

13
2ej.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
" A R A G O N "

LA PROCURADURIA SOCIAL,
NUEVO GESTOR EN LA SOCIEDAD MEXICANA

TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
CATALINA ALFARO HERRERA

SAN JUAN DE ARAGON, EDO. DE MEXICO

1991

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

	PAG.
INTRODUCCION.....	1
CAPITULO I. LA ADMINISTRACION PUBLICA.....	4
A. SU CONCEPCION.....	4
B. SUS ELEMENTOS.....	10
C. SU EVOLUCION EN MEXICO.....	15
D. LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. DEFINICION.....	38
E. FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA..	42
1.LA CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.....	43
2.LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA...	49
3.LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA..	55
4.LA EMPRESA PUBLICA EN MEXICO.....	61
5.EL FIDEICOMISO ESTATAL.....	70
CAPITULO II. EL CONTROL JURISDICCIONAL AUTONOMO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO.....	75
A. LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MEXICO.....	75
B. EVOLUCION HISTORICA.....	82
C. NATURALEZA JURIDICA.....	99
D. EL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.....	107
1.COMPOSICION ORGANICA.....	107
2.COMPETENCIA Y ATRIBUCIONES FRENTE A LA ADMINISTRACION DEL DISTRITO FEDERAL..	108

	PAG.
CAPITULO III. LA PROCURADURIA SOCIAL DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.....	120
A. INFLUENCIA DE LA FIGURA DEL OMBUDSMAN EN SU CREACION.....	120
B. EL GUARDIAN DE LA LEY, EL OMBUDSMAN SUECO.....	125
C. EL OMBUDSMAN MILITAR DE ALEMANIA OCCIDENTAL.....	133
D. FRANCIA, UN EJEMPLO.....	141
E. EL OMBUDSMAN Y EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.....	149
CAPITULO IV. LA PROCURADURIA SOCIAL Y EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.....	156
A. DEFENSORES DEL GOBERNADO, EXISTENCIA DE UN NUEVO DEFENSOR, CUESTIONAMIENTOS SOBRE SU NECESIDAD.....	156
B. SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS.....	176
C. FUNCIONES Y AMBITO COMPETENCIAL DEL NUEVO GESTOR.....	181
D. LO ACTUADO ANTE LA PROCURADURIA SOCIAL COMO MEDIO PROBATORIO EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO.....	187
E. NECESIDAD DE UNA MAS PRECISA REGLAMENTACION Y MAYOR DIFUSION.....	190
A N E X O S	197
1. LEY DEL OMBUDSMAN SUECO.....	197
2. EL MEDIADOR FRANCES.....	220
3. PRIMER INFORME SEMESTRAL DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS..	227
CONCLUSIONES.....	235
BIBLIOGRAFIA.....	240

I N T R O D U C C I O N

La presente investigación nos surgió como una inquietud, motivada por la creación de un órgano de defensa ciudadana: La Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal, creada por acuerdo del C. Jefe del Departamento del Distrito Federal el 25 de enero de 1989.

Esta nueva Procuraduría, no tiene antecedentes en el Derecho Positivo Mexicano, razón por la cual reviste gran importancia y se precisa abocarnos a su estudio. Fue creada para establecer una vía expedita gratuita y sin formalidades - procedimentales, para auxiliar a los gobernados en su relación con la Administración Pública Local.

Esta nueva vía de gestión, se inspira evidentemente en la experiencia de los países europeos, los cuales han practicado la defensa de los derechos de los particulares a través de un "Gestor", denominado "Ombudsman", el cual es un comisionado del Parlamento o del Poder Legislativo para vigilar el cumplimiento de la Ley.

Independientemente de que esta Institución ahora se ponga en práctica en nuestro país, por medio de una entidad - generada por el Ejecutivo y no por el Legislativo, o en su de

fecto por la Asamblea de Representantes, también de reciente creación; creemos que existen una serie de situaciones y dudas que deben despejarse; entre las cuales se encuentra la posible similitud que puede llegar a presentarse con otro órgano de defensa, como lo es el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el cual constituye una instancia jurisdiccional autónoma para resolver controversias entre las autoridades locales y los particulares. Igualmente - consideramos que en dado momento, lo actuado ante la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal, puede en determinado momento usarse como medio probatorio en el procedimiento contencioso.

Pensamos que esta nueva figura jurídica, requiere de una más precisa reglamentación por ser omisa en ciertos aspectos; como es el caso concreto cuando conoce en la demora en las resoluciones de un asunto planteado por los particulares, ante las autoridades del Departamento del Distrito Federal. En este aspecto, el acuerdo de la Procuraduría Social no señala un término mínimo, a partir del cual se considere que hay demora en la contestación que a la petición de un particular, deba producir la autoridad respectiva, por lo que consideramos sería prudente y necesario, se estableciera un término dentro del cual las autoridades emitiesen sus resoluciones.

Asimismo, pensamos que la Procuraduría Social precisa de una mayor difusión y publicidad, para que los gobernados se enteren de la existencia de un defensor para cuando se lesionen voluntaria o involuntariamente sus legítimos derechos, por actos u omisiones de la Administración Pública Local o de los servidores públicos que en ella laboren.

Manifestándose la Procuraduría Social como un mediador y árbitro imparcial entre el particular agraviado y las autoridades administrativas del Departamento del Distrito Federal y los Organismos Descentralizados locales, respondiendo igualmente al anhelo de protección de los derechos fundamentales del gobernado, los cuales, un Estado que se precie de Derecho, debe proteger y garantizar.

CAPITULO I

LA ADMINISTRACION PUBLICA

A.- SU CONCEPCION

La palabra Administración se deriva de la expresión latina administratio o administrare, compuesta a su vez por las voces ad y ministrare que significa servir, ejecutar, llevar a cabo algo. Así por ejemplo, desde el ama de casa hasta el gerente de una empresa, administran, cuando llevan a cabo ciertas reglas o lineamientos, por medio de los cuales organizan los recursos tanto humanos como materiales, para obtener un mejor rendimiento en sus actividades.

De esta manera, tenemos que las actividades desempeñadas por los individuos en pro de sus rendimientos particulares, se ubican en el terreno de la Administración Privada, ya que lo que realicen será en beneficio propio.

Pero cuando esas actividades son realizadas por el gobierno, por medio de sus funciones estatales el beneficio obtenido, se proyecta sobre toda la comunidad; y es aquí, donde entramos al campo de la Administración Pública, porque no se persigue un fin particular, sino un beneficio público.

Así tenemos que la distinción entre Administración Privada y Pública, es como atinadamente mencionara el Abate - Sieyes: "Trabajos particulares" y "Funciones Públicas"¹. Los primeros realizados por los miembros de una comunidad para sa- tisfacción de sus propios y particulares intereses, y los úl- timos los realiza el gobierno para satisfacer las necesida- des de la sociedad.

La doctrina ha relacionado a la Administración Públi- ca como parte inherente del Estado, llegando a ser connatural a él, así tenemos que la "Administración Pública es la activi- dad administrativa que realiza el Estado para satisfacer sus fines, a través del conjunto de organismos que componen la ra- ma ejecutiva del gobierno y de los procedimientos que ellos - aplican, así como las funciones administrativas que llevan a cabo los otros órganos y organismos del Estado".²

De igual manera el maestro Serra Rojas al referirse a la Administración Pública nos dice que es "... una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Fede- ral, que tienen por finalidad realizar las tareas sociales, - permanentes y eficaces de interés general, que la Constitu- ción y las leyes administrativas señalan al Estado para dar - satisfacción a las necesidades generales de una nación".³

1) SIEYES, EMMANUEL J. ¿Qué es el Tercer Estado?. p. 167.

2) JIMENEZ CASTRO, WILBURG. Administración Pública para el De- sarrollo Integral, p p. 181-182.

