica; cada una de ellas ha respondido a su ubicación en el contexto histórico, por lo tanto, no debemos olvidar que este ente político ha ido transformándose y adecuándose a las exigencias políticas-sociales que han asegurado su existencia, convirtiéndolo en una Institución de Instituciones.

Etimológicamente, la palabra origen viene de la raíz latina *origine* que significa aquello de donde una cosa procede o arranca. Es indudable que el nacimiento del Estado se debió dar en algún momento, por lo tanto recurramos al pensamiento doctrinario, con el propósito de conocer como se explica el surgimiento de este ente político .

1.1. Diferentes Teorías que explican el origen del Estado

Las teorías propuestas para explicar el origen del Estado nos las muestra Adolfo Posada y las clasifica en:

1. **Teoría Teológica.** Sostiene que el Estado fue creado por Dios, es decir, que tiene un origen sobrenatural.
2. **Teoría del Pacto Social.** Afirma que el Estado es una creación humana, obra de la voluntad del hombre cuyo origen se encuentra en el pacto Social.

3. **Teoría Histórica.** Indica que el Estado es un fenómeno natural; que tiene un origen histórico, derivado de la vida misma de los hombres, a consecuencia de un proceso real y positivo.¹

Es preciso que abundemos sobre las Teorías del Pacto Social y la Histórica o Sociológica, ya que nos parecen particularmente las más acertadas.

La Teoría del Pacto Social o Teoría Contractual. Es representada por Juan Jacobo Rousseau, filósofo ginebrino del siglo XVIII. Que dice que el hombre ha nacido libre; sin embargo, en la actualidad lo encontramos encadenado, o sea, sujeto a la disciplina que supone el vivir en un orden estatal.

Para Rousseau, el **Contrato Social** puede justificar la existencia del Estado, pues dice que, a nadie puede obligarse a perder su libertad natural si no ha dado su consentimiento. Señala que el Estado surge de un libre acuerdo entre los hombres y que no es un hecho que se produzca espontáneamente en la naturaleza.

La Teoría Histórica o Sociológica. Sostiene que el origen del Estado está encontramos en la familia y los grupos sociales primitivos, en los lazos que unían a los hombres, en las formas sociales más rudimentarias que no se derivaban únicamente de los vínculos de parentesco sanguíneo, sino que además de otros factores de sociabilidad.

La convivencia, al hacer resaltar las mayores aptitudes de determinado miembro o miembros del grupo social, crea a favor de ellos una situación dominante, que es el principio de la autoridad. Con la primera autoridad se formó concomitantemente el primer grupo político, al existir gobernantes y gobernados en su forma rudimentaria.

¹ Cfr. **PORRÚA PÉREZ, Francisco, Teoría del Estado**, Ed. Porrúa, México, 1991, p. 410.

A continuación empiezan a distinguirse nuevos grupos sociales unidos por distintos factores de solidaridad. Aparece también un núcleo que tiene en sus manos la autoridad, el poder, y surge así el gobierno como órgano director del grupo social que en esta forma constituye una sociedad política que dio origen posterior al Estado.

El punto de vista histórico trata de determinar cuándo surgió el Estado, cuándo apareció en una sociedad humana con los caracteres que hemos atribuido a la comunidad política. El problema de saber como surgió el Estado es puramente histórico u objetivo. Consiste en determinar el proceso que lo originó. El problema del origen del Estado está íntimamente ligado con el origen mismo de toda sociedad humana que presenta matiz político.²

Después de haber tratado un poco más acerca de la Teoría del Pacto Social y la Teoría Histórica, hemos llegado a la conclusión de que la sociedad política estatal, efectivamente no existió siempre, sino que surgió al formarse pequeños grupos políticos y con ello la autoridad de algunas personas sobre otras.

También podemos indicar que fue un proceso histórico-sociológico el que llevó a los hombres la necesidad de constituirlo. Esta necesidad se hizo patente, porque los hombres vieron que tenían que lograr un bien de categoría superior al bien propio de cada persona, el bien público. Además Podemos destacar que en el nacimiento del Estado interviene la voluntad del hombre, pero no otorgando un pacto; es decir, no nace en virtud de un contrato, sino que el Estado surge de hecho como algo derivado de la naturaleza social del hombre.

² Ibidem. p. 410.

1.1.2. Evolución del Estado y sus diversos nombres

Desde el punto de vista de la Etimología, la palabra evolución viene de la raíz latina *tione* que significa acción de desarrollarse o transformarse, en este caso, el Estado ha pasado gradualmente de una forma a otra.

La evolución del Estado a través de la historia, ha traído como consecuencia diversas acepciones del mismo, sabemos que su significación fue distinta en la época antigua, o en la medieval; la época moderna lo ha concebido desde innumerables perfiles.

El fenómeno político ha existido desde los tiempos más remotos de la evolución humana. Y ha ido recibiendo en el transcurso del tiempo diversos nombres, que nos dan a entender las variadas formas que ha adoptado en su desarrollo múltiple y complejo.

En los tiempos más primitivos en los que florece la civilización cretense, la sociedad micénica y la sociedad homérica, se conocieron ciudades de cierta importancia, como *Cnosos* y *Micenas*, pero las unidades sociales y políticas fundamentales eran todavía *genos*, que constituían como clanes familiares más o menos poderosos. Los clanes al agruparse daban lugar a las *fratrias* y éstas a su vez a las tribus.

En los poemas homéricos aparece como jefe del *genos* un *basileus*, o sea un rey. Al agruparse varios *genos* y formar una unidad, éste tiene un rey con más poder que se designa con el nombre de *basiléuteros*. Este último como verdadero jefe supremo atiende los intereses espirituales y materiales de todos lo *genos* de la ciudad.

Esta organización primitiva fue declinando con los cambios sociales y económicos y dio lugar a las estructuras políticas de la Grecia clásica, entre las cuales destaca la ciudad, la *polis*, que constituyó la forma política fundamental de Grecia en su época de mayor esplendor. Su nombre nos indica que no fueron Estados de gran extensión territorial, sino verdaderas ciudades con alguna extensión de terreno a su alrededor, ciudades pequeñas por su tamaño, pero ricas por su actividad comercial, cultural y política.

Otros términos que se utilizaron en el lenguaje político griego son a parte de *basileias* (reino) y *polis* (ciudad), se usaron también las palabras *koinomía* (comunidad) y *to koinón* (lo común) para indicar la totalidad de la comunidad política de un pueblo.

Roma presentó una evolución política semejante a la de Grecia. Se usaron términos como *populus* para designar la reunión de individuos ligados por un acuerdo unánime en vista de su utilidad común, *res publica*, para denominar la cosa común, *civitas* como una forma que adopta la *res publica* y que consiste en esencia, en una comunidad jurídicamente organizada cuyo centro esta constituido por una ciudad. El régimen de ciudad comprende los tres órganos fundamentales: la Asamblea, el Senado y el Pueblo.

Roma no conoció la especulación política sino muy tardíamente, el mejor estudio de la Constitución romana fue la de Polibio y fue sin duda bajo la inspiración de las ideas griegas. En Roma como en Grecia, el ciudadano *civis* estaba siempre vinculado a una comunidad. Pero esta comunidad se entendía con un sentido jurídico más amplio en Roma. El derecho de ciudadanía *ius civitatis* sobrepasaba ampliamente a la ciudad de Roma.

En la Edad Media, época en que se gestaron nuevas nacionalidades europeas, la diversidad de nombres obedeció a las realidades políticas. Los siglos medievales se caracterizaron por la coexistencia y lucha de formas muy variadas de poder. Sobrevivió, el viejo ideal del Imperio Romano, como símbolo de unidad, de orden y de paz. Y hubo intentos de reconstruirlo con la mentalidad cristiana al servicio de Dios.

Así, a comienzos del siglo IX se constituyó el Imperio Carolingio, con Carlomagno a la cabeza, y hacia fines del siglo X, el Sacro Imperio Romano Germánico, fundado por Otón el Grande. De aquí derivó una nueva terminología, semejante a la romana del *imperium*, en la que se acentuaba el poder de dominación del príncipe.

Como consecuencia de la desmembración del Imperio Carolingio por el tratado de Verdún, del año 843, nacieron formas menores de organización política. Tenemos entre otros a los reinos de Arlés, de Italia y de Bohemia; los ducados de Suabia, Baviera, Franconia y Sajonia; las **marcas** (para la defensa contra las invasiones bárbaras) de Brandeburgo, de Austria de Carintia, de Istria, los condados, de Borgoña y Provenza. Juntamente con éstos existieron también varios principados.

Más adelante al sobrevenir las nuevas invasiones y no poder detenerlas los reyes y los emperadores, nació el fenómeno del **feudalismo**, por el cual los ricos propietarios de tierras se vieron obligados a defenderse por cuenta propia y a defender asimismo a los habitantes de las tierras comarcanas que solicitaban protección.

Se crearon así los castillos, como verdaderas fortalezas y campos atrincherados, y se sometió al vasallaje a los protegidos. Surgió una verdadera autoridad intermedia entre el rey y los súbditos: el señor feudal al que se le obedecía antes que al rey. La región sobre la cual ejercían su jurisdicción –con derecho a acuñar moneda, hacer guerra y administrar justicia– se llamaba Señorío, y era en verdad un pequeño reino dentro del grande.

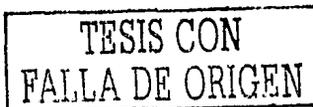
En la baja Edad Media, ciudades enriquecidas por el comercio, entre otras, Francia, Alemania, Italia y España, obtuvieron el derecho de gobernarse por sí mismas y constituyeron verdaderas Repúblicas, con lo cual reapareció la vieja denominación romana.³

1.1.3. Concepto de Estado

El término Estado, para designar la organización política fundamental de los hombres, es de acuñación relativamente reciente en la historia de la cultura occidental. Se remonta apenas al renacimiento humanista de los siglos XV y XVI en Italia. Y sirve para denominar ese tipo histórico que hoy conocemos y estudiamos como el Estado Moderno.

Al llegar a su ocaso la Edad Media, la vida política europea fue adquiriendo características que hicieron necesaria una nueva denominación. Y fue precisamente en Florencia donde comenzó a utilizarse, por vez primera, una palabra nueva que iba a reducir a unidad ese conjunto abigarrado de situaciones políticas: la palabra Estado. Apareció entre las primeras frases de la obra intitulado *El Príncipe* (1513), escrita por el político florentino Nicolás

Ibidem, p. 313.



Maquiavelo, la frase inicial de ese estudio se ha vuelto célebre y allí debe encontrarse, sin duda, el origen moderno de la palabra Estado.

La palabra Estado, etimológicamente, proviene de la raíz latina *status* que significa orden, regla. La palabra Estado tiene también significaciones diversas cuando se le considera dentro de la teoría política. Porque unas veces designa la totalidad de la comunidad política y otras veces se le identifica con algunos de los elementos de la misma: con el poder, o con el pueblo, o incluso con el territorio.

Observemos algunos criterios que explican el concepto de Estado:

El Estado es una máquina destinada a la opresión de una clase por otra, una máquina llamada a mantener sometidas a una sola clase todas las demás clases subordinadas.

V. I. LENIN

El Estado es un producto social, una obra humana que se integra a lo largo de un proceso histórico, plebiscitario de luchas sociales y de intensa transformación de los grupos.

SERRA ROJAS

Por su parte nuestra Constitución en su artículo 40 señala que el Estado Mexicano, es el que admite como características las de constituirse en una República representativa, democrática y federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecidos según sus propios principios. Podemos señalar, que es voluntad del Estado mexicano elegir su forma de gobierno.

Por nuestra parte resumimos diciendo que:

No hay un concepto único de Estado, sino varios, los cuales; sin embargo, se encuentran entrelazados unos con otros. Por ejemplo, el Estado moderno que tras largos siglos de evolución y de luchas se nos presenta en íntima relación con el Derecho, como fuente constante e importantísima de normas jurídicas que hace una labor continua de interpretación, aplicación y sanción de las leyes, a través de sus tribunales judiciales y administrativos.

El Estado es un ente que evoluciona día con día, tiene una estructura de gobierno abocada a la buena administración y sus fines se transforman para adecuarse a lo que demanda la sociedad de su época.

1.2. Fines del Estado

Desde que Aristóteles inició el libro primero de la **Política** diciendo que toda comunidad se constituye en vista de algún bien, se ha considerado la cuestión de fin como algo esencial para el concepto de Estado.

Los fines del Estado son aquellos que nos llevan a determinar cuál es la actividad general del Estado, es decir, lo que debe hacerse de acuerdo al orden jurídico imperante de un país. Por ejemplo, los países llamados democráticos encaminan sus fines a procurar el Bien Común como su máximo propósito.

El Estado, está íntimamente ligado a las funciones o acciones que éste desarrolla, lo lleva a cabo a través de dos clases de funciones: interna y externa. La primera se da dentro del Estado mismo y la segunda, en relación con los demás Estados del mundo; en ambos casos sus funciones son muy diversas: sociales, políticas, económicas y jurídicas.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Algunos autores se han permitido hacer referencia al concepto de fin o fines del Estado, Serra Rojas sostiene que el fin estatal es:

Un elemento necesario para determinar si el ideal contenido en la norma constitucional no se desvirtúa en el orden jurídico imperante, y realiza un propósito no implicado en la norma suprema. Se llama desviación de poder cuando el funcionario se aparta de la finalidad que encierra la ley.⁴

Por su parte Porrúa Pérez señala que:

El fin será el que determine las atribuciones, la competencia material de los diferentes órganos del Estado, y en función de esa competencia se crearán órganos. En este fin está la razón última del Estado y su diferencia específica con otras sociedades.⁵

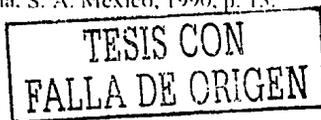
Gabino Fraga considera que:

La actividad estatal está configurada por el conjunto de actos, operaciones y tareas que le atribuye el derecho positivo y, por tanto, está obligado a desarrollar la obtención de su telos, de su fin.⁶

⁴ SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, S. A. México, 1998, p. 25.

⁵ PORRÚA PÉREZ, Francisco, Teoría del Estado, Ob. Cit. p. 313.

⁶ FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, S. A. México, 1990, p. 13.



Los fines estatales son una forma de ser del Estado, tal es su importancia que siempre van a encontrarse presentes en el documento jurídico máximo de cada país, en sus leyes, reglamentos y otros ordenamientos normativos, con el propósito de justificar su existencia a través de los lineamientos respectivos.

El Estado persigue la realización de sus fines a través de las funciones que le son encomendadas a cada uno de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial respectivamente, lo cual estudiaremos más adelante.

1.2.1. La Teoría de Hans Kelsen

La Teoría kelsiana sostiene que el Estado se encuentra al servicio de la norma jurídica.

Kelsen presenta su teoría reduciéndola a términos jurídicos. El error de Kelsen es olvidar que la norma está al servicio del Estado y de sus fines, y, por tanto que el Estado es algo más que la norma jurídica. Es olvidar que el derecho tiene sentido en cuanto sirve de auxiliar al Estado para que cumpla sus fines. El Derecho no es el Estado, sino un elemento de que éste se sirve para encauzar su actividad y para que ésta no sea desorbitada.⁷

Como podemos advertir, Porrúa Pérez, pone por encima de lo jurídico al Estado contradiciendo la teoría Kelsiana sosteniendo que el derecho sirve de auxiliar para cumplimentar sus fines, idea que compartimos.

⁷ PORRÚA PÉREZ, Francisco, Teoría del Estado, Ob. Cit. p. 313.

1.2.2. Fines culturales del Estado

El Estado, asegura su existencia, al perseguir y lograr la realización de sus fines. El Estado, como ente cultural, señala Porrúa Pérez, tiene por objeto la obtención de un fin. Ya sabemos que todo producto de la naturaleza se caracteriza por llevar dentro de sí una finalidad, aquello para lo cual es creado por el hombre. Siendo el Estado una institución humana, tiene naturalmente un fin. No puede dejar de tenerlo. Los hombres que componen el Estado, los gobernantes y los gobernados al agruparse formando la sociedad estatal, persiguen un fin. El Estado encierra en su actividad la intención que es la determinante y el motor de toda estructura.

En el campo cultural y educativo, el Estado encamina sus fines, a la extensión cada vez mayor de la instrucción básica para todos los ciudadanos, a la multiplicación de universidades e institutos tecnológicos y de estudios superiores, a la creación de nuevos centros de investigación científica, mediante los cuales estimula los talentos naturales de la población y ayuda al hombre de cultura media a conocer mejor los hechos nacionales y mundiales y para que actúe eficazmente en la transformación de su ambiente.

1.2.3. Fines económicos del Estado

Los fines económicos del Estado, van encaminados a promover, con su política industrial, financiera y bancaria, el impulso de las fuerzas económicas del país. Reconoce y da validez jurídica a sus asociaciones, proporciona leyes y reglamentos, señala los justos límites de la iniciativa privada y evita, mediante sus sistemas de control y vigilancia, que haya una concurrencia desenfrenada y se constituyan monopolios ruinosos para el bienestar general.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1.2.4. Fin supremo del Estado

El hombre individualmente considerado, tiene como fin propio un bien, que consiste en la perfección plena de su naturaleza racional. Pero por su constitución metafísica y ética, necesita de la sociedad para alcanzar esa perfección. Por tal razón, su bien personal aparece supeditado, al Bien Común, el cual es el fin supremo de toda sociedad.

El Bien Común se manifiesta, sobre todo, en los bienes y valores de la sociedad, con los elementos de que dispone, asegura en beneficio de la persona humana: el orden, la paz, la justicia, la seguridad, el bienestar. Para la consecución de estos bienes hay que valerse de medios como las leyes, los servicios públicos de toda índole, las sentencias de los tribunales, la educación, la beneficencia, la cultura, el ejercito, la policía etc. Todos ellos siempre al servicio del Bien Común. Traducido éste en proporcionarle al individuo todos los medios necesarios para que pueda por sí mismo lograr aquellos propósitos que le permitan su plena realización.

Los fines del Estado constituyen la justificación de su existencia, es decir, lo que se propone. Por ejemplo, la justicia y la seguridad pública que traen como consecuencia el Bien Común, y con ello la armonía social.

1.3. División de Poderes

La separación de poderes se forjó con la idea de combatir los regímenes absolutistas, los cuales durante mucho tiempo, habían detentado el poder en forma anárquica y habían abusado del mismo y corrompido en perjuicio de la sociedad. De tal modo que se estableció que el poder debía estar dividido en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, que debían estar representados cada uno por

personas distintas, y que debían frenarse el uno al otro, garantizando el equilibrio del poder.

1.3.1. Aristóteles

Aristóteles, y posteriormente, el Inglés John Loocke, proponen la distribución de los poderes del Estado, recomendando que debía establecerse un sistema de frenos y contrapesos para guardar su equilibrio.

La distinción entre las funciones del Estado es muy antigua, Aristóteles, en la **Política**, indica que son esenciales a toda *polis* los órganos deliberativos, entendiendo por estos la función legislativa, los órganos de la magistratura y los órganos judiciales. Pedía que la tarea de dar leyes, de administrar y de juzgar estuviera a cargo de diversas personas o instituciones. Pero esta distinción se oscureció frecuentemente en la Edad Media y de un modo especial en las monarquías absolutas de la Época Moderna, de las cuales fue prototipo la francesa.

1.3.2. John Loocke

La obra de John Loocke, es considerada como mérito del constitucionalismo inglés del siglo XVII, en la lucha contra el poder de los reyes, al haber puesto nuevamente de relieve la necesidad de la División de Poderes. En la Revolución de 1688 obtuvo un triunfo decisivo al hacer aceptar a los nuevos reyes de la casa de Orange –Guillermo y María- el *Bill of Rights*, su compromiso a no lesionar los derechos de sus súbditos sin ley previamente aprobada por el Parlamento y sin concederles las garantías del debido proceso legal.

A Loocke corresponde el reconocimiento de haber proporcionado una base científica de valor jurídico a la teoría de la División de Poderes, y, sobre todo, a Montesquieu, que la llevó a su mayor extremo, observando los vicios que existían en el funcionamiento de las instituciones parlamentarias en Francia comparándolas con Inglaterra.

1.3.3. Montesquieu

Montesquieu tomó de la Inglaterra del siglo XVIII, embebida de la doctrina lockiana, la inspiración y los materiales para redactar en 1748, su célebre obra **El Espíritu de las Leyes**.

Es así como Montesquieu analiza las tres principales formas de gobierno (República, Monarquía y Despotismo). Entre otras cosas sostiene que debe darse una separación y un equilibrio entre los distintos poderes con el fin de garantizar los derechos y las libertades individuales.

Montesquieu sostuvo que debía procurarse la División de Poderes de acuerdo con el contenido de sus funciones, fijando con claridad sus respectivas esferas de competencia, evitando las interferencias de la actividad de unos en los campos correspondientes de los demás.

De acuerdo con Montesquieu, son muchas las ventajas derivadas de ese sistema, entre las que destacan la eliminación del peligro de que un órgano ignore cuál es el campo preciso de sus atribuciones y lo desborde. Esto puede suscitarse sobre todo en el Ejecutivo, que podría absorber las funciones del legislativo, convirtiéndose en dictador.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Montesquieu indicó que ninguna forma de gobierno en sí era buena, de modo esencial, sino que su valor era relativo, tanto que si tal valor se modificaba, se produciría materialmente una revolución y con ello, la determinación de cierto tipo de Estado.

La teoría de Montesquieu fue recogida en primer término, por las Constituciones de los Estados Unidos y de Francia, en las que se afirmó que no existe Constitución Política, si ésta no se apoya en la separación de poderes. Cabe destacar el grado de desarrollo presentado por Montesquieu en su clasificación de los tipos de gobierno, (República, Monarquía y Despotismo). La República, en donde el pueblo junto o sólo una parte de él tiene el poder soberano que descansa en el principio del honor. La Monarquía, donde uno solo gobierna, pero con leyes fijas y establecidas, y el Despotismo, en el cual gobierna uno solo, sin ley y sin regla, haciendo así su voluntad y capricho.

La doctrina de Montesquieu, con el paso del tiempo, ha sufrido precisiones, moderaciones e integraciones; es decir, ha cristalizado en textos positivos que no la han adoptado en forma absoluta sino que siguen sus lineamientos adaptándola a circunstancias prácticas que la hacen de más valor.

1.4. Funciones formales del Estado

El Estado realiza sus funciones apoyándose en el ordenamiento jurídico, esto por medio de actos que realizan los poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial, respectivamente.

Las funciones formales del Estado atienden al órgano de donde emanan, en este caso, a nuestra Constitución, a las leyes y sus reglamentos respectivos.

1.4.1. Legislativo

La función de crear leyes pertenece formalmente al Poder Legislativo. Según el artículo 50 del Código Fundamental, se instituye en un Congreso General, que a su vez se divide en dos Cámaras: una de Diputados y otra de Senadores.

Según el artículo 51 de nuestra Constitución Política. La Cámara de Diputados se conforma por quinientos Diputados en total, de los cuales trescientos diputados son electos por el principio de Mayoría Relativa mediante el sistema de distritos electorales uninominales y doscientos mediante el principio de Representación Proporcional a través del sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

El artículo 56 constitucional por su parte, establece que el Senado se compone de ciento veintiocho Senadores elegidos mediante el principio de votación Mayoritaria Relativa, en cada Estado y en el Distrito Federal les corresponde la elección de dos, y uno será asignado a la primera minoría y los otros treinta y dos mediante el principio de Representación Proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinomial nacional.

Los Diputados y Senadores son designados para un periodo de tres años, no pudiendo ejercer periodos consecutivos. Ambas Cámaras tienen el mismo poder, puesto que representan al pueblo de México por igual.

Se dice que esta función es formalmente legislativa cuando lo que de ella emanan son verdaderas leyes, esto es, normas que establecen situaciones jurídicas generales, permanentes y abstractas, para toda la población o para sectores considerables de ella —obreros, campesinos, banqueros, comerciantes, industriales, militares, etc. -.

La función legislativa es la que tiene por objeto dictar, modificar y revocar las leyes que rigen al país. Su misión es crear el Derecho positivo y cuidar que esté siempre al día, o sea que responda a las necesidades reales de la población.

1.4.2. Judicial

La función de dirimir controversias dictando sentencias, pertenece formalmente, al Poder Judicial, el cual descansa de acuerdo al artículo 94 de nuestro máximo ordenamiento jurídico, en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, Juzgados de Distrito y Juzgados de Orden Común en todas las materias.

Se dice que su función es formalmente Judicial, cuando de ella emana la sentencia aplicada con el fin de dirimir controversias que se plantean sobre las responsabilidades públicas o privadas de los individuos.

La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial, tal y como lo señala Eduardo García Maynez:

La función jurisdiccional puede definirse como la aplicación de normas jurídicas a casos concretos, aplicación que obliga a los particulares y puede hacerse efectiva aun en contra de su voluntad.⁸

En atención a lo referido por la norma jurídica es como el Poder Judicial va a concretar su sentencia, siempre atendiendo a los casos concretos y específicos.

⁸ GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Ed. Porrúa, México, 1982, p. 229.

La función Judicial se concretiza a administrar justicia, aplicando las leyes a los casos concretos y específicos. Su misión esencial es resolver, con base a la ley, las controversias conflictos de intereses que se susciten entre los particulares o entre éstos y las autoridades públicas.

1.4.3. Ejecutivo

La función administrativa, pertenece formalmente, al Poder Ejecutivo, lo ostenta, según el artículo 80 de nuestra Constitución, un individuo denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el cual asume una doble misión: una de orden político y otra administrativa.

Se dice que la función es formalmente ejecutiva, porque a través de la ejecución de las leyes, provee a la satisfacción de las necesidades públicas: orden, paz y justicia, y propio de ellas regirse por el principio de legalidad, es decir, su competencia debe estar claramente establecida en las leyes.

De esta manera, en la actualidad, las funciones jurídicas formales del Estado pueden reducirse a tres: legislar, administrar y juzgar, la primera consiste en la facultad del Estado para dictar leyes, reglamentos, decretos, etc., la segunda, es la encargada de atender los intereses de la comunidad, otorgando servicios públicos (agua potable, luz eléctrica, servicios urbanos, educación, salud pública, etc.), la tercera esta facultada para resolver los conflictos entre los particulares, o bien entre el particular y un órgano del Estado (a través de resoluciones judiciales o soluciones administrativas) impartiendo justicia en los tribunales por los jueces o magistrados correspondientes.

En México estas tres funciones se ejercen formalmente por medio de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial establecidos en nuestra Ley Suprema. Dicha estructura implica, que estos tres poderes se equilibren entre sí, limitando unos a otros, de tal forma, que se evita el desarrollo excesivo de uno de ellos en detrimento y perjuicio de la colectividad.

1.5. Funciones materiales del Estado y colaboración de funciones

Cada uno de los Poderes de la Unión, realiza además de las funciones que formalmente les son encomendadas, otros actos cuya función materialmente es distinta a la que les corresponde. Nuestro Derecho Positivo Mexicano permite una colaboración de funciones y de esta forma se presenta una flexibilidad en la Teoría de la División de Poderes.

Así tenemos que el Poder Legislativo materialmente lleva a cabo las siguientes funciones que no se identifican con aquello que les correspondería.

ACTOS ADMINISTRATIVOS:

- cuando realiza por ejemplo el nombramiento de su personal de apoyo;
- designación de empleados de Órgano Fiscalizador Superior de la Federación (fiscalizadora del empleo del presupuesto de egresos); encargado de la revisión de la cuenta pública anual;
- conceder autorizaciones para aceptar y usar condecoraciones extranjeras;
- autorizar servicios a gobiernos de otros países; resolver respecto a la solicitud del jefe de Estado para salir fuera del territorio nacional;

- el manejo de su biblioteca; su labor editorial;
- sancionar a los legisladores por ausencias;
- ratificación de nombramientos que haga el presidente (funcionarios de hacienda, diplomáticos, cónsules, jefes militares).

ACTOS JURISDICCIONALES:

- cuando realiza la instrucción del juicio político a altos funcionarios;
- la calificación a la elección del Presidente de la República.

Por su parte el Poder Ejecutivo materialmente lleva a cabo las siguientes funciones.

ACTOS LEGISLATIVOS:

- cuando expide reglamentos y disposiciones generales de carácter general;
- leyes de urgencia conforme al artículo 29 de la Constitución Federal;
- modificaciones a las leyes impositivas del comercio exterior según el artículo 131 constitucional;
- legislar de acuerdo a las facultades que le otorga el artículo 73 fracción XVI.

Los artículos mencionados implican una verdadera excepción al principio de la División de Poderes consagrada en el artículo 49 de nuestra ley fundamental.

ACTOS JURISDICCIONALES:

- cuando realiza tareas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y de los Tribunales Agrarios, de las juntas de conciliación y arbitraje;

- ciertos recursos administrativos y algunas actividades de órganos como la Procuraduría Federal del Consumidor, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y otros.

El Poder Judicial materialmente lleva a cabo las siguientes funciones:

ACTOS LEGISLATIVOS:

- cuando emite reglamentos de carácter interno;
- el fijar la jurisprudencia.

ACTOS ADMINISTRATIVOS:

- cuando el Consejo de la Judicatura hace la designación de Jueces de Distrito y Magistrados de Circuito; nombramiento del personal de las distintas dependencias del Poder Judicial;
- inspección a juzgados y tribunales; elaboración de su proyecto de su presupuesto de egresos.⁹

Hay desacuerdo en la utilización del término División de Poderes. Se ha dicho que el Poder no se comparte, pues en la práctica se entiende y se ejerce como una colaboración de funciones, que les permite concatenarse entre sí, para lograr el orden jurídico político que pretende el Estado.

De modo ordinario, normal, toca a cada poder ejercer aquella función que por su naturaleza le está encomendada -administrativa, legislativa o jurisdiccional-, también lo es que, esos mismos poderes ejercitan de hecho, sin salirse de su competencia, y de un

⁹ Cf. I. MARTÍNEZ, Rafael. Derecho Administrativo, Ed. Harla, México, 1998, pp. 188 y 189.

modo excepcional y subsidiario, funciones que son propiamente de otros. A esto le llaman los tratadistas temperamentos al principio de la separación de poderes, o bien la flexibilidad, en la aplicación de dicho principio.

10

Podemos apuntar que, el Estado de nuestros días impone una colaboración orgánica y permanente entre los Poderes de la Unión con el fin de lograr la meta única e indivisible, el bien público.

¹⁰ GONZÁLEZ URIBE. Héctor. Teoría Política. Ed. Porrúa, México, p. 373.

SUMARIO

CAPÍTULO SEGUNDO

INICIOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

2.1. Formas de organización administrativa 2.1.1. Centralización 2.1.2. Descentralización 2.1.3. Desconcentración **2.2. Derecho Administrativo** 2.2.1. Definiciones 2.2.2. Relación con otras disciplinas 2.2.3. Fuentes **2.3. Ciencia de la Administración** 2.3.1. Derecho Publico y Derecho Privado 2.3.2. Derechos y obligaciones administrativas 2.3.3. Relación jurídica administrativa.

CAPÍTULO SEGUNDO

2. INICIOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

Para hablar de los inicios de la Administración Pública mexicana, es preciso remontarnos a 1851, año en que se dan los primeros brotes e intentos por sentar las bases de un derecho público y, por lo tanto, de una Administración Pública nacional.

Teodosio Lares, hombre conservador del Ateneo mexicano, en la fecha que antecede, dicta **Catorce Lecciones de Derecho Administrativo**, obra que constituye sin lugar a duda parte importante en el desarrollo de esta materia en México. Cabe destacar, que no es sino hasta 1867 *Ca*, cuando empieza el estudio y la revisión de sus trabajos con objetividad, merced al cual se inicia el reconocimiento a sus méritos.

En aquella época proliferaba la objeción política, de que las obras de Lares tenían una tendencia conservadora y se vinculaba como el legado de Santa Anna, además, se hacía difícil estudiar las obras de alguien que había servido al Imperio de Maximiliano.

Ignacio Luis Vallarta, político y jurista mexicano, en 1878, siendo presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, condena la obra de Lares **Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo**, del 25 de mayo de 1853, misma que a mediados del siglo XIX sirvió de orientación a nuestro Derecho Administrativo.

El punto medular de la discrepancia entre Lares y Vallarta era que el primero como publicista tenía una formación continental europea, y el segundo poseía una formación norteamericana y también una tendencia liberal.

En la actualidad, los estudiosos de Derecho Administrativo, guardan respeto a la obra de Lares, pues se considera como punto de partida para la orientación de esta joven disciplina jurídica.

2.1. Formas de organización administrativa

El artículo 90 constitucional señala la forma de organización de la Administración Pública en México. Esta forma de organización se divide en Centralizada, Desconcentrada, y Paraestatal, las cuales abundaremos en los siguientes párrafos.

El Derecho Administrativo encuentra en su organización la herramienta indispensable para la adecuada realización de su actividad administrativa. Dicha organización registra diversas formas entre las que destacan la centralización, la descentralización y la desconcentración que, lejos de excluirse, coexisten y se complementan, porque las tres tienen por objeto común, en principio, organizar o sistematizar el funcionamiento de la Administración Pública.¹¹

2.1.1. Centralización

En México la **Administración Pública Centralizada**, en el ámbito federal, queda bajo la responsabilidad del titular del Poder Ejecutivo y se integra según el artículo 1 de la **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal** por: la

¹¹ Cfr. **FERNÁNDEZ RUIZ**, Jorge. Panorama de Derecho Mexicano, Derecho Administrativo. Serie Jurídica, México, 1977, p. 18.

Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica.