3) SERRA ROJAS, ANDRÉS. Derecho Administrativo T. I p. 81.

Diversos tratadistas, entre ellos Gabino Fraga, dividen el concepto de Administración Pública, definiéndola en sentido subjetivo o formal, y objetivo o material.

a).- Sentido Subjetivo - Formal. Se le considera - en razón de su estructura, partiendo de la idea de que es una Institución de carácter gubernamental, la cual, para la consecución de sus fines se encuentra conformada por una serie de elementos materiales; siendo estos las diversas dependencias, órganos, departamentos y unidades administrativas; y los elementos humanos, tales como los servidores públicos y los empleados.

b).- Sentido Objetivo - Material. Se refiere a la actividad desplegada por las diversas dependencias y órganos, es el determinar su valor intrínseco, la naturaleza de sus actos, los cuales son única y exclusivamente para la satisfacción de los intereses públicos de la sociedad; desplegando la acción administrativa a través de las siguientes funciones:

- 1.- Realización de actos administrativos, jurídicos y materiales.
- 2.- Prestación de servicios públicos; y
- 3.- Producción de bienes para satisfacer las necesidades colectivas.

La mayoría de los publiadministrativistas, encuadran a la Administración Pública dentro del Poder Ejecutivo, decreciendo su autonomía e independencia al considerársele como una institución estatal determinada por el Gobierno, no olvidemos que incluso se le llama "El gobierno en acción", en virtud de constituir la acción gubernamental revestida con carácter estatal, ya que su origen-destino dependen de la política gubernamental existente, por lo cual sirve a fines políticos pero no los realizan política sino administrativamente, ya que como lo menciona Carrillo Flores "La Administración se desborda en el mundo de la política que ahora es... fundamentalmente intervención económica del estado".⁴

De esta manera, los publiadministrativistas para ubicar a la Administración Pública la determinan en razón de la dicotomía que guarda con la política; describiendo a esta última como la voluntad, el pensamiento del Ejecutivo, y a la administración como la ejecución de esa voluntad.

Por lo cual, identifican al Poder Legislativo como la personificación de la voluntad del Estado al dictar mediante la expedición de leyes, la política a seguir. Y a la Administración Pública, involucrada en la ejecución de las leyes y de las políticas de las autoridades gubernamentales la en-

4) CARRILLO FLORES, ANTONIO. La Justicia Federal y la Administración Pública. p. 45.

cuadran dentro del Poder Ejecutivo; estableciendo así una dicotomía entre la política y la Administración, donde termina una empieza la otra y viceversa, pueden estar juntas pero no confundirse cada una delimita el campo de la otra.

Los tratadistas al explicar a la Administración Pública a partir de la dicotomía Política-Administración, trasladan a segundo plano la esencia de la misma, la cual se encuentra en la escisión existente entre el Estado y la Sociedad.

Como ya lo mencionamos en párrafos precedentes, la sociedad se encuentra integrada por individuos que desempeñan "Trabajos particulares" en su interacción con los demás miembros de la sociedad, en la búsqueda de satisfactores para sus necesidades, pero ello no lo puede lograr viviendo en la anarquía, sino que es menester que se encuentre supeditado a un Poder Público que vele por los intereses de todos los miembros de la sociedad, ya que si cada quien se preocupa de una manera egoísta, se llegaría al caos total. Es por esto que la sociedad, se desenvuelve en una esfera completamente distinta a las actividades realizadas por el estado a través de sus "funciones públicas". En este contexto por las características propias que separan a la sociedad y al estado, la Administración Pública desempeña el papel "de mediador", haciendo de esta función la naturaleza misma de su existencia.

Por lo cual, la Administración Pública viene a ser un intermediario entre dos entidades diferentes: El Estado y la Sociedad, constituyéndose en una organización de acciones que le son ordenadas por el Gobierno del Estado, para realizar los programas y fines necesarios que satisfagan tanto a la sociedad como al mismo Estado.

Sin dejar de estar inscrita en el Estado, la Administración Pública en su carácter de mediador hace palpable la presencia del Estado en la sociedad, al individualizar para cada uno de los integrantes de la misma las funciones, -- obras, atención a servicios públicos etcétera, lo cual constituye la actividad estatal. De igual manera, la Administración Pública intercede ante el Estado para la satisfacción directa e inmediata de las necesidades colectivas de los miembros de la sociedad.

De esta manera, es a través de la Administración Pública que la sociedad logra su desarrollo y progreso tanto moral como material, ya que la misma se encuentra presente en todas las etapas de la vida del ser humano, desde su concepción hasta su muerte vigilando en todo y tendiendo al mejoramiento de la prole humana por medio de nuevas instituciones administrativas, de las cuales depende el perfeccionamiento o retroceso en el desarrollo de un pueblo.

B.- SUS ELEMENTOS

En cuanto a los elementos que integran a la Administración Pública, no encontramos tanta diversidad de opiniones las que concurren para darnos una concepción de la Administración Pública, sino que al contrario, los tratadistas ultados convergían en el señalamiento de los mismos elementos para la Administración Pública.

De esta forma, Andrés Serra Rojas, Jacinto Faya --ca y Manuel del Río González, al definir los elementos organizadores de la Administración Pública, establecen unánimemente los mismos elementos que distinguió el Profesor Pierre Luche en su obra intitulada "Introducción a la Administración Pública"⁵. Obra en la cual metodiza los elementos de los que dispone la Administración Pública para la consecución de sus fines, siendo éstos de cuatro clases: A) Estructura o Morfología; B) Procedimientos o Dinámica de la Administración; C) Material y Equipo; D) Personas o Factor Humano. -cual a continuación explicaremos con algunas observacio

A) Morfología de la Administración o Estudio de las Estructuras Gubernamentales.

⁵ RÍO GONZÁLEZ, MANUEL DEL, Compendio de Derecho Administrativo, pp. 125-127.

Para explicar porqué la Administración Pública es un conjunto de estructuras o de organizaciones, es suficiente revisar el presupuesto anual de egresos de la Federación y ob-servar las numerosas dependencias a quienes se encarga la rea-lización de los fines públicos. Entre las oficinas mayores se encuentran las Secretarías, Departamentos Administrativos, -Oficialías Mayores y las Direcciones Generales y otros Orga--nismos, a los cuales la complejidad de los problemas modernos exige la especialización continua, tan sólo observese la Ley Orgánica de la Administración Pública, y otras que han sufrido modificaciones.

En algunos Estados esta especialización se ha inten-sificado, como en el caso de la Unión Soviética en donde funcionan numerosas Secretarías de Estado, dedicadas a asuntos -muy diversos, y en sentido contrario, en otros países como en Estados Unidos de Norteamérica la especialización no ha multi-plicado las Secretarías, sino que se han creado numerosas comisiones o dependencias de naturaleza variada, a quienes se -les encarga la realización de asuntos o materias de objetos -diversos y específicos, como la Comisión del Valle de Tenne--ssi y otras Instituciones semejantes.

Por lo tanto, la estructura de la Administración se encuentra integrada por una serie de órganos administrativos y

de entidades gubernamentales, las cuales auxilian al Ejecutivo en el ejercicio de sus funciones administrativas, de las cuales nos abocaremos en los incisos subsecuentes.

B) Dinámica de la Administración.

El segundo de los elementos de la administración, son los procedimientos administrativos, de los cuales hay que entender que no constituyen los actos cumplidos por la Administración Pública para lograr sus objetivos, sino la aplicación de las normas jurídicas a las cuales las actividades administrativas deben ajustarse. El problema que se plantea es el siguiente: ¿Puede o debe la Administración actuar de acuerdo con las mismas normas jurídicas que los particulares o una empresa privada?. ¿Puede o debe la Administración Pública emplear procedimientos que le sean propios y muchas veces totalmente distintos de los procedimientos inherentes al derecho privado?.

La respuesta ha sido diferente en los países latinos y en los sajones, los latinos con un criterio legalista, han elaborado un Derecho Administrativo, que ha construido sus propias Instituciones Jurídicas colocadas en forma diametralmente opuesta al Derecho Privado. Toda referencia al Derecho Privado es, o una necesidad o un elemento que distrae o -

aparta el advenimiento del principio administrativo guiado por el interés general. En los países sajones, con un interés pragmático y empírico, las personas en general tienen la misma Ley y ocurren ante los mismos jueces. La tendencia moderna en estos países que van desarrollando un nuevo Derecho Administrativo, es que empiezan a experimentar la necesidad de regular sus servicios públicos, de conformidad con normas específicas muy distintas a las que regulan las actividades privadas. Todas las actuaciones de los entes de la Administración Pública para alcanzar los fines señalados por el Estado-Gobierno tendrán su razón de ser en las Leyes establecidas, las cuales se derivan automáticamente de la Carta Magna.

C) Instalaciones Materiales y Equipos.

Los procedimientos mecánicos científicos, se han desarrollado extraordinariamente en otros países simplificando las labores de la Administración y haciendo más eficiente el servicio. Además, se inicia la era de las actividades comerciales e industriales del Estado, adoptando los mismos métodos y experiencias de la iniciativa privada. Esto es, que se ordenarán en forma sistemática la distribución de los medios de carácter esencial para una mejor coordinación, que redunde en el total aprovechamiento de los recursos humano-materiales que son los instrumentos necesarios para el logro de las metas planteadas.

D) El Factor Humano o Psicología de la Conducta Administrativa.

Los autores sobre temas de Administración Pública, coinciden en que el factor humano es el más importante de sus elementos, las estructuras, los procedimientos, las instalaciones materiales, todo a pesar de ser importante no es más que una especie de arsenal un conjunto de herramientas que valen lo que los hombres encargados de emplearlas. El valor y la eficiencia de los servicios públicos dependen principalmente de la capacidad técnica y de la conciencia profesional de los empleados públicos. La verdadera Administración se hace con hombres y para los hombres, al respecto es menester mencionar lo que dice Colmeiro, el cual menciona que la Administración Pública acompaña al hombre desde su nacimiento hasta su desaparición de la vida terrestre, ninguna consideración supuestamente científica o teoría abstracta de la Administración Pública, debe en ningún instante hacer olvidar este axioma básico y fundamental: el factor humano siempre predomina en el desarrollo de todas las labores administrativas.

En consecuencia, dado el constante e incesante crecimiento de la Administración Pública, ésta debe contar para su funcionamiento con todo un aparato burocrático el cual integra el elemento humano compuesto de funcionarios y empleados al servicio del Estado, para lo cual se necesita toda una

política de recursos humanos, ya que los servidores públicos no toman aún total conciencia de su papel fundamental en la función pública, y que de su actuación (sea esta brillante o reprochable) depende que los órganos de la Administración Pública sean cuestionados o no sobre su eficacia, lo que redundará en la inoperancia de los fines estatales o en la prestación adecuada de los servicios y el cumplimiento integral de sus fines.

C.- EVOLUCION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO.

Para el estudio de la evolución de la Administración Pública en México, partimos desde el momento en que nuestro país se inicia a la vida independiente. Ya que en la época de la colonia existía un poder absolutista derivado de la monarquía española, lo cual significa que las leyes que regían a España, eran las mismas para su colonia llamada la Nueva España.

No existía una administración elaborada y dictada - especialmente para la Nueva España, mientras en el mundo entero las potencias vivían el auge del liberalismo, así como de la revolución industrial y de los derechos del hombre y del ciudadano, México se hallaba sumido en un total atraso político, económico y social, ya que a los españoles no les interesó

impulsar el desarrollo de sus colonias, razón por la cual sumían cada vez más en la ignominia a las clases menesterosas. - Igualmente se olvidó el fomento al desarrollo de los pequeños capitales poniendo un sinnúmero de obstáculos que favorecían a la metrópoli en demérito de sus colonias.

Así en el año de 1821, México inicia su vida independiente y soberana, constituyéndose en un Imperio, asumiendo el trono Agustín de Iturbide. Creándose las primeras cuatro dependencias administrativas, organizándose el país sobre bases muy distintas a las que prevalecieron en la colonia. Estos cuatro ministerios eran:

- 1.- Secretaría del Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores.
- 2.- Secretaría del Estado y del Despacho de Guerra y Marina.
- 3.- Secretaría del Estado y del Despacho de Hacienda.
- 4.- Secretaría del Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos.

Constituyendo éstos ministerios el punto de partida de la modernización de la Administración Pública, ya que a partir de entonces y hasta la fecha, lo que se ha hecho no ha

sido sino aumentar el número de Secretarías de Estado, designándolas a cada una de las diferentes materias de la Administración Pública.

Derrocado el incipiente Imperio de Agustín de Iturbide, se convoca al Congreso Constituyente para que al pueblo se le conceda una Constitución. En este Congreso surgen dos fracciones, la primera la conformaban el alto clero, los jefes militares y los ricos propietarios, los cuales se propugnaban por un régimen central, en el que las provincias se subordinaran a una capital, conociéndose a este grupo con el nombre de Conservadores o centralistas. En contraposición estaban los federalistas, conformados por elementos de la clase media e influenciados por el modelo de gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica.

De la primera pugna entre conservadores y liberales, se expide en 1824 la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, en la cual queda plasmada la división de poderes, destacando la conformación del Poder Legislativo en bicameral (Diputados y Senadores) y convirtiéndose desde entonces la Administración Pública en una función del Poder Ejecutivo; respetándose y reconociéndose la autonomía de los Estados tanto en su gobierno como en su Administración.

Inmerso entre estos dos mares navegó la embarcación del Estado; el cual durante 50 años encontró anarquía y confusión, ya que ambas corrientes se arrebataban constantemente el poder, influyendo en la marcha de la Administración Pública del Estado, los centralistas queriendo conservar sus privilegios y los federalistas, partidarios del librecambio.

Los propósitos de un débil Ejecutivo para salir adelante chocaban ante una Hacienda pública en crisis, en la que imperaba el caos ya que el Estado se encontraba ahogado en deudas, empréstitos, sueldos atrasados y una tesorería vacía; situación que aprovechan los conservadores para derogar la Constitución de 1824, creando en su lugar las siete Leyes Constitucionales. En la cual se da el golpe al Federalismo, ya que los Estados se ven reducidos a la Categoría de Departamentos.

Pero siempre que se ensayaba un nuevo camino, había necesidad de crear todo de nuevo y la que más resentía esta confusión con cada cambio de gobierno, era la Hacienda Pública, tan raquítica y desfalcada como la población; por lo que en el año de 1837 se crean los lineamientos que conocemos como la facultad económico-coactiva del Estado, ya que a efecto de hacer efectivas las deudas debidas y el cobro de recaudaciones, se autorizó al personal encargado de estas cobranzas a emplear medidas coactivas, tendientes a lograr su cobro.

Poco a poco, la Administración Pública adquiría importancia, adecuándose a las demandas sociales existentes, - con lo que su esfera de acción iba en aumento, tomando bajo su dirección, la Tesorería General, vigilando la enseñanza pública, la creación de un Banco del Avío, etc. surgiendo asimismo, intelectuales de la época interesados en su estudio y desarrollo entre los cuales se encontraba Lucas Alamán, quien elaboró un documento llamado "Examen de la Organización General de la Administración Pública". En dicho estudio se hace hincapié en que la Comisión elabore reformas en todos los ramos de la administración, porque de lo contrario, jamás podrá salir del bache en que se encuentra, criticando igualmente a las fracciones políticas por la falta de mecanismos y procedimientos para organizar la administración del gobierno.