Las características que identifica a la centralización son: a) Facultad o poder de nombramiento; b) Facultad o poder de mando; c) Facultad o poder de vigilancia; d) Facultad o poder disciplinario; e) Facultad o poder de revisión; f) Facultad o poder para resolver conflictos en caso de competencia.

Por el paralelismo de las formas, **La Administración Pública Centralizada del Distrito Federal**, según el **Estatuto de Gobierno del Distrito Federal**, será centralizada, descentralizada y paraestatal y queda bajo responsabilidad del Jefe del Distrito Federal, el cual será asistido por las Secretarías a su cargo, la Oficialía Mayor y Contraloría General. Esto a partir del 4 de diciembre de 1997 fecha en que el Distrito Federal deja de ser parte de la Administración Pública Federal.

La Centralización Administrativa *latu sensu* conduce a la unidad en la ejecución de las leyes y en la gestión de los servicios. En el ámbito administrativo, la centralización pura se caracteriza por depositar en el titular del máximo órgano administrativo el poder público de decisión, la coacción y la facultad de designar a los agentes de la administración pública. Esta forma de administración implica la existencia de un vínculo de subordinación jerárquica. Este vínculo une a los órganos administrativos para que actúen dentro de su esfera de competencia ejerciendo sus facultades de una ordenada organización.

Algunas características de las formas de organización administrativa centralizada son la existencia de una relación jerárquica y las facultades que el superior posee frente a sus subordinados lo cual ayuda a garantizar la unidad de acción administrativa.

2.1.2. Descentralización

El artículo 90 constitucional y 3° de la **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal** se refieren a la **Administración Pública Paraestatal Federal**. Señalando las Entidades que la conforman.

La Descentralización alude a un sistema propenso a transferir de un determinado centro de toma de decisiones, un conjunto de atribuciones, funciones, facultades, actividades y recursos a favor de órganos, instituciones o regiones que se hallan en una situación de cierta subordinación, más no en una relación de jerarquía, respecto del centro.

La **Administración Pública Paraestatal del Distrito Federal** se conforma según la **Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal (LOAPDF)**, por las siguientes entidades: a) los organismos descentralizados, b) las empresas de participación estatal mayoritaria , y c) fideicomisos.

El **Estatuto de Gobierno del Distrito Federal** en su respectivos artículos, así como el numeral 33 de la LOAPDF señalan que son organismos descentralizados las entidades con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la estructura legal que adopten, creada por decreto del Jefe del Distrito Federal o por la Ley de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a iniciativa que presente el Presidente de la República o el propio Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Los órganos descentralizados *latu sensu* mantienen un régimen jurídico especial que les permite actuar con determinada autonomía orgánica y técnica, manteniendo con el poder central las estrictas relaciones de control referidas a la política general, económica y administrativa del Estado.

2.1.3. Desconcentración

La Administración Pública Desconcentrada, en el ámbito federal, lleva a cabo las actividades y actos administrativos, en representación del órgano central; por ejemplo las Secretarías que tienen oficinas o delegaciones en los Estados de la República como la Secretaría de Relaciones Exteriores, la de Desarrollo Social o la de Hacienda y crédito Público. La base legal de esta facultad la señala el artículo 17 de la LOAPF que a la letra dice:

Para la mas eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

Existen órganos desconcentrados con diversas características, conformaciones, y facultades, esto depende de la naturaleza de la actividad que tienen encomendada por ejemplo: el Instituto Politécnico Nacional (IPN), la Comisión Nacional del Deporte (CONADE), el Instituto Nacional de Ecología (INE), la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO), etcétera, para conocer su naturaleza jurídica habría que ir directamente a la legislación que los regula, pudiendo observar que los órganos desconcentrados gozan de cierta autonomía técnica financiera y hay algunos con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Por lo que respecta a la **Administración Pública Desconcentrada**, en el Distrito Federal, según el artículo 8° de la LOAPDF se compondrá de Delegaciones por medio de las cuales cumplirá su cometido (descongestionar a los órganos centrales, para dar una solución fluida a los asuntos administrativos).

La Desconcentración *latu sensu* consiste en una forma de organización administrativa, en la cual se otorga al órgano desconcentrado determinadas facultades de decisión limitadas y un manejo autónomo de su presupuesto o de su patrimonio, sin dejar de existir el nexo de jerarquía.

Los órganos desconcentrados se sitúan en el régimen de la centralización administrativa y se caracterizan por estar dotados de ciertas facultades que les permiten un mejor desenvolvimiento, sin romper totalmente los vínculos de la jerarquía administrativa.

2.2. Derecho Administrativo

El Derecho Administrativo de nuestro tiempo conlleva el propósito de otorgar la satisfacción de las necesidades colectivas, atendiendo el crecimiento desorbitado de éstas; llevando a cabo las acciones gubernamentales que en muchas de las situaciones constituyen una exigencia de las grandes masas de indigentes.

El Derecho Administrativo como toda disciplina jurídica responde a los cambios sociales, por lo tanto, podemos decir que se va desarrollando dentro de una dinámica social para así responder a los requerimientos imperantes.

2.2.1. Definiciones

Innumerables tratadistas, catedráticos y estudiosos del derecho, se han ocupado de definir al Derecho Administrativo; para tener una noción general de cómo es concebida esta importante rama del Derecho Público, observemos la dilucidación señalada por Teodosio Lares.:

Es la ciencia de la acción y de la competencia del Poder Ejecutivo, de sus agentes y de los tribunales administrativos, en relación con los derechos de los ciudadanos, y con el interés general del Estado.¹²

Por su parte Serra Rojas indica que el Derecho Administrativo:

Es la rama del derecho público interno, constituido por el conjunto de estructuras y principios doctrinales, y por las normas que regulan las actividades directas o in-directas, de la administración pública como órgano del Poder Ejecutivo Federal, la organización, funcionamiento y control de la pública; sus relaciones con los particulares, los servicios públicos y demás actividades estatales.¹³

Las definiciones trascritas, son concretas y claras; sin embargo, resulta muy aceptable la adición que realiza Serra Rojas sobre el mismo tema:

¹² LARES, Teodosio, Lecciones de Derecho Administrativo. UNAM, México, 1978, p. 2.

¹³ SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Ob. Cit. p. 140.

Derecho Administrativo es el conjunto de sistemas de normas bilaterales, exteriores, heterónomas y coercibles con profundo contenido consuetudinario, espiritual y ético y que sirve de instrumento para una determinada sociedad humana para encauzar y regular la interferencia Inter-subjetiva de sus componentes, así como las relaciones con otras sociedades humanas, en busca de la realización de los fines comunes y en vista de valores que le son correlativos como la justicia, la libertad, la seguridad y la justicia social.¹⁴

El autor citado hace una rica aportación con su idea sobre Derecho Administrativo, le da una amplitud tal que abarca los elementos más importantes que conforman esta rama del derecho, pues destaca la importancia de las relaciones jurídicas en busca de la obtención del fin común.

Por lo consultado sobre este concepto emitido por diversos autores, exponemos una idea propia acerca del Derecho Administrativo:

El Derecho Administrativo, es una disciplina jurídica, enmarcada dentro del Derecho Público interno, que tiene por objeto otorgar facultades al Poder Ejecutivo, como máximo órgano superior, para conducir la Administración Pública, entendida ésta como la actividad por medio de la cual se pretende regular las relaciones entre la autoridad Administrativa y los particulares, con el fin de lograr la satisfacción de intereses colectivos.

¹⁴ ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General de Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México, 1989, p. 10.

1.2.2. Relaciones del Derecho Administrativo

El Derecho Administrativo, ha tenido que relacionarse con otras ramas y ciencias, algunas veces éstas le sirven de apoyo para explicar su evolución y otras, lo hace con el propósito de regular en ellas las actividades directas o indirectas de la Administración Pública.

Algunas de las relaciones que guarda el Derecho Administrativo con otras disciplinas jurídicas son las siguientes:

1. **CONSTITUCIONAL.** Se ha dicho que constituye la columna vertebral, es la base sobre la cual se objetiviza el Derecho Administrativo. En sus preceptos está contenida tanto la organización como su estructura fundamental. Las relaciones entre los poderes públicos y los derechos fundamentales de los individuos que constituyen una limitación del propio estado. Es indudable que esta rama del Derecho tiene una fuerte influencia y sin duda constituye la base fundamental.
2. **PROCESAL.** El Derecho Procesal interviene en los procedimientos administrativos, así como en el procesos contencioso o laboral-administrativo. Así también coadyuva de manera importante en el derecho de las infracciones, en donde intervienen autoridades administrativas.

3. **INTERNACIONAL.** En virtud de que corresponde al jefe del Estado llevar a cabo las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados, ya sea directamente o a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, esta rama del Derecho adquiere vital importancia, cada vez más por la nueva realidad imperante en el mundo actual.

4. **PENAL.** La averiguación y persecución de los delitos corresponde al Ministerio Público que forma parte de la Administración Pública Centralizada, a pesar de que la LOAPF haya derogado de su contenido a la Procuraduría Federal de la República, la Ley Orgánica de esta Institución la continúa ubicando dentro del Poder Ejecutivo. La ejecución de sus sentencias se hace a través de los Centros de Readaptación y Prevención Social y todo lo concerniente al poder disciplinario y sancionador de la Administración Pública.

5. **CIVIL.** Algunas de las actividades previstas en el Código Civil son desarrolladas por las autoridades administrativas, como el Registro Civil y el Registro Público de la Propiedad. Así también la Administración celebra contratos de índole civil, cuando lo hace en un mismo nivel de personalidad con los particulares. El Código Civil señala la responsabilidad patrimonial del Estado.

6. **MERCANTIL.** Sus reglas se observan en el terreno de la creación y regulación de las empresas públicas, de los fideicomisos, instituciones nacionales de crédito y diversas actividades que reportan cuestiones de naturaleza mercantil.

7. **LABORAL.** En México, los conflictos laborales de primera instancia, se ventilan ante órganos administrativos (Juntas de Conciliación y Arbitraje).

Principales ciencias con las cuales guarda relación el Derecho Administrativo:

1. **HISTORIA.** Esta ciencia siempre será importante para conocer el desarrollo, desenvolvimiento y transformaciones del Estado. Permite el estudio comparado de instituciones administrativas a través del tiempo.

2. **POLÍTICA.** La Política es el arte del buen gobierno, una ciencia necesaria para el estudio general del Estado de los sistemas de gobierno, filosofía y fines del mismo. El Ejecutivo debe llevar a cabo su cometido instrumentando política en todas sus actividades: Política Económica, Política Militar, Política Agraria, Política Ambiental, Fiscal, etc.

3. **SOCIOLOGÍA.** Los fenómenos sociales imponen el estudio de las necesidades y movimientos de su población, por lo tanto, deben tomarse en cuenta los datos aportados por la Sociología para el trabajo del Legislador que sujeta y limita toda la actividad del órgano administrativo.

4. **ECONOMÍA.** Los fenómenos de producción, distribución y consumo de bienes, la intervención del Estado en el desarrollo de la infraestructura y planes de desarrollo económico son actividades que compete regular a la Administración Pública. Las aportaciones dictadas por esta ciencia a nivel internacional dirigen la política económica de los Estados.

5. **ESTADÍSTICA.** Las aportaciones proporcionadas por los censos, catastros demográficos, encuestas, muestreos, etcétera, permiten un estudio cuantitativo de las necesidades sociales y de la realidad del país para proporcionar los medios necesarios de su atención.

6. **TECNOLOGÍA.** Permite la utilización de procedimientos modernos y de gran rendimiento a la Administración Pública,

por ejemplo, la Cibernética así como el uso de satélites de comunicación.¹⁵

2.2.3. Fuentes del Derecho Administrativo

Hay varias clasificaciones acerca de las fuentes, tanto del derecho en general como del Derecho Administrativo; una de ellas distingue a las fuentes formales de las materiales; señalando que las fuentes formales constituyen el derecho aplicable; es decir, las manifestaciones del derecho en la vida de la sociedad para que tenga validez entre sus ciudadanos a través de el derecho escrito o la legislación, la costumbre, la jurisprudencia etc. y las materiales son aquéllas que originan el derecho positivo; es decir, el conjunto de elementos y situaciones que impulsan la creación de normas jurídicas.

Para explicar las fuentes del Derecho Administrativo es preciso que recurramos a las fuentes del conocimiento jurídico pues, son la base que nos sirve para tratar de desentrañar el hecho, fenómeno o materia del conocimiento y pueden ser:

- Las formales, aquellas normas que revisten una forma única determinada mediante la cual el Estado establece su aplicación, y son:
 - a) La ley. Acto que deriva propiamente de la vía legislativa.

¹⁵ Cfr. *Ibidem*, p. 75.

- b) La costumbre. Repetición constante de los mismos actos.
- c) La jurisprudencia. Conjunto de principios y doctrinas contenidos en las decisiones de los órganos jurisdiccionales, y se estima que es fuente indirecta del Derecho Administrativo.

- Las reales.
- Las históricas.

Es indiscutible señalar que la norma jurídica, su interpretación y su aplicación, nutren la función legislativa y jurisprudencial, en virtud de que el Derecho es un ente dinámico y vivo que retoma las conductas sociales conformando un sistema jurídico determinado.

2.3. Ciencia de la Administración

Muchos autores aseguran que los estados antiguos carecían de una ciencia de la administración, por el contrario manifiestan que su estudio científico arranca del siglo XIX. Adolfo Merkl en 1927, señaló:

La ciencia de la administración es, relativamente, de reciente historia; una de las más jóvenes entre las ciencias estatales. Y la ciencia de la administración, considerada como ciencia jurídica, es la más joven de las disciplinas jurídico científicas.¹⁶

¹⁶ MERKL, Adolfo. Teoría General de Derecho Administrativo, Editorial Nacional. 1980.
p. 115

Podemos distinguir dos épocas de la ciencia administrativa: la Política Administrativa, en la que domina el planteamiento político del problema, coincide con la época del Estado Policia; posteriormente la Política Jurídico Administrativa, en la que el punto de vista jurídico domina, al menos teóricamente; donde aparece y florece un Estado de derecho.

Al terminar la II Guerra Mundial se dio el ambiente propicio que permitió el desarrollo a nivel mundial de un Estado intervencionista, solidario y benefactor, que procura el bienestar de su pueblo, (Estado de derecho), esto en sustitución del Estado Gendarme.

La ciencia administrativa, surge como ciencia con su propio objeto de estudio, de armonizar los recursos y los esfuerzos en el capitalismo. Una dilucidación no de los orígenes de la ciencia de la administración, sino de su conformación nos la proporciona Acosta Romero, cuando dice que la Ciencia de la Administración es,

El conjunto de conocimientos sistematizados y unificados sobre las normas, fenómenos e instituciones sociales, relativos a la Administración Pública en busca de principios generales, con un método propio de investigación y desarrollo.¹⁷

En conclusión, los cambios políticos sociales del Estado, fueron los que dieron origen a la Ciencia de la Administración Pública.

¹⁷ ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General de Derecho Administrativo, Ob. Cit. p. 4.

2.3.1. Derecho Público y Derecho Privado

Podemos definir al Derecho Público como el conjunto de normas reguladoras del orden jurídico estatal, de sus relaciones con otros Estados y de los actos de los particulares cuando se desenvuelven dentro del interés general que tiene por fin el Estado.

El Derecho Privado por su parte, es el encargado de regir los actos de los particulares cumplidos en su propio nombre. En éste predomina el interés particular frente al general del Derecho Público.

Desde los inicios del Derecho Administrativo la Administración Pública se vio en la necesidad de emplear en algunos casos los mecanismos y troqueles del derecho privado; hubo una época en la que tal empleo se justificó con la hoy deshecha teoría de la doble personalidad del Estado, conforme a la cual éste podía actuar como tal o como particular y en este último caso se sometía a las reglas del derecho privado.¹⁸

El Derecho Privado fue una de las obras más culminantes del siglo XIX, desde entonces, se ha sujetado únicamente a ser un derecho protector de los intereses de los particulares, mantenedor de sus privilegios y explicación ineludible de las injusticias históricas que a su amparo se perpetraron.

A fines del siglo XVIII el Derecho Público y luego el Derecho Administrativo inician una lucha paralela al desenvolvimiento de las transformaciones sociales, acopian y convierten en principios jurídicos lo que forma el

¹⁸ Cfr. FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. Derecho Administrativo, Ob. Cit. p. 12.

sedimento estable y constante de anhelos de los grupos humanos. A partir de ese momento el vuelo del Derecho Público es brillante e incontenible.¹⁹

El futuro reserva un lugar preferente al derecho que tiene por misión la protección del interés general, a la organización de los servicios públicos y al desarrollo institucional.²⁰

El Derecho Privado ha jugado un papel importante al servir de modelo para la concretización de la ordenación del Derecho Público. Así tenemos que, la Administración Pública, siendo parte del Poder Ejecutivo es regulada por el Derecho Administrativo, tanto en su organización y estructura como en su actividad.