En 1847 se vislumbra un cambio para la organización política del país, ya que se avecinaba otro cambio de administración para regir los destinos del país, con la implantación de la Constitución de 1824 y del régimen federal, con el cual las legislaturas de los Estados a través de la supresión de - las asambleas departamentales, recobran su autonomía. Dada - nueva cuenta con estas pugnas, los gobiernos a través de la Administración Pública no podía desarrollar sus programas en esta lucha por el poder, destinándose más de la mitad del presupuesto del gobierno para enfrentar las sublevaciones.

El ejército era el poder activo y la fuerza pública en potencia, ya que el marcaba el acontecer histórico, pasando tranquilamente de un estado de transición a otro, Vgr. de Trigarante a Libertador, luego reformista, y posteriormente - Centralista.

Con el objeto de conformar un adecuado aparato administrativo, y lograr una reforma administrativa, el pensador Luis de la Rosa en el año de 1852 expone en su obra: "Sobre la Administración Pública de México y Medios de Mejorarla". - Que el objeto mediato de la Administración Pública, es satisfacer las necesidades más apremiantes de la población, mediante el fomento y protección de la agricultura, así como de la industria manufacturera, ampliar los medios de comunicación - mediante el desarrollo y conservación de los caminos, ocuparse de lo relativo a la habitación, alimentación, educación y trabajo de sus habitantes; ya que sin una buena administración el desarrollo y progreso del país es utopía.

Poniéndose de manifiesto que los diferentes gobiernos, no han logrado un completo y sistemático plan de desarrollo administrativo. Sin poder el Ejecutivo concretizar nunca sus planes de desarrollo, ya que a pesar de tener el gobierno y control de la Administración Pública, adolecía de una gran inestabilidad y debilidad política.

El 5 de febrero de 1857, nace la nueva Constitución Federal, consignando derechos individuales basados en la igualdad y libertad de los hombres, quedando la soberanía del país en poder del pueblo, siendo voluntad de éste el constituirse en una república representativa y federal, consagrando esta federación en la autonomía y libertad de los Estados. En cuanto al poder Legislativo se encontraba en discordancia con lo expuesto a favor de los Estados, ya que suprimía la Cámara de Senadores; igualmente al requerir el Ejecutivo, autorización del legislativo para llevar a cabo sus actos, quedaba su peditado a este.

A todo esto siguió la expedición de las Leyes de Reforma, que eran un franco ataque al clero para que dejara de intervenir en la vida nacional, por lo que se crea la Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos, en la cual se hace una separación tajante del Estado-Iglesia. Secularizándose la beneficencia y la educación, avocándose la Administración Pública al conocimiento y registro del Estado Civil de las personas, la cual se encontraba en manos de la Iglesia.

Pese a que el Gobierno Mexicano mostraba cierto progreso porque los gobiernos reformistas habían logrado avances importantes, tanto en las vías de comunicación, como en la industria y en la economía, mediante la apertura en el comercio

exterior, en materia agraria se tenía abandonado al campesinado. Avances en unos renglones y retrocesos en otros, haciéndose cada vez más evidente la falta de una cohesión política - que uniera verdaderamente a los Estados con el Gobierno Federal.

Esta unión se presentó con Porfirio Díaz, el cual trató de construir todo con un aparato político administrativo a su alrededor, y es aquí donde los poderes Legislativo y Judicial, pasaron a segundo término para únicamente sobresalir el Poder Ejecutivo, el cual acumuló para sí el poder, y centralizó en él todas las facultades importantes. Por lo que en la cúspide de la estructura del Gobierno, se hallaba el Ejecutivo, le seguían el Legislativo y el Judicial y 27 Gobernadores Estatales y así en forma descendente.

Díaz dirigió a una sociedad cansada de tantas décadas de lucha por lo que al haber paz social, creó un clima propicio para que los inversionistas extranjeros tendieran su mira hacia México. Del estancamiento económico, pasamos a exportar, los inversionistas nos hacían llegar su tecnología y capital, lo cual creó una serie de actividades económicas y factores productivos hasta entonces inexistentes. Díaz logró la atracción del capital extranjero mediante todo un conjunto de exenciones fiscales, subsidios, concesiones (ferrocarril

les, electrificaciones, teléfonos) etc. Destacando su política de colonización, mediante la expedición de la Ley de Baldíos con la que pretendía impulsar la propiedad privada y aprovechar al máximo todas las tierras; pero lo que se obtuvo fue la aparición de latifundistas, que se convirtieron en detentadores más que explotadores de la tierra.

Pero lo más relevante durante el porfiriato fueron las vías de comunicación: Teléfonos, telégrafos, correos y sobre todo el ferrocarril y las vías marítimas, lo cual aumentó la actividad comercial redundando en un desarrollo económico, logrando el equilibrio del presupuesto, que desde 1822 se había estatuido, pero no se había logrado, lo que motivó un cambio en la Administración Pública, ya que el Estado empezó a tomar conciencia del papel que juega en la sociedad, y se interesa directamente en satisfacer las necesidades de la sociedad vía servicios públicos, por lo que crea todo un aparato administrativo, a través de la creación de instituciones y organizaciones, unos descentralizados y otros dependientes de órganos centrales.

El Ejecutivo al apoyar a la industrialización apoyaba al capital, dejando en el olvido a la clase trabajadora ya que no existía una legislación para proteger al trabajador, porque el interés era el capital, ya que sin éste no habría industria, ni trabajo, sumiendo a los obreros en el abandono

con sus excesivas horas de trabajo, salarios pobres, condiciones infrahumanas en los centros de labor, lo que dió como resultado que la clase obrera empezara a organizarse para demandar mejoras de trabajo v^ía huelga, a lo que el gobierno contestaba con represión.

Aunado a esto, se encontraba la situación del campesinado, olvidado y despojado de su tierra con la Ley de Baldíos y trabajando tierras que no le pertenecían, por lo que - todo esto motivo un descontento generalizado, desembocando en el movimiento armado en 1910; con lo que la Administración Pública queda otra vez al garete.

La Constitución de 1917 surge dejando tras de sí una época revolucionaria, levantándose sobre las cenizas de ésta y una Hacienda Pública desecha, ya que la actividad económica del pueblo mexicano había sido casi nula durante el período - de 1910-1917. Con todo esto, se fija la nueva estructura política administrativa, poniendo en manos de la Administración - Pública el control de los recursos nacionales para aprovechar los en beneficio de las grandes masas de la población. Los fines y propósitos del Estado persiguen objetivos sociales y económicos. El Estado se convierte en guía, maestro y tutor de - su pueblo.

Siendo la de 1917, la primera Constitución en el mundo que consagrara garantías sociales, en tan importantes y relevantes artículos que sentarían las bases del Estado moderno. Consignando el Artículo 27 el principio del dominio eminente al declarar que "la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponden originalmente a la nación", la cual puede transmitirla a los particulares y asignarles las modalidades que juzgue convenientes, creándose así la propiedad pública privada. Establece al mismo tiempo, el derecho a la distribución de la tierra mediante indemnización.

De interés público es la protección de los trabajadores, ya que el Artículo 123, fija las normas fundamentales para legislar en materia obrera, regulando la relación entre el capital y el trabajo y las condiciones de éste; jornada laboral de 8 horas, salario mínimo derecho de huelga, reparto de utilidades. Pero al igual que el 27, carecía de reglamentación, por lo que en el fondo seguían sin resolverse los problemas.

El 28 nos marca la rectoría económica del Estado. El 130 regula las relaciones de la Iglesia y el Estado, negándose a la primera personalidad alguna y ningún derecho para intervenir en la vida política del país.

Por otra parte, la Constitución del 17 centraliza a la Administración Pública en la presidencia, por los amplios poderes y facultades que el Presidente para dirigir la organización administrativa. Los nombramientos de todos los funcionarios de importancia parten de la decisión presidencial que sólo en contados casos, necesita de la ratificación del Congreso o de las Cámaras en particular. Asumiendo el Ejecutivo el control de las dependencias de la Administración Pública, así como de las Secretarías y Departamentos.

Asimismo, la facultad más amplia que en materia administrativa posee el Presidente, es la facultad reglamentaria otorgada por la fracción I del Artículo 89, para emitir los decretos y reglamentos para proveer en la esfera administrativa.

A partir de la Constitución del 17, asume el Estado Mexicano una serie de obligaciones en el rubro económico participando activamente en el terreno político y social del país, dejando el papel del abstencionismo suicida del Estado Liberal; es a partir de este momento que la Administración Pública experimenta un gran desarrollo inspirado en las transformaciones históricas operadas a partir de la vida independiente del Estado Mexicano.

Propiciando la Administración Pública un acelerado crecimiento del aparato gubernamental, por medio de la creación que se da en la década de los veinte de las Entidades - Paraestatales, las cuales coordinaran acciones juntamente con las dependencias centralizadas, pero actuando independientemente una de la otra.

Durante la década de los 40s y los 50s el Estado - participa activamente en el desarrollo del capitalismo del - país, vía desarrollo industrial; dejando atrás su calidad de promotor para convertirse en un participante activo de la economía nacional. Por lo que en 1950 se crea la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, por medio de la cual financiaría los renglones económicos productivos prioritarios en el desarrollo nacional.

La estructura gubernamental contó con cambios trascendentes, como fue la desaparición en el escenario político-administrativo de los Departamentos para convertirse en Secretarías, y la creación de otras tantas. Con todos estos cambios se hizo necesaria una reestructuración en la esfera administrativa que satisficiera las necesidades de la sociedad. - dictándose en 1958 la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, la cual tuvo como propósito el organizar a la Administración Centralizada, señalando las dependencias que la

integraban y organizando la competencia de cada una de ellas, sin hacer referencia alguna en la regulación de las Entidades Paraestatales.

La Ley para el control de 1958, hizo descansar en la Secretaría del Patrimonio Nacional el control y vigilancia financiera y administrativa de la operación de un número importante de Entidades Paraestatales, y encomendó a la Secretaría de la Presidencia la responsabilidad de planear y vigilar sus gastos de inversión.

En los años siguientes las Secretarías de Hacienda, Presidencia y Patrimonio Nacional, serían las responsables de coordinar y controlar a los entes del sector público. Sin embargo, es hasta 1965 que se da un paso firme en el largo proceso de la reforma administrativa, con el establecimiento de la Comisión de Administración Pública que actuaría como una oficjna que estudiaría sistemáticamente el problema y de la ocual surgirían instancias reformadoras importantes.

No obstante la evolución de la Administración Pública en más de un siglo de vida independiente, se llegó a crear una Administración no solo compleja, sino desorganizada y desorientada por la carencia de métodos y sistemas propicios pára su desarrollo, aunado a esto el enfrentarse a obstáculos -

severos, como son: La rutina, la falta de convicción y una total ausencia de cohesión política y social.

Todos estos vicios motivaron la convicción de que - era necesario una verdadera reforma administrativa, la cual - se da con el Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana elaborado por la Comisión de Administración Pública en 1967, la cual presenta un proyecto global de reforma administrativa del gobierno a fondo, sin que se confundiera - con simples trabajos de reorganización internas de las oficinas integrantes de la Administración Pública.

Por medio de la Comisión de Administración Pública se pretendía agilizar y modernizar para hacer más eficaz el - aparato administrativo por medio de una total reforma administrativa, por lo que entre las medidas adoptadas estaba el que en cada Secretaría y Departamento de Estado se creara una unidad de organización y métodos, que serían las encargadas de - estudiar y programar las mejoras administrativas de cada entidad del sector público.

Carrillo Castro define a la Reforma Administrativa "... como un proceso permanente, que persigue incrementar la eficacia y la eficiencia del aparato administrativo gubernamental en la consecución de todos los objetivos del Estado, -

tanto de aquellos considerados coyunturales, como de los que son cosustanciales a su propia existencia".⁶

Los trabajos de la Reforma Administrativa se llevaron a cabo por medio de la Dirección General de Estudios Administrativos, en coordinación con las Comisiones Internas de Administración existentes en cada una de las dependencias gubernamentales, las que implantarían los programas necesarios para hacer más eficientes a los organismos públicos, y el establecimiento de una concreta planeación en la reorganización de la esfera administrativa, por lo cual la Dirección General publicó "Las Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal 1917-1976".

La Reforma Administrativa pretende imprimir mayor racionalidad y dinamismo al sector público en todas sus áreas y niveles, por lo que sus propósitos son entre otros: Incrementar la eficacia y la eficiencia de las entidades gubernamentales mediante el mejoramiento de sus estructuras y sistemas de trabajo, a fin de aprovechar al máximo los recursos con que cuenta el Estado, y agilizar y descentralizar los mecanismos operativos de esas entidades, acelerando y simplificando los trámites; generar en el personal público una adecuada conciencia de servicio a efecto de que desde su raíz se impulse y se vuelva dinámica la actividad gubernamental.

6) CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO. La Reforma Administrativa en México, p. 67.

Entre lo más trascendente de la Reforma Administrativa se encuentra la Desconcentración, ordenada por Acuerdo - Presidencial del 5 de abril de 1973 a efecto de que las instituciones públicas procedan a implantar las medidas necesarias para que sus titulares deleguen facultades en funcionarios - subalternos y procedan a la Desconcentración Administrativa - de sus funciones, esto con el objeto de agilizar la toma de acciones en las dependencias y entidades y así, al descargar el volumen de trabajo mediante la delegación de facultades se le dedica más y mejor tiempo a las cuestiones prioritarias para la Administración Pública.

Con la Reforma Administrativa surgió algo sin parangón, la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal el 23 de diciembre de 1976, y publicada en el - Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre del - mismo año, por lo cual queda abrogada la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado promulgada en diciembre de 1958.

Entre los motivos para su expedición era que la otra vigente Ley de Secretarías y Departamentos de Estado con - sus dieciocho años de vida era ya insuficiente y no podía seguir teniendo la misma eficacia para resolver los problemas - que planteaba la actual situación, los cuales eran cada vez - más amplios y complejos por lo que era menester la actualización y reorganización de la Administración Pública.

Buscando realizar los ajustes necesarios que eviten las duplicidades en las funciones, precisando responsabilidades y simplificando las estructuras, que el crecimiento del aparato gubernamental ha creado con la reiterada práctica del establecimiento de nuevos organismos, siendo la situación concreta el crecimiento constante de la Administración autárquica cuya regulación se encontraba dispersa en diferentes ordenamientos legales. Asimismo con el objeto de regular y distribuir el gasto público para evitar despilfarros económicos, se hace necesario establecer el presupuesto gubernamental por programas y Secretarías de Estado dando prioridad a aquellas que satisfagan las demandas colectivas de la sociedad, por lo cual se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Podemos señalar que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal está dividida en tres partes: a) La introductoria, con disposiciones específicas y generales; b) La relativa a la Administración Activa o Directa; y c) La relativa a la Administración Autárquica o Delegada.

La parte introductoria reconoce que el Poder Ejecutivo tiene dos brazos o administraciones: La Activa o Directa denominada Administración Centralizada (La cual es la Administración tradicionalmente reglamentada en los ordenamientos anteriores), y la Autárquica o Delegada, que se denomina Administración Paraestatal.

Asimismo, se establece que la Administración Centralizada esta formada por Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, ocupándose también del Presidente de la República y de la Procuraduría General de la República. La Administración Paraestatal la constituyen los organismos descentralizados, las Empresas de Participación Estatal. Las Instituciones Nacionales de Crédito, las Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas y los Fideicomisos.