2.3.2. Derechos y obligaciones administrativas

El sometimiento del Estado al Derecho plantea la existencia de relaciones jurídicas, que al tener en uno de sus extremos a un ente público ejerciendo la función administrativa, genera la relación jurídico-administrativa, con la consecuente existencia de derechos y obligaciones recíprocas para las partes que se encuentran unidas por este vínculo.

La relación jurídico-administrativa se integra con los derechos a favor del Estado, que son oponibles a los gobernados, y derechos a favor de éstos,

¹⁹ Ibidem. p. 12.

²⁰ SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Ob. Cit. p. 10.

oponibles a aquél, además de que también pueden existir derechos del Estado frente a otros entes públicos, y los derechos de éstos, las correlativas obligaciones del Estado.

Los derechos que integran la relación jurídico-administrativa reciben el nombre de derechos públicos subjetivos en razón de la naturaleza de la relación, puesto que siempre participará en ella un ente público, regulado por normas de Derecho Público.

2.3.3. Relación jurídico administrativa

La relación jurídica es el vínculo que une a dos o más sujetos de derecho, por el cual uno de ellos (acreedor), titular de un derecho subjetivo, puede exigir del otro (deudor) el cumplimiento de una obligación. Es una relación bilateral que establece una obligación y un derecho.

En el campo del Derecho Administrativo la aplicación de la relación jurídica tiene lugar con el surgimiento del Estado de Derecho, con el cual se transformó al individuo de un sujeto de poder a un sujeto de derecho, al someter al Derecho a la actuación del Estado y proteger los derechos subjetivos de los gobernados.

Los derechos públicos subjetivos de los gobernados se consideran como la facultad de un particular para exigir a la Administración una determinada conducta que se traduce en un hacer, o en dar, o en un no hacer, protegida por el derecho objetivo en forma directa.²¹

²¹ Cf. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo, México, pp. 125, 126.



García de Enterría por su parte señala que:

El administrado es titular de derechos subjetivos frente a la Administración en dos supuestos:

- a) Cuando ostenta pretensiones activas frente a la Administración para la consecución de prestaciones patrimoniales, o de respeto de titularidades jurídico-reales, o de vinculación a actos procedentes de la propia Administración o de respeto a una esfera de libertad formalmente definida; podemos llamar a estos derechos subjetivos derechos típicos (por su identidad con los derechos clásicos del Derecho Privado) o activos.

- b) Cuando ha sido perturbado en su esfera vital de intereses por una actuación administrativa ilegal, supuesto en el cual el ordenamiento, en servicio del más profundo sentido de la legalidad en el Estado de Derecho como garantía de la libertad, le apodera con un derecho subjetivo dirigido a la eliminación de esa actuación ilegal y al restablecimiento de la integridad de sus intereses; a

estos derechos subjetivos podemos llamarlos reaccionales o impugnatorios.²²

Concluimos diciendo que los derechos subjetivos se instituyen sobre el reconocimiento que hace el orden jurídico de un Derecho del sujeto como particular; que puede hacer valer frente a otros sujetos, (los gobernantes) imponiéndoles obligaciones o deberes, en su interés propio, reconocimiento que implica la tutela judicial de dicha posición.

²² GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y Fernández Tomás Ramón, Curso de Derecho Administrativo II, Ed. Civitas, S. A. Madrid, 1991, p. 55.



SUMARIO

CAPÍTULO TERCERO

**MARCO CONCEPTUAL Y ANTECEDENTES DEL OMBUDSMAN
ADMINISTRATIVO**

3. Conceptos de *Ombudsman* 3.1. Antecedentes del Ombudsman Administrativo en Europa 3.1.1. Suecia 3.1.2. Francia 3.1.3. España 3.2. Antecedentes del Ombudsman Administrativo en América 3.2.1. Estados Unidos 3.2.2. Argentina 3.3. Antecedentes del Ombudsman Administrativo en México 3.3.1. San Luis Potosí 3.3.2. Aguascalientes 3.3.3. Distrito Federal.

CAPÍTULO TERCERO

MARCO CONCEPTUAL Y ANTECEDENTES DEL *OMBUDSMAN* ADMINISTRATIVO

3. CONCEPTOS DE *OMBUDSMAN*

En las diferentes legislaciones, la figura del *Ombudsman* se ampara bajo diversos nombres, como por ejemplo: Defensor del Pueblo, Promovedor de Justicia, Defensor del Ciudadano, Comisionado, Procurador Parlamentario, *Mediateur*, Protector, Procurador de Vecinos, Defensor Cívico, Procurador de Derechos Humanos, Abogado Popular y recientemente Procurador Social en el Distrito Federal; albergándose bajo la denominación que le corresponda, sabemos que la existencia del *Ombudsman* es inexcusable debido a la carencia de instrumentos efectivos que salvaguarden los intereses legítimos de los ciudadanos.

3.1. Defensor del pueblo

La figura del Defensor del Pueblo está inspirada en la del *Ombudsman* de origen sueco y también se denomina, según el país, Procurador, Comisario, *Médiateur* o Proveedor de Justicia, etc. En numerosas legislaciones la popularización de esta figura comenzó a partir de la II Guerra Mundial. Desde su origen se trató de una Institución que ofrece mayores garantías a los ciudadanos, al ejercer un control sobre las actuaciones de la administración, aunque su evolución en cada uno de los sistemas se ha ido perfilando de distinta forma.

El Defensor del Pueblo. Tiene entre sus principales funciones la de supervisión de los actos y resoluciones de la Administración Pública y de sus agentes, cuya actuación está encaminada a comprobar si se han respetado los derechos proclamados en cada Constitución o si la Administración sirve con objetividad a los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios que de acuerdo con la ley y el Derecho, deben guiar toda su acción.

Suele tratarse de un órgano unipersonal aunque, en buena lógica, dispone de medios y elementos auxiliares. Por sus especiales características, el Defensor del Pueblo debe ser una persona independiente, por lo que es habitual que este puesto sea incompatible con cualquier otra variante de mandato representativo, cargo político o actividad de propaganda partidaria, con la permanencia en servicio activo en la Administración Pública, con la afiliación a un partido o con el ejercicio de funciones directivas en un partido, sindicato, asociación o fundación, o empleo en los mismos, con la práctica de las carreras judicial o fiscal y con cualquier actividad profesional y liberal, mercantil o laboral.

Por otro lado y como consecuencia de sus funciones específicas, goza de total inviolabilidad y, por supuesto, no está sujeto a ningún mandato imperativo ni recibe instrucciones de ninguna autoridad. Asimismo no puede ser detenido, procesado o perseguido por opiniones o actos realizados en el cumplimiento de su función, salvo en caso de flagrante delito.

Ombudsman Administrativo. La palabra **Ombud**, en Suecia, se refiere a una persona que actúa como vocero o representante de otra. El **Ombudsman** es un representante del Parlamento y por extensión, de los ciudadanos. Este funcionario desde su nacimiento en la Constitución Sueca de 1809, tiene como tarea la defensa de los derechos individuales ante la autoridad, y es un guardián de éstos, nombrado por el Parlamento.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Los rasgos esenciales de la figura *Ombudsman* son los siguientes:

1. El *Ombudsman* es un funcionario independiente y no influido por los partidos políticos, representante de la legislatura, por lo general establecido en la Constitución, que vigila a la administración.
2. Se ocupa de quejas específicas del público contra las injusticias y los errores administrativos; y
3. Tiene el poder de investigar, criticar y dar a la publicidad las acciones administrativas, pero no el de revocarlas.²³

El empleo del término del *Ombudsman* debe ser de acuerdo a estas características, pues de lo contrario sería muy fácil perder de vista los rasgos esenciales y originales del mismo.

El *Ombudsman* en la actualidad es un funcionario independiente, no influido por partidos políticos, representante de la legislatura, establecido en la Constitución sueca, vigila la administración, se ocupa de quejas y los errores de la autoridad administrativa; y tiene el poder de investigar, criticar y dar a la publicidad las acciones de los malos servidores públicos, pero no de revocarlas.

3.1. Antecedentes del *Ombudsman* Administrativo en Europa

Europa ha sido escena de grandes acontecimientos históricos, entre ellos el surgimiento del *Ombudsman* Administrativo, considerado igualmente como

²³ Cfr. AGUILAR CUEVAS, Magdalena. El Defensor del Ciudadano (Ombudsman), UNAM, México, 1991, p. 39.

medio de control de la Administración Pública, y protector de los derechos de los ciudadanos.

3.1.1. Suecia

Suecia es considerado como país de origen del primer *Ombudsman* Administrativo. El surgimiento de esta figura se generó por dos causas; una de carácter interno producido por la existencia previa del Canciller de Justicia, y otra de carácter externo, la cual se debía a la influencia de ideas liberales y de teorías que abordaban el aspecto de la soberanía popular y la División de Poderes.

Los puntos importantes que determinan esta institución, son advertidos por el desorden imperante en Suecia ante la derrota del Rey Carlos XII por los rusos en la batalla de Poltava en 1709.²⁴

El nacimiento del *Ombudsman* lo situamos en el siglo XVI, tanto en Suecia como en Finlandia se instauró la idea original de vigilar la actuación de los Servidores Públicos en defensa de los derechos de los particulares como ciudadanos.

Para orientarnos en el tiempo señalemos de manera cronológica los acontecimientos suecos que fueron marcando el desarrollo de esta importante institución.

²⁴ GONZÁLEZ IBARRA, Juan de Dios. Procuraduría social del Distrito Federal. El Ombudsman Administrativo, 1989-1992, México, p. 120.

En 1715, el Rey Carlos XII, cuatro años antes de su muerte y derrota, mediante la orden de cancillería crea el cargo de Procurador Supremo el cual tenía la misión de vigilar a los funcionarios públicos, para que cumplieran con sus obligaciones.

Más tarde, en 1719, surge el *Jusstitie-Kansler* o Canciller de Justicia, figura dotada de amplias facultades para intervenir sobre la administración real y de justicia. su labor era de información rigurosa al Rey y también, la persecución de tipo penal sobre aquellos funcionarios que se hicieran merecedores a la misma.

Con el paso del tiempo, por determinación del Parlamento, el Canciller de Justicia ya no sería nombrado por el Rey sino por éste. A partir de 1719 hasta 1772, en el periodo denominado de libertad que duró 53 años, se le dio supremacía al Parlamento.

De 1772 en adelante, hubo reposición de poder por parte del Rey, lo que provocó la conspiración que acabó con la vida de Gustavo III, de quien a su muerte ascendió al trono su hijo Gustavo Adolfo IV, quien gobernó Suecia de 1772 a 1809.

En 1809, el Rey Gustavo Adolfo IV, fue destronado pues, deseaba ser monarca absoluto. La nueva Constitución del 6 de junio de ese mismo año, estableció por parte del Parlamento o *Riksdag*, al *Ombudsman* ya con el objetivo concreto de defender los Derechos Humanos.

Una de las características primordiales del *Ombudsman* Sueco, surgido en 1809, es sin duda su radical desconexión con el Rey y su cercana relación con el Parlamento (*Riksdag*) que es quien lo designa, y ante el cual debe rendir su informe de actividad fiscalizadora de la administración de justicia.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Es preciso señalar que el *Ombudsman* conserva su independencia frente al Parlamento, pues, el órgano legislativo sólo puede darle directivos generales pero no instrucciones específicas sobre los diversos aspectos de su actividad, ya que el ejercicio de su cargo es independiente.

En Suecia, el *Riksdag* es el máximo órgano de decisión, consta de una sola Cámara de 349 Diputados, los cuales son electos cada cuatro años, y vigilan la actuación de la Administración Pública, por medio de los cuatro parlamentarios.

En la actualidad la oficina del *Ombudsman* parlamentario sueco consta de cuatro *Ombudsman*, los cuales duran en su cargo cuatro años, con posibilidad de ser reelectos, debiendo ser jurisconsultos de probada ciencia e integridad particular y no estar ocupando otro cargo, además podrán ser destituidos por la pérdida de confianza ante el Parlamento, serán independientes del Rey y del gobierno, se encargarán de vigilar la actuación de todas las dependencias y organismos estatales y municipales, podrán actuar a petición de parte o de oficio. Por último, señalamos que los *Ombudsman*, serán vigilados por un comité legal integrado por miembros del Parlamento.

El desempeño de las actividades de cada uno de los *Ombudsman* es el siguiente:

El Primero. El *Chief Ombudsman*, está encargado de los asuntos relacionados con la Administración Central que no corresponde a los otros *Ombudsman*, coordina la parte administrativa, nombra al personal y realiza funciones directivas;

El Segundo. Es el encargado de investigar las quejas contra los tribunales, Ministerio Público, policías y prisiones;

El Tercero. Se encarga de todo lo relacionado a las fuerzas armadas y supervisa actos de las autoridades locales, y por último;

El Cuarto. Investiga las denuncias de educación y bienestar social.

De las especificaciones funcionales de los cuatro *Ombudsman*, sólo el primero está autorizado para firmar las decisiones finales.²⁵

En Suecia la actuación del Rey queda al margen de la actividad de los cuatro *Ombudsman*, ya que cuentan con independencia en la realización de sus funciones. A partir de 1809 ésta institución ha sufrido a lo más tres reformas las cuales no han modificado la idea esencial de su creación, (la protección de los derechos de los ciudadanos frente a la burocracia).

3.1.2. Francia

El Parlamento aprobó el funcionamiento del *Mediateur* francés; mediante la Ley del 3 de Enero de 1973, reformada el 24 de diciembre de 1976. Esta institución, se inspiró en el modelo escandinavo, en ella el *Mediateur*, no tiene la posibilidad de reelección, no puede ser movido del cargo salvo impedimento

²⁵ Cfr. AGUILAR CUEVAS, Magdalena, El Defensor del Ciudadano, (Ombudsman), Ob. Cit. p. 25.



debidamente comprobado y resuelto por el Consejo de Estado, además se estipula que cualquier persona física o moral que tenga interés jurídico y estime que ha sido afectado por la Administración Pública, podrá dirigir su reclamación ante él.

En Francia, el máximo organismo representativo es bicameral; y está compuesto por la Asamblea Nacional (577 diputados) y el Senado (321 miembros). El Presidente que es elegido para un periodo de siete años, tiene entre sus facultades las de nombrar al primer Ministro y designar al Gabinete de Ministros.

Es importante destacar, que, el *Ombudsman Ejecutivo* es designado por el Consejo de Ministros para un periodo de seis años, durante el cual se encargará de recibir las quejas de los ciudadanos a través del Senado o de la Asamblea Nacional, no podrá tomar órdenes de ninguna autoridad (goza de autonomía), no podrá actuar de oficio contra organismos investidos de una función pública, y será calificado por el Consejo de Ministros y en su caso ser destituido por causa justificada.

El *Mediateur* francés es un gran jurista, conciliador, y reformador que pone su prestigio al servicio del derecho francés. Es un verdadero regulador de la función administrativa pública que pretende utilizar la persuasión y llevar el asunto a un terreno equitativo y apegado a lo legal, evitando así, el mal funcionamiento de la administración por una conducta irregular de abusos, errores, negligencia o la aplicación deshumanizada de leyes y reglamentos o la que resulte de los textos jurídicos mismos, que dañan los derechos fundamentales del ciudadano.

3.1.3. España

Una característica especial del *Ombudsman* Español, es el cargo conocido como Defensor del Pueblo, éste tiene el deber oficial de controlar si los tribunales y las administraciones observan y aplican las leyes correctamente.

En 1971 se da la posibilidad de establecer un *Ombudsman*, esta idea fue condenada y se decía que iba a ser un rotundo fracaso. Finalmente en la Constitución Española de 1978, se establece que el Defensor del Pueblo sería designado por las Cortes Generales (Poder Legislativo), para la defensa de los derechos de los particulares y para supervisar la actividad administrativa.

En junio de 1979, presenta un Proyecto de Ley el Partido Socialista, concretizándose la Ley orgánica del Defensor del Pueblo del 6 de abril de 1981, publicada en boletín el 7 de mayo del mismo año. Es así como el 28 de diciembre de 1982, fue designado el primer Defensor del Pueblo, Joaquín Ruiz Giménez Cortés, hombre de brillante historial en defensa de los Derechos Humanos.

La ley Orgánica del Defensor del Pueblo, establece que el Defensor del Pueblo, sería designado por un periodo de cinco años, que no se sometería a los altos niveles jerárquicos, que desempeñaría sus funciones autónomamente y según su criterio, teniendo facultades para iniciar y perseguir de oficio o a petición de parte, cualquier situación encaminada al esclarecimiento de los actos y resoluciones de la Administración Pública y de sus servidores en relación con los ciudadanos, presidida bajo el principio de informalidad, pudiendo formular recomendaciones a la autoridad correspondiente, siendo siempre imparcial, sugiriendo si es preciso modificaciones a preceptos legales o reglamentarios cuando considerare que lesionan los derechos del individuo o que no le protegen.