Entre lo más importante destaca el hecho de que por vez primera en una Ley Orgánica se señala a la Presidencia de la República dentro de la Administración Pública Centralizada, estableciéndole funciones específicas que antes desempeñaba la Secretaría de la Presidencia; También se incluyó a la Procuraduría General de la República como parte integrante de la Administración Centralizada, corrigiéndose el error ancestral que se cometía al excluirla en las leyes anteriores.

Como verdadera novedad, la Ley habla de "Unidades" creadas para: Estudiar y dar forma a los Acuerdos Presidenciales, compilar leyes y decretos promulgados, los reglamentos, acuerdos y resoluciones expedidos por el Presidente; así como coordinar y evaluar la ejecución de la Administración Pública, y atender los servicios de difusión y relaciones Públicas entre las diversas dependencias de la Administración. --

Admitiéndose además la existencia de aquellas asesorías y apoyo técnico que determine el Presidente.

Todas las Secretarías y Departamentos Administrativos tendrán entre sí igual rango, no existiendo preeminencia alguna; los titulares de las dependencias ejercerán sus funciones por acuerdo del Presidente de la República, cada titular formulará respecto de los asuntos de su competencia los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, y ordenes del Presidente; cada dependencia debe establecer sus correspondientes servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación, presupuesto, informática y estadística, recursos humanos y materiales, contabilidad y demás necesarios para su funcionamiento. Y todas las dependencias deben de coordinarse entre sí para proporcionarse toda clase de información, datos, o cooperación técnica que necesiten. - Opinándose que toda Secretaría de Estado o Departamento debe de ser creada por un ordenamiento expedido por el Congreso de la Unión.

Los titulares de las Secretarías y Departamentos Administrativos podrán delegar en sus subalternos cualquiera de sus facultades excepto aquellas que por disposición de la Ley o del reglamento interior respectivo deban de ser ejercidos directamente por ellos.

En el reglamento interior de cada Secretaría o Departamento que será expedido por el Presidente de la República, se determinarán las atribuciones de sus unidades administrativas, así como la forma en que los titulares podrán ser suplidos en su ausencia.

Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado, quien se auxiliará por los Subsecretarios, oficial mayor, directores, etc., que establezca su reglamento interior; y al frente de cada Departamento Administrativo habrá un Jefe de Departamento, quien se auxiliará por Secretarios Generales, oficial mayor, directores, etc., que le señale el reglamento interior.

Estableciéndose que el gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto de un Jefe del Departamento del Distrito Federal.

Se aclara también que el Procurador General del Distrito Federal dependerá directamente del Presidente, pero su consejero jurídico lo será el Procurador General de la República.

Entre lo más significativo de la nueva Ley, lo cons

tituye el hecho de que se incorpora a nuestra legislación una nueva figura jurídica, al reconocerse la existencia de órganos descentrados.

En cuanto a la Administración Paraestatal del Poder Ejecutivo, esta se encuentra conformada por organismos descentralizados y Empresas de Participación Estatal, incluyendo a los Fideicomisos. De los Organismos Descentralizados se dice que son instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión o en su caso, por el Ejecutivo Federal, caracterizándose porque tienen personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten.⁷

El cambio más trascendente consiste en la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto (entre otras), y en la desaparición de la Secretaría de la Presidencia. La planeación del gasto público y de las inversiones, anteriormente a cargo de la Secretaría de la Presidencia; la presupuestación del gasto corriente, anteriormente a cargo de la Secretaría de Hacienda; y la programación y control de las entidades paraestatales que anteriormente correspondía a la Secretaría del Patrimonio Nacional; quedaron comprendidas dentro de la nueva Secretaría de Programación y Presupuesto, estableciéndose así un sólo responsable de los mismos. No sola-

7) V. Infra pp. 42, a 47.

mente se trato de un cambio de nombre, sino de una creación - jurídica resultado de la reforma administrativa.

También se estableció la Secretaría de Patrimonio y fomento Industrial, la cual se encargaría de entre sus atribuciones, de la explotación de los recursos naturales, comprendiendo a los energéticos.

Creada para satisfacer las necesidades imperantes - del vilipendiado y olvidado agro, surge la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; en consecuencia surge el Departamento de Pesca, que posteriormente dada su vital importancia, en una reforma a la Ley Orgánica desaparece para convertirse en Secretaría.

El Presidente de la República establecerá los objetivos y metas de los planes del gobierno, y para el logro de los mismos la Administración Centralizada y Paraestatal conducirán sus actividades en forma programada y con base en políticas, prioridades y restricciones que se ajusten a ellos, - coordinando sus metas a través de planes específicos para resolver las necesidades improrrogables de una sociedad en crecimiento.

D.- LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. DEFINICION.

En la Constitución de 1857, se estatuye que la conformación del país sería la de una República Federal, lo cual en nuestros días queda contemplado en el Artículo 40 de nuestra Ley de Leyes, la cual establece que: "Es voluntad del pueblo Mexicano constituirse en una República representativa, - democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de la Ley fundamental. Pero nuestro régimen constitucional, no sólo se encuentra contemplado por el Artículo en cita, sino que también los Artículos 27, 39, 41 y 115 de nuestra Carta Magna Integrada, a saber por:

- A) La Federación
- B) Las Entidades Federativas y
- C) Los municipios

En base a lo extenso de éste, únicamente nos abocaremos al estudio y desglose del Gobierno Federal o la Federación.

Como ya lo observamos en el inciso referente a la Administración Pública a la misma se le identifica como "El

Gobierno en acción", ésto es, al Presidente de la República y sus dependencias... Y, ¿Quién es el presidente de la República? es el depositario del poder ejecutivo. El Artículo 89 - Constitucional le señala las facultades de carácter administrativo, las cuales le competen como Ejecutivo Federal, de lo que se desprende que el 95% de la actividad de este Órgano, - se encuentra destinada al Gobierno y su Administración.

El Ejecutivo Federal y la Administración Pública Federal, se encuentran íntimamente ligados ya que ambos tienden a la consecución de los fines gubernamentales, pero para poder realizar éstos, necesita auxiliarse, de una serie de Organismos y Dependencias, a través de los cuales brinde a los gobernados una Administración pronta y eficaz, para realizar de una manera armónica sus actividades, ésto es, el Ejecutivo necesita manifestar su voluntad de ejercer sus funciones, por lo que el Artículo 90 de nuestra Carta Magna establece quienes son los funcionarios de los Órganos Administrativos (Secretarios, Jefes de Departamentos) que les auxiliarán en el ejercicio de sus funciones.

Mientras Faya Viesca,⁸ menciona que la actividad administrativa, es la actividad esencial y natural del poder ejecutivo; y que también constituyen actos administrativos, -

8) V. FAYA VIESCA, JACINTO Op. cit. p. 39.

los emanados de los Tribunales autónomos, tales como los tribunales contencioso Administrativo, el Tribunal Fiscal de la Federación y de la Junta Federal de Trabajo, ya que su fuente de origen es la Administración Pública; Moreno Rodríguez,⁹ sostiene que la Administración Pública Federal no integra a todo el Poder Ejecutivo Federal; el Presidente de la República cuenta con otro tipo de Organos que no son típicamente Administrativos, ya que ejercen funciones de naturaleza jurisdiccional; y precisamente señala como tales a los Tribunales Autónomos. Nosotros nos inclinamos por la opinión del maestro Faya Viesca, ya que si bien éstos tribunales son de naturaleza jurisdiccional, también lo es, que se encuentran subsumidos en la Administración Pública, por ser entes jurídicos y que como tales guardan una estrecha relación con el Poder Ejecutivo.

Ahora bien, retornando a la conformación de la Administración Pública Federal, ésta cuenta en su estructura con los ya mencionados elementos materiales (bienes) y personales (funcionarios públicos, empleados), para su función. Esquemáticamente y de acuerdo a nuestra Carga Magna y a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Administración Pública Federal, queda integrada de la siguiente manera:

9) CF MORENO RODRIGUEZ, RODRIGO. Op. cit. p. 129.

Administración Pública Federal	Presidente de la República Secretarios de Estado Departamentos Administrativos Procuraduría General de la República	Administración Centralizada o Activa.
	Organismos Desconcentrados (Autonomía Técnica)	
	Organismos Descentralizados (Cuenta con personalidad jurí- dica y patrimonio propios).	
	Empresas de Participación Estatal Fideicomisos Públicos	Administración Autárquica

Por todo lo expuesto con antelación tenemos que la Administración Pública Federal es aquella Administración Pública, cuyo ámbito competencial pertenece en exclusiva y es desarrollado por el Poder Ejecutivo Federal a través de sus dos brazos: la activa ó directa y la autárquica o delegada, y cuyos objetivos primordiales lo constituye la satisfacción de las necesidades impostergables de la sociedad.

E.- FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

El Poder Ejecutivo Federal, para ampliar sus actividades como autoridad y administrador debe auxiliarse en sus funciones como tal, de toda una estructura jurídica compuesta de una serie de órganos o unidades administrativas o sea establecer un sistema de órganos mediante los cuales manifieste su voluntad y ejerza sus funciones.

El maestro Miguel Acosta Romero, dice que la organización administrativa es: "La forma o modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo, directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr una unidad de acción, de dirección y de ejecución, en la actividad de la propia administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado". Y por unidad administrativa define al "... conjunto de elementos personales y materiales con estructura jurídica que le otorga competencia para realizar una actividad, relativa al Poder Ejecutivo y que desde el punto de vista orgánico, depende de éste..."¹⁰

Las formas de organización administrativa, se bifurcan en dos grandes ramas: La Administración Centralizada, --

10) ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Op. Cit. pp. 108 y 109.

llamada también directa o activa, la cual engloba a los órganos desconcentrados; y la Paraestatal, a la cual se le conoce como Administración Autárquica o Delegada, y que contempla en tre otras a las Empresas Públicas y al Fideicomiso Público o Estatal.

1.- CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

La Centralización Administrativa es uno de los dos brazos en que esta dividida la Administración Pública Federal, la cual se encuentra establecida y regulada en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual en su Artículo primero preceptúa:

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

Asimismo, en el párrafo segundo del citado artículo, determina la forma en que se encuentra integrada, la Administración Centralizada:

- 1.- La Presidencia de la República,
- 2.- Las Secretarías de Estado,
- 3.- Los Departamentos Administrativos, y
- 4.- La Procuraduría General de la República.

A decir de Rodrigo Moreno, la Administración Centralizada comprende:

- 1.- La Centralización Pura o Directa,
- 2.- La Delegación de Facultades y
- 3.- La Desconcentración Administrativa.

Pasando al estudio de la Centralización Pura o Directa, al frente se encuentra el Poder Ejecutivo Federal del cual dimanar los demás órganos administrativos, los cuales se despliegan en una línea de jerarquización y subordinación, en las cuales se coordinan las acciones administrativas, mediante las facultades o poderes de los cuales se encuentran legalmente investidos.

Al respecto, Serra Rojas¹¹ manifiesta que se llama Centralización Administrativa al "regimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos al Poder Central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y tutela jurídica, para satisfacer las necesidades públicas.

Acosta Romero por su parte conceptúa que "La centralización en la forma de organización administrativa en la --

11) SERRA ROJAS, ANDRES. Op. cit. T. 1 p. 497.

cual, las unidades, órganos de la Administración Pública, se ordenan y acomodan, articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones el mando la acción y la ejecución".¹²

Faya Viesca, siguiendo la misma línea, expresa que la centralización "... organiza los órganos que auxilian al Presidente de la República, bajo una relación de absoluta dependencia jerárquica en el mando y en la capacidad para resolver la totalidad de los asuntos legales, administrativos y técnicos".¹³

De los conceptos expuestos, se desprende que la subordinación y jerarquización constituyen la piedra angular de la administración centralizada, para mantener la unidad entre los diversos órganos, que la componen y que redunde en una coordinada concreta acción administrativa. Por lo que la "jerarquía administrativa es el orden y grado que guardan entre sí los diferentes órganos superiores y subordinados de la Administración Pública".¹⁴

Estas facultades o poderes que hacen posible la unidad y el orden de los órganos administrativos entre sí, no es

12) ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Op. cit. p. 111

13) FAYA VIESCA, JACINTO. Op. cit. p. 44

14) SERRA ROJAS, ANDRES. Op. cit. p. 500

más que una serie de deberes y derechos entre los titulares - (servidores públicos) superiores e inferiores, de los diversos órganos administrativos, los cuales a decir de Acosta Romero son:

- 1.- Poder de decisión.
- 2.- Poder de nombramiento.
- 3.- Poder de mando.
- 4.- Poder de revisión.
- 5.- Poder de vigilancia.
- 6.- Poder disciplinario.
- 7.- Poder para resolver conflictos de competencia.

1.- PODER DE DECISION.- Es el poder reservado a los titulares de los órganos, ya que no cualquier servidor público, puede dilucidar sobre resoluciones técnicas-administrativas de gran importancia para el despacho de los asuntos de relevancia de su competencia.

2.- PODER DE NOMBRAMIENTO.- Es la facultad que poseen los titulares, para nombrar en base a aspectos subjetivos (conocimientos, experiencia, etc.) a sus colaboradores que dependerán subordinadamente de él, pero en la práctica únicamente el presidente, en virtud de la fracción II del Artículo 89 Constitucional le compete la designación de los empleados de la administración más cercanos, vgr: Secretarios de Esta-

do, Jefe del Departamento del Distrito Federal, Procurador General de la República, en cuyos nombramientos va implícita la lealtad debida.

3.- PODER DE MANDO.- Es la potestad que tiene el superior jerárquico, para ordenarle al subordinado, la realización de determinadas actividades jurídico-administrativas, mediante órdenes verbales o escritas.

4.- PODER DE REVISION.- Es la atribución de examinar e inspeccionar la actuación del inferior jerárquico, la cual generalmente es de oficio.

5.- PODER DE VIGILANCIA.- Se traduce en la vigilancia que se realiza sobre la actividad desempeñada por los subalternos, mediante informes solicitados o visitas que se realizan exclusivamente para ese fin.

6.- PODER DISCIPLINARIO.- La Irregularidad observada en el desempeño de las actividades del servidor público, - da como resultado la aplicación de medidas represivas en su contra, consistiendo estos medios correctivos desde una llamada de atención, hasta el cese del funcionario responsable.

7.- PODER PARA RESOLVER CONFLICTOS DE COMPETENCIA.-

Que en dado caso lleguen a surgir, es el Ejecutivo por medio de la Secretaría de Gobernación, tal y como lo estatuye el Artículo 24 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En cuanto hace a la delegación de facultades, esta se produce cuando un órgano superior jerárquico transfiere el ejercicio de una función que es de su competencia a un órgano que depende de él, existiendo diversos grados de transferencia, desde la firma hasta las más completas e integrales de competencia.

La delegación de facultades tiene su fundamento legal en el Artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que en su parte primera preceptúa:

"ARTICULO 16.- Corresponde originalmente a los titulares de los Secretarios de Estado y Departamentos Administrativos el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo podrán delegar en los funcionarios a que se refieren los Artículos 14 y 15 cualesquiera de sus facultades, excepto aquéllas que por disposición de Ley o del Reglamento Interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares..."15

-
- 15) Los funcionarios a que se refieren los Artículos 14 y 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal son: los subsecretarios generales, secretarios generales, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, de oficina, sección y mesa, conforme al reglamento interior respectivo.