En la actualidad y a pesar de la ausencia de los medios coactivos para el cumplimiento de las sugerencias que el *Ombudsman* hace a la autoridad, esto no impide que sea un medio eficaz de control de la Administración Pública, en razón de que sus recomendaciones se traducen en una exhibición pública para aquella autoridad que no ha respetado los derechos inherentes a toda persona.

3.2. Antecedentes del *Ombudsman* Administrativo en América

Así mismo, en países de América, se han acogido figuras semejantes a la del *Ombudsman*, esto ante la imperante necesidad de frenar las actitudes arbitrarias de la burocracia.

3.2.1. Estados Unidos

Entre los países que cuentan con la establecimiento y desarrollo nuevo de la figura del *Ombudsman*, se encuentra Estados Unidos.

Se dice que fue en Nueva York, en el Condado de Nassau donde se estableció por primera vez la figura del *Ombudsman*, el 31 de Mayo de 1966. El Ejecutivo del Condado designó a una persona para que actuara como Protector Público de los ciudadanos contra la ineficacia y los abusos del gobierno. Posteriormente, en Hawai se aprobó la Ley de *Ombudsman*, el 30 de Abril de 1967, en ella el *Ombudsman* genuino, es designado por la Legislatura, por un periodo de seis años y con el voto de las dos terceras partes de las Cámaras podrá ser destituido.

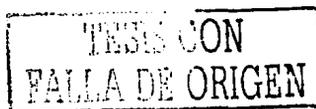
A partir de 1967, en más de la mitad de los Estados se han presentado proyectos y proposiciones para la implantación del **Ombudsman**, incluyendo a California, Illinois, Michigan y New York. En Michigan se han establecido Planes de Gestoría en donde los **Ombudsman** son designados por el Ejecutivo del Gobierno.

En Nebraska en 1969, Iowa en 1972. New Jersey en 1974 y Alaska en 1975 se introduce el sistema escandinavo, y el funcionario es designado por la Legislatura Local, con facultad de recibir recomendaciones directamente de los gobernados contra los actos de la autoridad administrativa. La función del **Ombudsman** no varía mucho pues se encarga de investigar y formular recomendaciones lo cual no cuenta de la fuerza coercitiva y tienen que enviar un informe al Legislativo de la entidad respectiva.

En Estados Unidos, a últimas fechas, la figura del **Ombudsman** ha sido muy difundida hasta el punto de nombrar **Ombudsman** en las universidades, juntas escolares y organizaciones públicas y privadas, etc.

Una de las complicaciones que se palpan en el establecimiento de los **Ombudsman** por medio del Ejecutivo, es que el Protector Público no cuenta con el requisito esencial de ser un representante de la Legislatura, dotado de independencia, por lo que debe conservar el significado preciso del concepto, asegurando así su independencia y neutralidad, para no caer en preferencias de partidos políticos.

Dada la extensión de los problemas a nivel federal, al sistema presidencialista y a su estructura, no es factible que se acoja en años inmediatos un plan de **Ombudsman** a gran escala por lo que la proposición de los mismos se dará por lo pronto, a nivel estatal y local.



3.2.2. Argentina

En este país, al igual que en los demás, la figura del *Ombudsman* surge por la imperante necesidad de proteger y salvaguardar los derechos de los ciudadanos contra actos u omisiones de los Servidores Públicos que lesionan sus derechos. Facultado para hacer recomendaciones a las autoridades por hechos u omisiones realizados en perjuicio de los gobernados, en el caso de que las recomendaciones no sean atendidas, además tendrá la facultad de dirigirse al Congreso de la Unión. Cuando realice su informe anual hará publicidad de los logros y de las recomendaciones que no fueron atendidas, dándole así a la ciudadanía un panorama de las funciones que le corresponden y agradeciendo la confianza y el apoyo participativo de la sociedad.

La elección del Defensor del Pueblo argentino, se hará a través del Congreso de la Nación. La Comisión de Diputados y de Senadores alternativamente presentarán una lista de los candidatos para ocupar el cargo; posteriormente reunidos en una asamblea, indicarán al más apto, así mismo, le otorgarán en el acto la fortaleza legal y constitucional que requiere.

El cargo del Defensor argentino durará cinco años con la posibilidad de ser reelegido por una ocasión más. El titular, tendrá la facultad de nombrar dos adjuntos los cuales le apoyarán llevando el control y la solución de las quejas presentadas ante él.

Algunas características que envisten al Defensor del Pueblo argentino, es que tiene autonomía en la realización de sus funciones por lo que nadie le dice como actuar, realizará sus funciones a petición de parte o por oficio, y es preciso señalar que, cuenta con solvencia moral y buena reputación cívica.

3.3. Antecedentes del *Ombudsman* Administrativo en México

El *Ombudsman* en nuestro país, surge en época reciente. Esta figura tiene sus antecedentes en algunas Entidades Federativas, como ejemplo podemos señalar:

La Procuraduría de Pobres de San Luis Potosí, creada en 1847 y representada por Ponciano Arriaga.

La Procuraduría de Vecinos de Colima, creada por acuerdo del Ayuntamiento y que posteriormente se institucionalizó en la Ley Orgánica Municipal el 8 de diciembre de 1984.

La Defensoría de los Derechos de los Universitarios, creada por la UNAM el 3 de enero de 1985 la única considerada realmente efectiva desde su implementación.

Defensoría de los Derechos de los Vecinos, creada por decreto del Ayuntamiento de Querétaro el 22 de enero de 1988 y que tiene como principal tarea investigar las quejas que los particulares presentan en contra de la autoridad administrativa. Teniendo el *Ombudsman* la obligación de presentar un informe bimestral ante al Presidente Municipal y al Ayuntamiento.

La Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal (PSDDF) creada por acuerdo del Jefe del Departamento del Distrito Federal (JDDF) el 29 de enero de 1989.

La Procuraduría de Protección Ciudadana de Aguascalientes, creada el 14 de agosto de 1988 y que posteriormente se integró como Secretaría Ejecutiva e la Comisión Estatal de Derechos Humanos establecida por Decreto Ejecutivo publicado el 17 de junio de 1990.

Destaquemos en los siguientes puntos, La Procuraduría de Pobres de San Luis Potosí, La Procuraduría de Protección Ciudadana de Aguascalientes y La PSDDF, pues son consideradas antecedentes de mayor relevancia para el establecimiento del *Ombudsman* Administrativo en nuestro país.

3.3.1. San Luis Potosí

En San Luis Potosí, es donde surge el primer *Ombudsman* mexicano, en la -época de la anarquía- llamada así por Justo Sierra; cuando se llevaban a cabo las batallas permanentes por erigir la nación y el Estado mexicanos.²⁶

Ponciano Arriaga, abogado, ideólogo, político liberal y mexicano oriundo de San Luis Potosí, sentó el primer antecedente histórico nacional del *Ombudsman* mexicano, al presentar en el año de 1847, siendo Diputado Local, la Iniciativa de Ley para la Creación de la Procuraduría de Pobres de su Estado.

En su proyecto don Ponciano Arriaga -que diez años después encabezaría el Congreso Constituyente y sería llamado el padre de la Constitución Liberal de la Reforma- defendió con suma claridad su idea republicana, apoyada en la acción cotidiana y en la supremacía necesaria de la ley frente a los intereses fraccionales de la época o los abusos del poder. Sostiene

²⁶ Cfr. GONZÁLEZ IBARRA, Juan de Dios, Procuraduría Social del Distrito Federal, Ombudsman Administrativo, Ob. Cit. p. 106.

también la necesidad de que el Estado asuma una función social, pues debe procurar el bienestar de la mayoría de los ciudadanos, que demanda asistencia en la justicia, la salud y la educación, lo cual es la condición fundamental de la legitimidad del poder.²⁷

En nuestro país hubo intentos desde el siglo XIX, por otorgar al hombre mecanismos de defensa frente al poder,

Con el propósito de defender a los desamparados de las injusticias, atropellos y excesos realizados por algunas autoridades y agentes públicos, también tenían la misión de procurar el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas pobres, favoreciendo su ilustración y bienestar.²⁸

Es preciso señalar que la Procuraduría de Pobres de San Luis Potosí, no cumplió adecuadamente con sus objetivos, motivo por el cual no trascendió en otras legislaciones del país; sin embargo, es considerada como antecedente importante de la defensa y la protección de los derechos de los ciudadanos en México.

²⁷ ZAMBRANO GRIJALVA, José de Jesús. Procuraduría Social del Distrito Federal, Revista de Administración Pública RAP. México, 1998, p. 202.

²⁸ OJEDA PAULIADA, Pedro. Revista de Administración Pública RAP. México, 1998, INAP. Instituto Nacional de Administración Pública A. C., No. 97, p. 6.

3.3.2. Aguascalientes

El Ejecutivo Local del Estado de Aguascalientes, fue el segundo que aprobó la integración y el funcionamiento del *Ombudsman* mexicano, para lo cual adiciona la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, insertando el capítulo IX, refiriéndose a la protección de la ciudadanía, con la firme intención de brindarle los instrumentos y el camino que le permitiría una vida democrática y efectiva.

La figura del *Ombudsman* de Aguascalientes, nacida el 14 de agosto de 1988, fue inspirada en La Procuraduría de Pobres, de don Ponciano Arriaga. En ella, se estipuló que la duración del cargo de Procurador sería de tres años, que estaría apoyado por un secretario general y el personal idóneo correspondiente; y así mismo, que debía presentar anualmente un informe por escrito de las actividades y logros alcanzados, ante el Gobernador y el Consejo Estatal.

El Procurador (*Ombudsman*) de Aguascalientes, tiene entre sus facultades las de recibir las quejas de los ciudadanos que sientan afectados sus derechos a consecuencia de los actos u omisiones de los servidores públicos; puede también, solicitar información a las autoridades, hacerles recomendaciones, e incluso pedirles se apeguen al orden legal y constitucional.

Recientemente la Procuraduría de Protección Ciudadana se integró como Secretaría Ejecutiva a la Comisión Estatal de Derechos Humanos establecida por Decreto Ejecutivo publicado en junio de 1990.

El éxito de esta figura, se sigue logrando gracias a la autonomía y autoridad moral con la que cuenta, pues es preciso señalar que carece de carácter coercitivo.

3.3.3. Distrito Federal

La primicia por implementar un *Ombudsman* Administrativo en la ciudad de México, que velara por la protección de los derechos de los gobernados, la encontramos en la creación de la PSDDF, ahora Procuraduría Social del Distrito Federal (PSDF).

Manuel Camacho Solís, en aquel entonces JDDF, creó por acuerdo la PSDDF, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el 25 de enero de 1989. (constó de 17 artículos y seis transitorios).

La Procuraduría Social, desde su creación, se concibió como un medio de control de la Administración Pública en ese momento, del Departamento del Distrito Federal (DDF), que pretendía mejorar las relaciones de ésta con los ciudadanos, teniendo la función de evitar o rectificar las deficiencias o irregularidades de los malos Servidores Públicos, salvaguardando así los intereses de los gobernados.

Poco después, **El Manual de la Organización de la PSDDF**, fue publicado en el DOF, el 17 de julio de 1989, y se constituyó como instrumento jurídico para determinar la estructura orgánica, funciones, sistema de comunicación, coordinación y principales procedimientos administrativos que se llevarían ante la Procuraduría Social (constó de veintiséis artículos y tres transitorios), fue firmado también por el JDDF. A partir de la publicación del **Manual de la PSDDF**, empezó a funcionar la Procuraduría Social, el 17 de julio del mismo año.

Con posterioridad, se crea el Acuerdo por el que se delegan a la Procuraduría Social, el ejercicio de las facultades concedidas al DDF, en los artículos 30 y 41 de la **Ley sobre el Régimen de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el**

Distrito Federal (LSRPCIDF), relativas a la conciliación de conflictos de carácter condoninal, y el registro de administradores de condominios, publicado el DOF el 15 de diciembre de 1993. (constó de dos artículos y un transitorio), fue firmado por Manuel Aguilera Gómez, en ese entonces, JDDF.

En diciembre de 1997, el Partido de la Revolución Democrática presentó una iniciativa de Ley de la Procuraduría Social del Distrito Federal, con el fin de otorgar a la Procuraduría Social una proyección institucional y un marco jurídico más preciso, dotado de autoridad moral e independencia funcional. Es hasta el 28 de Abril de 1998, cuando es aprobado el decreto por el que se crea la Ley de la Procuraduría Social del Distrito Federal, (LPSDF) publicada en Gaceta Oficial del Distrito Federal (GODF) el 22 de mayo de 1998 -consta de ochenta y tres artículos y nueve transitorios-.

Con anterioridad la Procuraduría Social, conforme a la LOAPDF se encontraba adscrita a la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal, como una dependencia en su calidad de órgano desconcentrado, ahora con la aprobación de la LPSDF se ha otorgado a la misma, una proyección jurídica más precisa y con ello la seguridad legal que respalda su existencia, al otorgarle la naturaleza de organismo descentralizado, como una entidad del Sector Paraestatal.

Lo antepuesto constituye, un informe básico de los antecedentes que permitieron el funcionamiento del **Ombudsman** Administrativo en la PSDF. Advertimos pues, que la adopción de esta figura es reciente y que sin lugar a duda se tendrán que hacer las modificaciones pertinentes con el fin de que su función se realice con mayor eficacia.

SUMARIO

CAPÍTULO CUARTO

MARCO JURÍDICO DE LA PROCURADURÍA SOCIAL DEL DISTRITO

FEDERAL

4. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 4.1. Ley de la Procuraduría Social del Distrito Federal 4.1.1. Naturaleza y objeto 4.1.2. Integración y funciones 4.1.3. Competencia e incompetencia 4.1.4. Procedimientos administrativos 4.2. Reglamento de la Procuraduría Social del Distrito Federal.

CAPÍTULO CUARTO

MARCO JURÍDICO DE LA PROCURADURÍA SOCIAL DEL DISTRITO FEDERAL

4. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Desde 1917 nuestra Constitución como proyecto nacional basado en el liberalismo social dejó sentadas las bases que permitieron la defensa de los más desprotegidos.

Como vimos en el capítulo anterior, en la historia de nuestro país han existido diversas instituciones que han pretendido la protección de los ciudadanos frente a la autoridad.

Podemos decir que con posterioridad a la creación de la PSDF en 1989, la figura del *Ombudsman* inspiró también la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) Y la reforma del artículo 102 Constitucional publicada en el DOF el 28 de enero de 1992.

El Artículo 102 de nuestra Constitución vigente en su apartado B a la letra dice:

El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus referidas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de los actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o

servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen esos derechos establece la creación de organismos estatales con funciones de defensoría de Derechos Humanos.

Hemos referido el artículo anterior pues en el podemos situar la intención que enviste la PSDF. Es importante que destaquemos algunas de las características que guarda el *Ombudsman* Administrativo (Procurador):

1. Formulará recomendaciones públicas, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.
2. No será competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales etc.

Dicho lo anterior, no debemos olvidar que la LPSDF, del 18 de septiembre de 1998 se encuentra basada en lo dispuesto por el artículo 122, apartado C, Base Segunda, fracción II, inciso b), de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*; que a la letra dice:

El Jefe del Distrito Federal tiene entre sus facultades y obligaciones la de Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos. Asimismo, podrá hacer observaciones a las leyes que la Asamblea Legislativa le envíe para su promulgación, en un plazo no mayor a diez días hábiles.

Si el proyecto observado fuese aprobado por mayoría calificada de dos tercios de los Diputados presentes, deberá ser promulgado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.”

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal otorga facultades a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para expedir leyes relacionadas con su buen gobierno.

4.1. Ley de la Procuraduría Social del Distrito Federal

A partir de la promulgación de la LPSDF, el 18 de septiembre de 1998, se fortalece el marco jurídico de la PSDF, y con ello también, su autonomía, su autoridad moral y su independencia funcional, logrando así reforzar este importante órgano que funge como medio de control, y que constituye una importante labor de defensa de los derechos de los ciudadanos.

Como hemos citado con antelación, la LPSDF es reglamentaria de lo dispuesto por el artículo 122, apartado C, Base Segunda, fracción II, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y de los artículos 48, 49 y 67, fracción II, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, por Decreto del JGDF.

4.1.1. Naturaleza y objeto

La naturaleza de la PSDF radica en que ser un organismo descentralizado de la APDF, de orden público e interés social, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Con carácter autónomo, ya que en el desempeño de sus funciones no recibirá instrucciones o indicaciones de autoridad o Servidor Público alguno.

La PSDF en el artículo 3º de su propia ley, tiene por objeto ser una instancia accesible a los particulares, para la defensa de los derechos relacionados con las funciones públicas y prestación a cargo de la APDF, a efecto de que la actuación de la autoridad se apegue a los principios de legalidad, imparcialidad, eficiencia, honestidad, oportunidad y demás principios establecidos en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

También será su objeto de la PSDF procurar y coadyuvar al cumplimiento de la LSRPCIDF, a través de los diferentes servicios y procedimientos que esta ley establece; y realizar la función de la amigable composición en materia de arrendamiento de inmuebles destinados a la vivienda.