2.- DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA

La figura de la desconcentración administrativa, surge con el devenir histórico en que el Estado dejando a un lado de Laissez Faire, toma las riendas político económicas de la sociedad, pero el Gobierno no puede resolver directamente todos y cada uno de los problemas y asuntos que se le planteen, por eso en auxilio de la asfixiante centralización y para descongestionar la estructura administrativa, aparece la desconcentración administrativa, cuyo fundamento legal lo constituye el Artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, que a la letra dice:

ARTICULO 17.- Para la más 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".

Del Artículo en cuestión, tenemos (aunque en forma un poco inconclusa) la definición de la desconcentración, ya que serán órganos administrativos subeditados a un poder central, no siendo óbice para su correcto funcionamiento el que jerárquicamente sigan perteneciendo y se encuentren subordinados a la Secretaría y, dependencia que los crea, ya que se les

asignará determinada competencia técnica para resolver cuestiones específicas, contando con un ámbito territorial propicio para acercarse a los particulares y aligerar las funciones administrativas de la estructura central.

Es decir, estos órganos siguen formando parte de la Administración Central, pero cuentan con autonomía técnica y ciertas áreas especiales de competencia para cumplir sus funciones. Así tenemos que la desconcentración administrativa es la transferencia a un órgano inferior o agente subordinado de la Administración Central de una competencia exclusiva, ejercido originalmente por los órganos superiores disminuyendo relativamente la relación de jerarquía y subordinación.

En cuanto hace a la relación entre el órgano superior y desconcentrado, Olivera Toro dice que "La desconcentración supone una relación entre órganos de la misma persona jurídica. La desconcentración, al surgir, lo hace dentro de la forma centralizada, sigue existiendo la vinculación, porque no desaparece la jerarquía, aún cuando adquiere cierta flexibilidad en sus actividades..."¹⁶

Definiendo a la desconcentración Gabino Fraga nos dice que "Consiste en la delegación que hacen las autoridades

16) OLIVERA TORO, JORGE. Manual de Derecho Administrativo pp. 300 y 301.

- 1.- Desconcentración en sentido estricto o funcional.
- 2.- Desconcentración vertical.
- 3.- Desconcentración horizontal.
- 4.- Desconcentración regional.

Al respecto consideramos más completa la clasificación de este último autor que en detalle las distingue como sigue:

1.- LA DESCONCENTRACION FUNCIONAL.- No es otra cosa más que la simple definición de lo que entendemos por desconcentración.

2.- LA DESCONCENTRACION VERTICAL.- Consiste en que el superior jerárquico delega determinadas facultades a órganos que directamente le están subordinados, para la mayor eficacia y mejor desempeño de sus funciones, equiparándolo a una figura del Derecho Mercantil en la cual existe una sucursal dependiente de una casa matriz, pero con facultades específicas y funciones propias.

3.- LA DESCONCENTRACION HORIZONTAL.- Consiste en crear oficinas de igual rango entre sí, que pueden tener facultades en una misma Ciudad o en otras áreas geográficas, un ejemplo ilustrativo lo constituyen las Delegaciones del Distrito Federal.

4.- LA DESCONCENTRACION REGIONAL.- Además de existir la delegación de facultades a los órganos, éstas se atribuyen a un órgano administrativo periférico, abarcando cada oficina un área específica de este, como las Comisiones Regionales Fiscales, que comprenden una extensión territorial determinada.

En cuanto hace a las características de los órganos desconcentrados cada autor tiene la suya propia, nosotros nos acogemos a la de Serna Rojas²⁰ quien nos señala como caracteres y elementos de la desconcentración administrativa los siguientes:

- a) Es una forma que se sitúa dentro de la centralización administrativa. El organismo no se desliga de este régimen.
- b) La relación jerárquica se atenúa, pero no se elimina para limitar su labor, pero el poder central se reserva amplias facultades de mando, de decisión, de vigilancia y competencia. No ocupa la cúspide de la jerarquía administrativa.
- c) No gozan de autonomía económica, aún cuando se señalan casos de excepción.

20) SERRA ROJAS, ANDRES. Op. cit. P. 510.

- d) La autonomía técnica es la verdadera justificación de la desconcentración.
- e) La competencia se ejerce dentro de las facultades del Gobierno Federal, y se origina entre órganos superiores de la Administración Pública y órganos inferiores que ven aumentada su competencia a costa de los anteriores.
- f) El órgano desconcentrado tiene su régimen por una Ley, un decreto, un acuerdo del Ejecutivo Federal o el régimen General de una Secretaría de Estado, aunque puede operar en otros órganos centrales.
- g) El ejercicio de Facultades exclusivas, no es obstáculo para que las relaciones de mando y disciplina entre el órgano desconcentrado y el Poder Central, sean directa y se ejerzan normalmente a través del órgano correspondiente.
- h) Sin necesidad de interferir en la competencia exclusiva, el Poder Central está facultado para fijar la política, desarrollo y orientación de los órganos desconcentrados, para mantener la unidad y desarrollo de la acción de la Administración Pública.

3.- DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

El devenir histórico es el que ha dado lugar a la creación de diversas estructuras administrativas que responden a los apremiantes requerimientos socio-políticos-económicos que imperan en un momento dado.

En caso concreto, la descentralización surge para evitar la concentración de funciones y el poder asfixiante del órgano central y por otra parte, por la imposibilidad material y física del Estado para abocarse él sólo a la satisfacción de las necesidades de la colectividad. "... Y el Estado que pretenda realizar a través de sus órganos centrales toda su actividad, sería algo parecido a un monstruoso hombre con sólo cabeza y carente de los restantes miembros..."²¹

La descentralización administrativa es una forma de organización que se crea a través de una Ley (para coadyuvar con), la administración Pública, generando una nueva entidad con personalidad y patrimonio propio. Entre sus características podemos mencionar que los órganos descentralizados:

- 1.- Asumen actividades que competen al Estado.
- 2.- Que son de interés general.

21) OLIVERA TORO, JORGE. Op. cit. p. 306.

- 3.- A través de organismos creados especialmente para ello dotados de:
- a) Personalidad Jurídica.
 - b) Patrimonio Propio y
 - c) Régimen jurídico que particularmente los regula.

Gabino Fraga nos dice que la descentralización tiene lugar cuando "... Se confía la realización de algunas actividades administrativas a organismos desvinculados en mayor o menor grado de la administración Central".²²

Encontramos un común denominador, que consiste en la autonomía que posee el órgano descentralizado respecto del órgano Central, ya que hay un cierto alejamiento del centro porque no existe una jerarquización con respecto de éste. La autonomía no es sólo técnica como ocurre en la desconcentración, sino también es orgánica, esto es, posee facultades de organización y decisión propias, prerrogativas que le son ciertas y determinadas por una autoridad independiente que las hace oponibles incluso a otras autoridades, así sean las centrales.

Así entre sus características principales, se distinguen por poseer una personalidad jurídica y patrimonio propio

22) FRAGA, GABINO. Op. cit. P. 165.

pio, características éstas que no comparte totalmente Gabino Fraga, ya que dice que no son exclusivas de los órganos descentralizados porque hay organismos centralizados (como el Departamento del Distrito Federal), que también los detentan.

Doctrinariamente diversos autores han intentado distinguir los diversos grados o formas de descentralización así, Gabino Fraga²³ encuentra tres especies que son la:

- a) Descentralización por servicio.
- b) Descentralización por colaboración y,
- c) Descentralización por región.

En tanto, Serra Rojas²⁴ las divide en:

- a) Descentralización por región o territorial, y
- b) Por técnica o por servicio.

La clasificación de Serra Rojas se sustenta en razón a diversos aspectos, ya sea por satisfacer ideales democráticos, activando a