4.1.2. Integración y funciones

La PSDF se integrará por el Consejo de Gobierno, un Procurador, cuatro Subprocuradores y las unidades administrativas que determine el Reglamento.

Según el artículo 17º de la LPSDF, el Consejo de Gobierno será el órgano rector de la Procuraduría y se integrará, con carácter plural y multidisciplinario, por:

- I. El JGDF o la persona que designe, quien lo presidirá;
- II. El titular de la Secretaría de Gobierno o la persona que este designe;
- III. Un representante por cada uno de los titulares de las Secretarías de Desarrollo Urbano y Vivienda, Obras y Servicios, Medio Ambiente, Transportes y Vialidad, Finanzas, Seguridad Pública, y de la Oficialía Mayor; y;

- IV. Seis ciudadanos mexicanos, que gocen de reconocido prestigio y buena reputación y que cuenten con conocimientos o experiencia
- V. en las materias relacionadas con las funciones de la Procuraduría, quienes serán nombrados, a convocatoria del Jefe de Gobierno.

La PSDF estará a cargo de un Procurador, que será nombrado por el Jefe de Gobierno, (PROPUESTA DE REFORMA EN EL SIGUIENTE CAPÍTULO). El Procurador para el cumplimiento de sus responsabilidades se auxiliará de los servidores públicos a los que se refiere el artículo 9º de la ley respectiva y los que determine el su Reglamento.

El Procurador durará en su cargo cuatro años, pudiendo ser ratificado solamente para un segundo periodo por el Jefe de Gobierno, (PROPUESTA DE REFORMA EN EL SIGUIENTE CAPÍTULO).

El Procurador enviará al Jefe de Gobierno y a la Asamblea, un informe anual sobre las actividades que la Procuraduría haya realizado en dicho periodo. Este informe deberá ser publicado en la GODF y contendrá un resumen descriptivo sobre las quejas que se hayan recibido, las investigaciones y conciliaciones realizadas, así como las recomendaciones y sugerencias emitidas que hayan sido rechazadas, cumplidas y las pendientes por cumplimentarse; estadísticas e información de interés.

Las funciones de la PSDF estarán a cargo del Consejo el que contará con un Secretario Técnico, que será designado por el propio Consejo a instancia del Procurador. El Consejo de la Procuraduría tendrá las siguientes funciones:

- I. Aprobar el proyecto de Reglamento de la Procuraduría;

- II. Aprobar el proyecto del Presupuesto Anual de Egresos y de los programas correspondientes;
- III. Nombrar, a propuesta del Procurador, a los Subprocuradores;
- IV. Velar que la actuación de esta Procuraduría se rija por los principios de: imparcialidad, economía procesal, celeridad, sencillez, eficacia, legalidad, publicidad, buena fe, accesibilidad, información, certidumbre jurídica y gratuidad;
- V. Opinar sobre el Informe del Procurador respecto al ejercicio administrativo y presupuestal; y
- VI. Opinar sobre el proyecto de Informe Anual que el Procurador enviará al Jefe de Gobierno y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Así mismo la PSDF tiene funciones específicas en materia de atención ciudadana, orientación y quejas; condominal; recomendaciones y promoción del cambio administrativo; y en social y afines.

A. En materia de atención ciudadana, orientación y quejas, el Consejo de la Procuraduría tendrá la función de:

- I. Ser instancia del Gobierno del Distrito Federal para atender las quejas e inconformidades que presenten los particulares, por actos u omisiones de las autoridades de la APDF, por lo que todas las unidades administrativas receptoras de quejas deberán canalizarlas a la misma para su seguimiento y solución;

- II. Orientar gratuitamente a la ciudadanía en general, en materia administrativa, jurídica, social e inmobiliaria, en asuntos relacionados en trámites relativos a desarrollo urbano, salud, educación y cualquier otro servicio público;
- III. Recibir y tramitar las quejas de la ciudadanía relativas a la prestación de los servicios públicos a cargo de las dependencias de la APDF, o de concesionarios o permisionarios;
- IV. Requerir la información necesaria para el trámite de las quejas e instrumentar las investigaciones pertinentes ante las dependencias de la APDF, que corresponda;
- V. Realizar estudios y consultas, foros o encuentros ciudadanos, sobre la problemática y repercusión social que tienen las acciones y programas de la APDF, tomando como referencia las quejas presentadas por los particulares ante la Procuraduría;
- VI. Conciliar conforme a derecho, el interés particular de los quejosos afectados por los actos de las dependencias de la APDF con el interés general de la sociedad; y

- VII. Implementar programas especiales de atención a grupos vulnerables, asesorándolos para la defensa de sus derechos.

La importancia de estas fracciones es relevante, se indica la obligación de la PSDF para atender las quejas presentadas por los particulares, para ello, deben orientarlos en todo aquello que éstos requieran.

Debe la PSDF tramitar y hacer el seguimiento de las inconformidades pidiendo información e indagando con las dependencias involucradas.

La ley esta imponiendo la tarea de realizar foros de consulta para llegar al conocimiento del problema, si desatender la elaboración de programas encaminados a la protección de los derechos administrativos de los particulares.

B. En materia Condominal el Consejo de la Procuraduría tendrá la función de:

1. Orientar, informar y asesorar a los poseedores o adquirientes de vivienda en lo relativo a la celebración de actos jurídicos que tiendan a la adquisición y a la administración de inmuebles si se trata de régimen en condominio;

- II. Asesorar, opinar y procurar el cumplimiento de la LSRPCIDF, el Reglamento interno de los condominios, de las escrituras constitutivas o traslativas de dominio; así como de los acuerdos tomados en asamblea, cuando así se lo soliciten las partes interesadas;
- III. Registrar los nombramientos de los Administradores de los condominios en el Distrito Federal en los términos de la normatividad aplicable y expedir copias certificadas de las inscripciones respectivas;
- IV. Autorizar los libros de asambleas de condóminos del Distrito Federal y llevar su registro;
- V. Orientar y capacitar a los condóminos, en la organización de asambleas generales o de grupo que se celebren de conformidad a la LSRPCIDF, a petición de éstos, del administrador o del comité de vigilancia y asistir a las mismas en calidad de asesores;
- VI. Sustanciar los procedimientos administrativo, conciliatorio arbitral, en las controversias que se susciten con motivo de la

interpretación y aplicación de la LSRPCIDF, del Reglamento interno, de las escrituras constitutivas o de las traslativas, de los acuerdos tomados en asambleas, cuando así soliciten las partes interesadas, las demás que le otorguen la LSRPCIDF y otros ordenamientos jurídicos; y

- VII. Aplicar los medios de apremio previstos en esta ley y las sanciones administrativas conducentes, previas substanciación del procedimiento administrativo, previsto en la ley de procedimiento administrativo del Distrito Federal.

La materia condominal venía presentando varios problemas que habían sido ignorados por la legislación. Ahora, con esta Institución se han dejado al margen cuestiones que parecían no tener solución. Cabe aclarar que al otorgarle facultades de carácter coactivo en esta materia se desvirtúa la idea original del *Ombudsman*, la recomendación.

La asesoría que debe prestar la PSDF para la elaboración y seguimiento de los reglamentos internos, me parece un gran avance, así como el seguimiento del nombramiento de los administradores de los condominios y de la forma en que deben llevar a cabo sus asambleas.

C. En materia de recomendaciones y promoción del cambio administrativo:

- I. Formular sugerencias de carácter interno a la autoridad en materia administrativa y de servicios públicos, previas a la recomendación pública, con base en el análisis de las quejas presentadas por la ciudadanía y los sondeos de opinión realizados por la Procuraduría;
- II. Emitir recomendaciones debidamente fundadas y motivadas, a los titulares de las dependencias de la APDF, como resultado de la investigación de las quejas presentadas por la ciudadanía;
- III. Difundir y publicar las recomendaciones emitidas, a través de la GODF y los medios de comunicación; y
- IV. Elaborar estudios, encuestas y sondeos de opinión para sugerir las reformas o modificaciones a los procedimientos administrativos, con el fin de lograr su simplificación y la mejor atención a la ciudadanía.

La PSDF al emitir sus recomendaciones a las autoridades responsables de la queja formulada, están cumpliendo con su función social, corresponde ahora a los órganos administrativos atenderlas, para que de esta forma se realice con el éxito que el gobernado y el particular esperan.

Si la recomendación es publicada en el órgano oficial de comunicación, la autoridad administrativa será sancionada moralmente, pero esta se verá reivindicada si atiende el llamado de la PSDF con oportunidad.

D. En materia social y afines:

- I. Conciliar e intervenir en las controversias que se susciten entre autoridades y la ciudadanía con motivo de la aplicación de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal;

- II. Participar en la asesoría y orientación ciudadana respecto a todos los servicios públicos que, en virtud del programa de descentralización nacional y por disposición legal, se transfieren al Gobierno del Distrito Federal, como son los relativos a la salud y a la educación;

- III. Establecer una adecuada concertación con las asociaciones civiles y agrupaciones privadas que realizan funciones de asesoría y gestoría social, celebrando para tal efecto los convenios e instrumentos legales que sean necesarios para la eficaz atención de los asuntos que reciban;
- IV. Intervenir en todos aquellos asuntos de interés social que por su naturaleza correspondan a la Procuraduría, e incidan en la relación administrativa de la ciudadanía con los diversos órganos del Gobierno del Distrito Federal; y
- V. Conciliar los intereses entre particulares, grupos sociales o entre éstos y las dependencias de la APDF a petición de parte, y en su caso, proporcionar la orientación necesaria a efecto de que los interesados acudan a las autoridades correspondientes, con el fin de fomentar la sana convivencia y el mayor beneficio social.

La atención social es inherente a la Institución, de manera que lo mencionado por la ley pone de manifiesto la importante función que desarrolla esta Procuraduría.

4.1.3. Competencia

la Procuraduría Social enmarca su tarea en el Distrito Federal, para el cumplimiento de sus atribuciones, deberá contar con oficinas desconcentradas en cada una de las delegaciones del Distrito Federal. La Procuraduría Social tiene competencia para conocer de todas las quejas e inconformidades presentadas por los ciudadanos en las materias antes descritas.

4.1.4. Procedimientos ante la Procuraduría Social

El artículo 28 de la LPSDF señala que los procedimientos que se llevarán a cabo ante la PSDF serán dentro del ámbito de su competencia y que iniciará actuaciones a instancia de parte interesada; o de oficio en aquellos casos en que el Procurador así lo determine.

Los procedimientos que se ventilan ante la PSDF son de carácter administrativo o de carácter condominal. Los de carácter administrativo constan de la Queja y su trámite en materia administrativa, su Improcedencia, Sobreseimiento y Conclusión de la queja, la Conciliación, Investigación, Recomendación, Revisión y los Medios de Apremio.

Por otro lado, los procedimientos que lleva a cabo la Procuraduría Social en materia condominal son: el Procedimiento Conciliatorio, Procedimiento Arbitral, Procedimiento Administrativo de Aplicación de Sanciones y el Registro de nombramiento de administradores de condominios. Así como velar por la Amigable Composición en asuntos de arrendamiento.

Para llevar a cabo cada uno de los procedimientos referidos debemos atender lo que dispone el Reglamento de la PSDF.

4.2. Reglamento de la Procuraduría Social del Distrito Federal

Después del Decreto que otorgó la nueva naturaleza jurídica de la LPSDF en 1998, se expide el Reglamento de la Ley de la Procuraduría Social del Distrito Federal, el 28 de marzo del 2000, el cual tiene por objeto regular las facultades, estructura y funcionamiento de la PSDF como organismo público descentralizado de la APDF. Dicho Reglamento cuenta con 41 artículos y tres transitorios.

Es importante señalar que por Decreto a la Ley de Propiedad en Condominio para el Distrito Federal (LPCDF) publicada en GODF el 10 de febrero de 2000, se abroga la LSRPCDF publicada en el DOF el 28 de diciembre de 1972. Por lo tanto, en la LPSDF cuando se hable de la LSRPCDF se entenderá la LPCDF o Ley Condominal como en la práctica se dice.

La PSDF presentó una renovación reciente en su estructura, así lo señaló el ÓRGANO INFORMATIVO BIMESTRAL DE LAS UNIDADES HABITACIONALES DE LA CIUDAD DE MÉXICO –LA UNIDAD- SEPTIEMBRE-OCTUBRE, 2002, con el fin de que los condóminos reciban mayor y mejor atención.

El Reglamento de la PSDF indica que las cuatro áreas de atención al público de esta institución son:

1. **La Subprocuraduría de Orientación, Quejas y Conciliaciones**, se encarga de dar atención directa a los condóminos que soliciten orientación sobre sus derechos y obligaciones; aquí se levantan las quejas sobre condóminos que infrinjan la LPCIDF, además de ser el área que da seguimiento a estas quejas y que realiza las conciliaciones.

2. **La Subprocuraduría de Concertación Social**, capacita a los administradores, los registra en el libro de actas, acredita las convocatorias y apoya a los condóminos dispuestos a organizar su administración.

3. **La Subprocuraduría de Recomendaciones y Asuntos Jurídicos**, opera cuando se presenta un problema entre condóminos y terceros en el que la institución funge como árbitro, es la que se encarga de resolver las controversias. Otra función que lleva acabo es la aplicación de sanciones pecuniarias a los condóminos u ocupantes, administradores o integrantes del Comité de Vigilancia que transgredan las disposiciones de orden público e interés social contenidas en la Ley Condominal.

4. **La Coordinación de Oficinas Desconcentradas**, donde los condóminos pueden acudir a levantar una queja o solicitar orientación, sin ir necesariamente a las oficinas centrales de la Procuraduría Social.

Además de las cuatro áreas de atención señaladas es importante destacar la labor que desempeña la **Contraloría Interna** en donde los solicitantes de algún servicio a la institución que no reciban un trato adecuado pueden acudir a reportar el servicio o al Servidor Público.

Es indudable que con esta nueva estructura la PSDF al darla a conocer a través de su medio informativo, pretende hacer frente a la necesidad de los ciudadanos por ser atendidos en sus problemas de carácter administrativo.

SUMARIO

CAPÍTULO QUINTO

PROCURADURÍA SOCIAL DEL DISTRITO FEDERAL: REALIDAD Y PERSPECTIVAS

5. Defensa social de los derechos de los ciudadanos 5.1. Procuraduría Social como instrumento político 5.2. Fines que persigue la Procuraduría Social 5.3. Conciliación entre autoridad y particular 5.4. Realidad y perspectivas de la Procuraduría Social 5.4.1. Eficacia de la Procuraduría Social 5.4.2. Capacitación y actualización 5.4.3. Divulgación.

CAPÍTULO QUINTO

PROCURADURÍA SOCIAL DEL DISTRITO FEDERAL: REALIDAD Y PERSPECTIVAS

5. Defensa social de los derechos de los ciudadanos

Hasta aquí y de acuerdo con la investigación realizada en capítulos anteriores es evidente que el *Ombudsman* en su carácter Administrativo, ha tenido la insigne labor de la defensa social de los ciudadanos. Por lo tanto, consideramos necesario que la PSDF, cumpla cada vez más y mejor su cometido: permitir el acceso de los grupos vulnerables al sistema de justicia. Recordemos que:

Justicia como valor o sentimiento social, forma parte de las grandes motivaciones que caracterizan al ser humano. Y aunque hasta el momento la justicia no haya tenido una definición absoluta, puede decirse que representa quizás la mayor aspiración de una sociedad, como dice Kelsen, la identifica como único medio para dar certeza y seguridad a la sociedad de un buen gobierno.³⁰

Por otro lado, la evolución de las procuradurías en sus vertientes civil y administrativa, en la defensa de los derechos de los ciudadanos, juegan un papel substancial puesto que se

³⁰ URSUS JUÁREZ, Roque. Retos y Perspectivas de la Procuradurías de Justicia en los Umbrales del Siglo XXI. Revista de Administración Pública RAP. México, 1998, INAP, Instituto Nacional de Administración Pública A. C., No. 97, p. 18.

encargan de la defensa de los individuos y de los grupos sociales que se encuentran en dificultad de hacer valer sus derechos y acceder al sistema de justicia.³¹

La Procuraduría Social, es pues, una opción que permite salvaguardar así nuestros derechos como ciudadanos evitando sean limitados o violentados por la autoridad administrativa.

5.1. Procuraduría Social como instrumento político

La PSDF tiende a ser instrumento político por varias razones, una de ellas es que la designación del *Ombudsman* (Procurador), no está por encima de los intereses de partidos y grupos políticos; es decir, en su nombramiento no se ponen en práctica principios democráticos; el nombramiento del Procurador lo hace únicamente el JGDF, consideramos que el *Ombudsman* de esta institución se encuentra muy lejos de cubrir con las características del *Ombudsman* Sueco ya que se ciñe y responde a criterios de una política de gobierno que, merced a cuestiones políticas, se le va marcando.

Estamos en presencia de un *Ombudsman* Ejecutivo, con un ámbito de competencia limitado y que por lo tanto está sujeto a la autoridad ejecutiva, de quien dependerá el grado de autonomía que se le brinde. Por esta razón la Procuraduría

³¹ Cfr. *Ibidem*, p. 217.

Social sólo podrá actuar en la medida en que la voluntad política lo permita. ³²

Se dice que el **Ombudsman** debe ser apartidista, que no debe pertenecer a un grupo político o ideología y mucho menos a un grupo de poder. Situación que en la práctica no se lleva a cabo.

En el Distrito Federal, para ser Procurador se requieren de situaciones de índole personal y de confianza, pues debe tener los mismos fines ideológicos y políticos. El **Ombudsman**, es aliado parcial de las conveniencias políticas por lo que no puede operar con libertad y fuerza. Por esta situación es requisito *sine qua non* que el nombramiento del Procurador tenga un mecanismo técnico jurídico diferente al actual; es decir, se propone una reforma al primer párrafo del artículo 10 de la LPSDF que señala, "la Procuraduría estará a cargo de un Procurador, que será nombrado por el Jefe de Gobierno".

Debiera decir: La designación del Procurador estará a cargo de la ALDF, esto con la aprobación del *quórum* correspondiente a las dos terceras partes de la misma. Y en su caso, de acuerdo a lo señalado por el artículo 12 también se hará una reforma para que la ratificación del cargo del procurador se realice bajo los términos de nombramiento propuesto.

Lo anterior, permitiría una designación y ratificación democrática del Procurador. Y no unilateral como actualmente se hace; estaríamos hablando de un **Ombudsman** con independencia funcional y carácter Legislativo.

³² Cfr. ZAMBRANO GRIJALVA, José de Jesús, Procuraduría Social del Distrito Federal, Ob. Cit. pp. 200, 201.

5.2. Fines que persigue la Procuraduría Social

Los fines de la PSDF son indiscutiblemente los de contribuir a la armonía y la paz social. El desorbitado crecimiento de las actividades administrativas, la afectación en grado creciente de la esfera jurídica de los gobernados, los medios tradicionales internos y la justicia administrativa se han vuelto insuficientes para proteger eficazmente los derechos y los intereses legítimos de los administrados, debido al gran retraso en resolverse y a su elevado costo.

El *Ombudsman* Administrativo encuentra en la defensa de los derechos de los administrados la justificación teórica y con ella los fines de su quehacer y de sus recomendaciones.

Es indiscutible que la PSDF es un órgano de propuesta que tiene como fin, dar solución al distanciamiento que existe entre los particulares y la Administración Pública Local; por lo tanto la regulación jurídica obliga a esta Institución al logro de sus fines, abocándose a la tarea encomendada con diligencia y honestidad, pero sobre todo con gran espíritu de compromiso para la solución de estas inconformidades de manera deseada.

5.3. Conciliación entre autoridad y particular

La PSDF desde su creación por Acuerdo del Jefe de Gobierno del DDF y ahora su cambio de naturaleza jurídica por Decreto de la LPSDF tiene la labor entrañable de ofrecer una solución en breve término a través de la conciliación entre la autoridad y el particular y de no conseguirlo, realizar una investigación con base a la cual deberá formular una recomendación, misma que tiene que ser atendida por la autoridad responsable.

5.4. Realidad y perspectivas de la Procuraduría Social

De *facto* la PSDF esta llena de anomalías, si éstas fueran corregidas ayudarían a prestar un mejor servicio, estas incongruencias son de carácter formal, material y humano, de ello hablaremos en páginas siguientes.

5.4.1. Eficacia de la Procuraduría Social

Un punto importante en el presente trabajo de tesis es dilucidar que eficacia tiene la PSDF. Si partimos de que ser eficaz significa atender de manera rápida y correcta los asuntos que aquejan al ciudadano, teniendo como consecuencia la obtención de buenos resultados en su funcionamiento; entonces estamos en oposición a la burocracia: término utilizado para referirse a la Administración Pública en forma peyorativa para denotar pérdida de tiempo, ineficacia y papeleo.

El acceso eficaz y oportuno a la justicia es la bandera de los sistemas de gobierno democrático, habría que ver cómo se lleva a cabo este postulado en la *praxis*.

A pesar de que existen los procesos ante los Tribunales Administrativos, Judiciales, etc. El apoyo de las Defensorías de Oficio, Procuradurías, llámense agrarias, del trabajo; las necesidades sociales y económicas demandan cada vez más la creación de organismos como la PSDF que atiendan sus demandas de justicia; destinadas a la protección de los derechos fundamentales de los particulares a través de los controles de Administración Pública los cuales evitan e influyen para corregir la actuación de los Servidores Públicos.

En la mayoría de los casos el gobernado está en desventaja frente a la Administración Pública y aun cuando existen medios para inconformarnos contra actos ilegales que ésta emite, cada día son más los conflictos de tal naturaleza, por lo que resulta conveniente recurrir a procedimientos más simples, menos formales, más rápidos y eficaces.

5.4.2. Capacitación y actualización

La capacitación y actualización, los recursos humanos y materiales de la PSDF, deben ser atendidos para cumplir los objetivos propuestos en su ley.

Es preciso que la capacitación y actualización se relacionen principalmente con la actividad laboral concreta, incorporando asimismo aspectos teóricos y prácticos que servirán en el mejor funcionamiento de la PSDF.

La capacitación del personal de la PSDF tiene estrecha relación con el cambio social y con el papel del trabajo en la sociedad. Podemos decir, que si existiera capacitación adecuada, ésta se reflejará en resultados óptimos.

Hablar de actualización significa hacer referencia a la llegada de las computadoras, en este caso, podemos señalar que es necesario que la PSDF se haga portadora de los equipos y tecnología si no los más sofisticados, si los necesarios para realizar su trabajo de una manera óptima. La utilización de computadoras y de equipo, están provocando un profundo cambio en los métodos de trabajo, en la estructura de los gobiernos y en la misma sociedad por lo que la PSDF, no debe quedarse al margen.

Los gobiernos, sobre todo en nuestro país, han sido lentos en sus respuestas a estos rápidos cambios, la introducción de equipo, ayudaría a dar rapidez en la atención de la sociedad emergente.

5.4.3. Divulgación

La LPSDF es clara al señalar en su artículo 27 el deber de la PSDF de promover la más amplia difusión de sus funciones y servicios entre los habitantes del Distrito Federal, así como de sus programas de acción social, con el propósito de lograr el mayor acceso de la ciudadanía a las instancias democráticas de gestoría y queja. En este sentido cabe hacer una interrogante, que tan aplicable es este artículo en la realidad social imperante.

Los resultados de la PSDF en la práctica: deben ser su mejor promoción o el reconocimiento del fracaso frente a la sociedad, y en la medida en que su desempeño efectivo pueda servir para vencer los escepticismos, combatidos mediante la acción efectiva de esta institución, esto deberá servir para impulsar una cultura de los derechos del particular, quien ahora estará consiente de que al actuar con valor civil frente a situaciones irregulares o incorrectas, tendrá en estos organismos un apoyo eficaz y no burocrático.³³

De igual modo para incrementar su influencia y autoridad moral, dando transparencia a sus actuaciones, la Procuraduría Social, deberá también difundir ampliamente sus recomendaciones e informes periódicos.

1. Realizar una campaña integral de comunicación social que de a conocer las funciones de la Procuraduría Social y contribuya a fomentar una nueva cultura condominal;

³³ GONZÁLEZ IBARRA, Juan de Dios, La Procuraduría Social del Distrito Federal, Ob. Cit. p. 202.

2. Redimensionar el papel de la Procuraduría Social en la recepción de la queja para detectar potenciales conflictos sociales y plantear soluciones a los mismos. Asimismo, hacer públicos los informes, sugerencias y, en su caso, las recomendaciones que resulten de su actividad;

3. Establecer canales directos de acercamiento con el ciudadano, grupos sociales y organizaciones no gubernamentales con el propósito de explicarles las funciones de la Procuraduría Social, alentar su participación activa en la solución de los problemas y buscar el establecimiento de compromisos o convenios con ellos, ofreciéndoles los servicios de la Procuraduría Social, tanto en lo que se refiere a la atención de la queja, como de los asuntos condominales. Especial atención tendrán los grupos y sectores más vulnerables.³⁴

Es substancial, que haya más difusión sobre las funciones que desempeña la PSDF para efecto de que todo aquel que se encuentre en el supuesto y requiera alguna ayuda o apoyo eficaz pueda acudir a ella a solucionar sus problemas.

³⁴ Ibidem, p. 202.

A continuación, y con independencia de la opinión que tenemos respecto a la organización, funcionamiento y eficacia de la PSDF fue necesario hacer una entrevista a los Servidores Públicos que en ella laboran con el fin de conocer la idea que se tiene de su centro de trabajo y de las perspectivas que asegurarían, según ellos, la prestación de un mejor servicio.

PRIMERA ENTREVISTA

Lic. María Cristina Soto Negrete

JUD de Dictámenes y Recomendaciones

¿CONSIDERA QUE LA PSDF ES UN INSTRUMENTO POLÍTICO?

Si.

¿POR QUÉ? Porque depende de la decisión del titular, dar apoyo a la solución de algunas necesidades de los ciudadanos. Esto quiere decir que el titular va resolviendo las quejas de los ciudadanos en los lugares donde más falta le hace tener presencia, lo cual obedece a los intereses políticos que se le van presentando.

¿CONSIDERA QUE REALMENTE CUBRE LAS NECESIDADES DE LA POBLACIÓN?

No.

¿POR QUÉ? No toda la gente conoce los servicios que puede prestar la PSDF.

¿ES SUFICIENTE LA DIVULGACIÓN QUE HAY RESPECTO A LA EXISTENCIA DE LOS SERVICIOS QUE PRESTA LA PSDF?

No.

¿POR QUÉ? Debido a que no se han establecido programas concretos para impulsarla.

¿FUNCIONA CON ÉXITO LA PSDF?

En la actualidad no.

Se puede decir que funcionaba con éxito en la época en que estaba como Procurador de la PSDF el Doctor Sánchez Pliego, pues, se tomaba en cuenta la noble labor del *Ombudsman* Administrativo el cual realizaba su trabajo basado en la recomendación y la autoridad moral, en aquel entonces no existía la necesidad de los sindicatos ni de los trabajadores de base lo cuales desnaturalizan la Institución.

¿POR QUÉ? Actualmente tenemos una LPSDF híbrida. Antes sólo atendía actos y omisiones, ahora se abundó en el aspecto condominal es coercitivo su cumplimiento y se va desvirtuando su esencia que es la recomendación y el aspecto moral.

¿EXISTE CAPACITACIÓN Y ACTUALIZACIÓN DEL PERSONAL?

No. No, ningún tipo de capacitación. Sería necesario realizar Diplomados, Cursos, etcétera, pero no. No se han implementado, serían muy enriquecedores.

¿POR QUÉ? Se han hecho peticiones por parte de algunos trabajadores, pero simplemente las sugerencias no son escuchadas, existen limitantes

¿CONSIDERA QUE EL PERSONAL ES EL IDÓNEO PARA CUMPLIR EL COMETIDO DE LA PROCURADURÍA?

No.

¿POR QUÉ? Hay trabajadores de base que no asumen esta importante labor de servicio. Creo que esto no es desconocido, sucede en cualquier lugar de la Función Pública.

¿LOS RECURSOS MATERIALES Y HUMANOS SON SUFICIENTES PARA EL DESEMPEÑO DE LA PSDF?

Con referencia a los Recursos Materiales, las líneas telefónicas no son suficientes, hay cuatro para todo el edificio, por la cantidad de inconformidades y quejas presentadas no hay calidad en la atención. En ocasiones no es posible la comunicación ni siquiera entre las áreas de la misma Procuraduría.

En Recursos Humanos, podemos decir que al entrar el sindicato los trabajadores de base no trabajan como debieran. Los de confianza, realizan el trabajo. Ha habido cambios significativos pocos de los que laboran son profesionales, que en otros tiempos desempeñaban cargos más dignos de acuerdo a su capacidad, experiencia y conocimiento del aspecto jurídico administrativo.

Por otra parte, existe un problema no tenemos apoyo secretarial. No hay pasantes, existe apatía por parte de los jóvenes para participar, como prestadores de Servicio Social; se han hecho invitaciones a jóvenes de las instituciones superiores como la UAM Xochimilco y la UNAM pero no han funcionado.

¿TIENE ALGUNA OBSERVACIÓN RESPECTO A LA PSDF EN GENERAL?

Las sugerencias del personal para la mejora en el funcionamiento de la Procuraduría Social quedan limitadas no son tomadas en cuenta, pareciera ser que el cometido de esta Institución pasa a un segundo término.

Se necesitan mejores sueldos para que la gente preparada, con conocimiento, se vea estimulado para llevar a cabo su desempeño laboral-profesional con el compromiso debido.

SEGUNDA ENTREVISTA

Lic. Andrea Concepción Carmona Padrón

Personal de confianza

¿CONSIDERA QUE LA PSDF JUEGA EL PAPEL DE INSTRUMENTO POLÍTICO?

Juridicamente no, en los hechos si.

¿POR QUÉ? En principio, requiere de personal apartidista para que realice mejor su función. Los nombramientos y consecuentes cambios muchas veces se dan de acuerdo a los intereses políticos, los que colocan a sus afiliados en las mejores posiciones sin que tengan la preparación adecuada, mucho menos el compromiso.

¿QUÉ DESEMPEÑO TIENE LA PSDF EN LA DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LOS CIUDADANOS?

Pretende ser accesible la defensa de los particulares en estado de necesidad. Ya que por la crisis el costo de defensa se eleva para los particulares.

¿CONSIDERA QUE REALMENTE CUBRE LAS NECESIDADES DE LA POBLACIÓN?

No.

¿POR QUÉ? Falta divulgación, para que los ciudadanos conozcan y se acerquen; y además credibilidad.

¿QUÉ ME PUEDE DECIR RESPECTO A LA CAPACITACIÓN Y ACTUALIZACIÓN DEL PERSONAL QUE LABORA EN LA PSDF?

Existe capacitación de dos meses al ingresar pero con posterioridad ya no. Debería haber una capacitación constante y apegada a lo que establece la ley, con un criterio uniforme.

¿CONSIDERA QUE SU PERSONAL ES EL IDÓNEO?

No.

¿POR QUÉ? falta la participación de profesionales con distintos perfiles, abogados, sociólogos, psicólogos. Considero que debe haber una reestructuración, en la que se establezcan las funciones de cada quien de acuerdo a su preparación profesional.

¿ES SUFICIENTE LA DIVULGACIÓN QUE HAY RESPECTO A LA EXISTENCIA DE LOS SERVICIOS QUE PRESTA LA PSDF?

No.

¿POR QUÉ? falta difundir una cultura condominal.

¿QUÉ HAY DE LA DIFUSIÓN POR TELEVISIÓN, RADIO, PERIÓDICO, ETC. DE TODO LO BUENO Y MALO QUE EN ELLA OCURRE?

Se han hecho esfuerzos, a través de folletos y *posters*, que se colocan en paradas de autobuses y estaciones del metro. A pesar de que existe el programa radiofónico, "Voces de la ciudad" por XEEP Radio Educación, en el 1060 de A. M., que todos los miércoles a las 18:30 horas se encarga de difundir un poco acerca de la prestación de los servicios que lleva a cabo la PSDF, consideramos que no es suficiente y hace falta mejorarla.

¿CUÁLES CONSIDERA QUE SON SUS LOGROS?

Concretar organizaciones, regímenes condominales y solución entre condóminos y particulares.

¿QUÉ CONSIDERA QUE LE HACE FALTA A LA PSDF PARA PRESTAR UN MEJOR SERVICIO?

Debería tener facultades ejecutivas, ya que tiene sólo funciones administrativas. Debería ser un organismo coercitivo (lo que es una petición genérica).

Así mismo, debería hacerse una selección cuidadosa del personal - personal sensible, CON VOCACIÓN DE SERVICIO-, realizar una adecuada capacitación y constante actualización.

Se necesita en forma urgente un Manual de Funciones en donde se planee y definan las funciones, los derechos y las obligaciones tanto de los trabajadores de base como de los de confianza, pues el personal de confianza apoya en todo, mientras que los trabajadores de base tienen funciones especiales mínimas, lo cual propicia un ambiente laboral pésimo.

Algunas direcciones requieren apoyo secretarial ya que la carga de trabajo así lo exige.

Atender el área de recursos materiales, en algunos departamentos visiblemente se requieren mejoras, por ejemplo el servicio telefónico.

EN ESPECIFICO, ¿POR QUÉ LOS RECURSOS MATERIALES Y HUMANOS NO SON SUFICIENTES PARA EL DESEMPEÑO DE SUS FUNCIONES?

Los recursos materiales en algunos departamentos son insuficientes, se cuenta con una sola línea telefónica para toda la planta, además que los aparatos telefónicos son obsoletos; el servicio de fotocopias es limitado e insuficiente. Por ejemplo hay un programa de la PSDF para impartir talleres a las Unidades Habitacionales y se les da dos invitaciones originales a los condóminos y se les solicita que apoyen fotocopiando y repartiendo en su condominio ya que tampoco hay personal que auxilie a repartir. Hay un solo equipo de cómputo para toda el área, y solo una máquina de escribir.

En cuanto a los recursos humanos, la selección del personal debe ser más estricta, hace falta gente preparada, profesionistas que cumplan con los diferentes perfiles, simplemente, el año pasado hubo reestructuración a través de un recorte de personal y no está previsto contratar más gente.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

El presupuesto designado al organismo no se aplica de manera adecuada, hecho que se refleja en los diferentes departamentos.

TERCERA ENTREVISTA

Laurencio Barraza Limón

Subdirector de Análisis, Seguimiento y Conciliación

¿CONSIDERA QUE LA PSDF JUEGA EL PAPEL DE INSTRUMENTO POLÍTICO?

Si.

¿POR QUÉ? No hay margen de maniobra para responder satisfactoriamente al ciudadano, pues ello depende de la mecánica de gobierno, no necesariamente se le tiene que responder si a todo, ya que la gestión se politiza y no sabemos si va a prosperar o no la necesidad del ciudadano.

¿CONSIDERA QUE REALMENTE CUBRE LAS NECESIDADES DE LA POBLACIÓN?

No.

¿PORQUE? No toda la gente conoce sus funciones.

¿QUÉ ME PUEDE DECIR RESPECTO A LA CAPACITACIÓN Y ACTUALIZACIÓN DEL PERSONAL A SU CARGO?

No existe.

¿POR QUÉ? Debido a que el apoyo presupuestal no alcanza.

¿CONSIDERA QUE SU PERSONAL ES EL IDÓNEO?

Si.

¿POR QUÉ? Hay personal preparado para cada área, y hay personal de base que no necesariamente tiene que cubrir un perfil (así lo manejó).

¿ES SUFICIENTE LA DIVULGACIÓN QUE HAY RESPECTO A LA EXISTENCIA DE LOS SERVICIOS QUE PRESTA LA PSDF?

No. Es nula.

¿POR QUÉ? Es consecuencia del recorte presupuestal.

¿FUNCIONA CON ÉXITO LA PSDF?

Si.

¿POR QUÉ? En un setenta por ciento, de 8000 quejas 7000 se solucionan satisfactoriamente.

¿QUÉ BENEFICIOS CONCRETOS APORTA A LOS CIUDADANOS DEL DISTRITO FEDERAL?

La solución gratuita a los problemas que les aquejan.

¿LOS RECURSOS MATERIALES Y HUMANOS SON SUFICIENTES PARA EL DESEMPEÑO DE LA PSDF?

Los recursos materiales son los necesarios, pues sólo se cuenta con lo indispensable. En recursos humanos, no se requiere más personal puesto que la divulgación de los servicios que presta la Procuraduría Social prácticamente es nula.

COMENTARIO A LAS ENTREVISTAS

Como observación a las respuestas de los entrevistados, concluimos que uno de los problemas relevantes de la institución en estudio es la inexistencia en la práctica de una precisa distribución de funciones; ello propicia que el personal de base no labore en forma comprometida y por tanto hay ausencia de eficacia.

Algunos de este tipo de trabajadores sólo van a cobrar porque están en la nómina, pero en la realidad no cumplen con una función dentro del organismo. En muchos casos estas personas no tienen conciencia de la importante labor encomendada a esta Institución. Lo anterior se debe a que existe preferencia partidista al contratar personal con ideales afines, pero sin el conocimiento ni el compromiso derivado de la función social de la Procuraduría.

El punto que acabamos de tocar es muy delicado ya que la figura del *Ombudsman* se ha degradado. Se sabe que años atrás esta Procuraduría cumplía satisfactoriamente con su cometido y en forma lamentable en vez de haber crecido en su servicio público éste se ha disminuido. Muchas de sus características no se cumplen por las cuestiones antes referidas.

Es indudable que la Procuraduría Social tiene una noble tarea, cometido que se desnaturaliza porque en la práctica existen maniobras estructurales, en razón de que el organismo presenta una politización, a pesar de ser un organismo descentralizado de la Administración Pública Local.

Con relación a los recursos humanos apreciamos que el servicio al público difiere en cada uno de los edificios de la procuraduría: el personal del edificio anexo no se interesa en dar atención a los particulares, por realizar tareas ajenas a sus funciones, como por ejemplo: jugar solitario en las computadoras o domino en sus escritorios. Por el contrario en el edificio principal, hay personal que tiene exceso de carga de trabajo; sin embargo, la atención se brinda de manera cordial a los usuarios que demandan algún tipo de servicio que corresponde prestar a la Institución.

Respecto a los recursos materiales pudimos constatar un hecho bastante notable. En el edificio sito en Colima 161, Col. Roma, se tiene recursos materiales y el personal suficiente y eficiente. En el otro inmueble marcado con el número 157 de la calle de Nuevo León, únicamente son dos las líneas telefónicas por lo tanto, siempre están bloqueadas; si alguno de los ciudadanos requiere comunicarse tiene que esperar o intentarlo varias veces sin respuesta alguna. La comunicación es bastante difícil lo cual no es alentador para el particular confundido que está necesitado del servicio.

Con las entrevistas anteriores, percibimos cual es la realidad práctica que se palpa en la Procuraduría Social del Distrito Federal, y también vislumbramos cuáles serían las posibles soluciones para obtener la prestación de un mejor servicio.

CONCLUSIONES

PRIMERA. El ente estatal es considerado como la organización política fundamental de los hombres. Y es a través de la Administración Pública que logra establecer una relación de equilibrio entre gobernantes y gobernados, persiguiendo siempre, como fin principal el bien de utilidad pública el cual trae como consecuencia la armonía y la paz social.

SEGUNDA. El *Ombudsman* Administrativo surge por vez primera en Europa, durante el siglo XVI, en Suecia y Finlandia específicamente; esta figura se instauró con la idea original de vigilar la actuación de los Servidores Públicos en defensa de los ciudadanos.

TERCERA. Ponciano Arriaga, sentó el primer antecedente histórico del *Ombudsman* mexicano, al presentar en 1847, siendo Diputado Local, la Iniciativa de Ley para la Creación de la **Procuraduría de Pobres** de su Estado.

CUARTA. El Ejecutivo Local del Estado de Aguascalientes, fue el segundo que aprobó la integración y el funcionamiento del *Ombudsman* mexicano, adicionando a la **Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos**, el capítulo IX, refiriéndose a la protección de la ciudadanía, con la firme intención de brindarle los instrumentos y el camino que le permitiría una vida democrática y efectiva.

QUINTA. La primicia por implementar un *Ombudsman* Administrativo en la ciudad de México, que velara por la protección de los derechos de los gobernados, la encontramos en el Acuerdo de creación de la PSDDF, el 25 de enero de 1989.

SEXTA. La Procuraduría Social, desde su creación, se concibió como medio de control de la Administración Pública del DDF, que pretendió mejorar las relaciones de ésta con los ciudadanos, teniendo la función de evitar o rectificar las irregularidades de los malos Servidores Públicos, salvaguardando así los intereses de los ciudadanos.

SÉPTIMA. Con posterioridad a la creación de la PSDF en 1989, la figura del *Ombudsman* inspiró la creación de la CNDH Y la reforma del artículo 102 constitucional publicada en el DOF el 28 de enero de 1992.

OCTAVA. La Ley de la Procuraduría Social del Distrito Federal se crea por Decreto del JGDF, en septiembre de 1998, esto con el fin de darle a la PSDF un marco jurídico más sólido; así con su nueva estructura y naturaleza jurídica de Organismo Público Descentralizado que goza de personalidad jurídica y patrimonio propios, se hace también necesario que el nombramiento y ratificación del Procurador no se haga de manera unilateral por el JGDF sino que intervenga la ALDF en su designación, y facultad que se establecería modificando los artículos 10 y 12 de la ley citada.

NOVENA. Es lamentable señalar que la PSDF a partir de la nueva administración y con el Decreto de la LPSDF se ha vuelto híbrida, si antes el problema fundamental de la PSDF era que no tenía un sustento legal, ahora con las nuevas facultades para intervenir de manera coactiva en los problemas de carácter condominal, este Organismo pierde su idea e intención original; es decir, ya no podemos hablar de únicamente un *Ombudsman* Administrativo con autoridad moral y de recomendación como se pretendió a partir de su instauración en el Distrito Federal.

DÉCIMA. La defensa social de los derechos de los ciudadanos es una directriz que deben seguir los gobiernos, esto con el fin de que haya menos distanciamiento entre la autoridad y el gobernado, tal y como lo promueve la PSDF.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

DÉCIMA PRIMERA. La falta de capacitación del personal que labora en la PSDF, la no designación de funciones específicas a los trabajadores de base y la falta de perfil, trae como consecuencia un ambiente laboral pésimo y la prestación poco eficiente del servicio. No podemos omitir el interés de algunos profesionales que cumplen adecuadamente su labor. Debe ser obligatoria la implantación de capacitación, diplomados y actualización del personal que labora en la PSDF.

DÉCIMA SEGUNDA. La PSDF tendrá que realizar un ajuste seleccionando de manera real el personal idóneo, con ello, no seguirá un criterio partidista como actualmente se hace.

DÉCIMA TERCERA. Los recursos materiales son indispensables para realizar con eficacia y rapidez la labor encomendada. La PSDF tendrá que hacer la implementación adecuada de ellos, *verbigracia*: conmutador con líneas telefónicas suficientes, fotocopadoras, computadoras, faxes, etc.

DÉCIMA CUARTA. La poca divulgación de los servicios que presta la PSDF, es uno de los problemas fundamentales que conlleva a no cubrir en mayor grado las necesidades de la población capitalina. Por lo tanto, se requiere que su órgano de comunicación social en forma apremiante tome su papel y proceda a la difusión, información y conocimiento de los cometidos propios de esta Procuraduría.

DÉCIMA QUINTA. A pesar de las anomalías prácticas existentes en la PSDF consideramos que al ser un Organismo de reciente creación, tendrá que efectuar modificaciones con el fin de continuar siendo una opción que permita salvaguardar los derechos administrativos de los particulares, evitando sean limitados o violentados por las autoridades.

SIGLAS UTILIZADAS

APDF	Administración Pública del Distrito Federal
CONADE	Comisión Nacional del Deporte
CNDH	Comisión Nacional de Derechos Humanos
DDF	Departamento del Distrito Federal
DOF	Diario Oficial de la Federación
GODF	Gaceta Oficial del Distrito Federal
INE	Instituto Nacional de Ecología
IPN	Instituto Politécnico Nacional
JGDF	Jefe De Gobierno del Distrito Federal
LOAPDF	Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal
LPCDF	Ley de Propiedad en Condominio del Distrito Federal
LPSDF	Ley de la Procuraduría Social del Distrito Federal
LRPCIDF	Ley de Régimen de Propiedad en Condominios de Inmuebles para el Distrito Federal
PROFECO	Procuraduría Federal del Consumidor
PSDF	Procuraduría Social del Distrito Federal
PSDDF	Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal

BIBLIOGRAFÍA

1. ACOSTA ROMERO, Miguel
Teoría General de Derecho Administrativo
Editorial Porrúa
México D. F. 1999.
2. AGUILAR CUEVAS, Magdalena
El Defensor del Ciudadano, Ombudsman
UNAM
México, 1991.
3. CARPIZO, Jorge
Derechos Humanos Y Ombudsman
2ª. Edición
Porrúa, UNAM
México D. F. 1998.
4. CEDILLO HERNÁNDEZ, Miguel Ángel
Formas de Control de la Administración Pública: Un enfoque sobre la nueva Procuraduría Social del Distrito Federal
México, D. F. 1989.
5. COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS
La Experiencia del Ombudsman en la actualidad. Memoria
C. N. D. H.
México D. F. 1992.
6. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto
Elementos de Derecho Administrativo
Editorial Limusa
México, D. F. 1989.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

7. DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL
Procuraduría Social del Distrito Federal
Procuraduría Social
México 1989.

8. DONALD. C., Rowat.
El Ombudsman, El Defensor del Ciudadano
Fondo de Cultura Económica
México D. F. 1995.

9. FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge
Derecho Administrativo
Panorama de Derecho Administrativo Mexicano
Serie Jurídica
México, D. F. 1997.

10. FRAGA, Gabino
Derecho Administrativo
Editorial Porrúa
México D. F. 1990.

11. GARCÍA, Aurelio
Ciencia del Estado
4ª. Edición, Tomo II
Editorial Casa de la Cultura Ecuatoriana
Quito, 1979.

12. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y
Fernández Tomas Ramón
Curso de Derecho Administrativo II
Tercera Edición
Editorial Civitas, S. A.
Madrid, 1991.

13. GARCÍA MAYNEZ, Eduardo
Introducción al Estudio del Derecho
Editorial Porrúa
México, D. F. 1982.

14. GONZÁLEZ IBARRA, Juan de Dios
La Procuraduría Social del Distrito Federal
El Ombudsman Administrativo 1989-1992
México, D. F.

15. GONZÁLEZ URIBE, Héctor
Teoría Política
Editorial Porrúa
México, D. F. 1991.

16. I. MARTÍNEZ MORALES, Rafael
Derecho Administrativo
1º. y 2º. Cursos
3ª. Edición
UNAM, Harla
México, 1998.

17. OLIVERA TORO, Jorge
Manual de Derecho Administrativo
3ª. Edición
Editorial Porrúa
México, D. F. 1972.

18. OLIVERA TORO, Jorge
Manual de Derecho Administrativo
Quinta Edición
Editorial Porrúa
México, D. F. 1988.

19. ORDÓÑEZ, José Luis
Todo sobre la Administración de Condominios del D. D. F.
1ª. 2ª. Y 3ª. Edición.
Procuraduría Social 1991
México D. F.

20. PORRÚA PÉREZ, Francisco

Teoría del Estado

Editorial Porrúa

México, D. F. 1991.

21. PROCURADURÍA SOCIAL

Manual del Capitalino, Principales Trámites ante el Departamento del Distrito Federal

Editorial Limusa

México, D. F. 1993 y 2ª. Edición 1995.

22. LARES, Teodosio

Lecciones de Derecho Administrativo

UNAM

México, 1978.

23. MEKL, Adolfo

Teoría General de Derecho Administrativo

Editora Nacional

1980.

24. SERRA ROJAS, Andrés

Derecho Administrativo, Primer Curso

Editorial Porrúa

México, D. F. 1998.

25. SERRA ROJAS, Andrés

Derecho Administrativo, Doctrina, Legislación y Jurisprudencia

5ª. Edición

Impresora Galve, S. A.

México D. F. 1972.

26. LENIN. V. I

Acerca del Estado

Editorial Grijalvo, S. A.

México, D. F. 1970.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

27. VENEGAS ÁLVAREZ, Sonia
Origen y devenir del Ombudsman
¿Una Institución Encomiable?
U.N.A.M.
México D. F. 1998.

Legislación

1. Acuerdo de Creación de la Procuraduría Social del Distrito Federal

Diario Oficial de la Federación
25 de Enero de 1989.

2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

México, D. F. 2002.

3. Estatuto de gobierno del Distrito Federal

2002, México, D. F.

4. Ley de la Procuraduría Social del Distrito Federal

Suplemento Legislativo de Asamblea
Volumen 1, Época 2, No. 7, Abril 1998

5. "Ley de la Procuraduría Social del Distrito Federal"

En Gaceta Oficial del Distrito Federal
Época 8, No. 160, Septiembre de 1998.

6. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

2002, México, D. F.

7. Ley del Régimen de Propiedad Condominal de Inmuebles para el Distrito Federal

2002, México, D. F.

8. Reglamento de la Procuraduría Social del Distrito Federal

2002, México, D. F.



Hemerografía

1. CARVAJAL MILLAN, Moisés
 "Procuraduría Social del Campesino y Asuntos Indígenas"
Revista de Administración Pública RAP.
 INAP. Instituto Nacional de Administración Pública A. C.
 No. 97, México, 1998.

2. CHANES NIETO, José
 "Las Nuevas Procuradurías"
Revista de Administración Pública RAP.
 INAP. Instituto Nacional de Administración Pública A. C.
 No. 97, México, 1998.

3. MÓRFIN OTERO, María Guadalupe
 "El Futuro de las Comisiones Públicas de Derechos Humanos en México"
Bien Común y Gobierno
 Año 7, No. 78, México D. F., Junio 2001.

4. OJEDA PAULLADA, Pedro
 "Concepto de Procuraduría"
Revista de Administración Pública RAP.
 INAP. Instituto Nacional de Administración Pública A. C.
 No. 97, México, 1998.

5. URSUS JUÁREZ, Roque
 "Retos y Perspectivas de la Procuradurías de Justicia en los Umbrales del Siglo XXI"
Revista de Administración Pública RAP.
 INAP. Instituto Nacional de Administración Pública A. C.
 No. 97, México, 1998.

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN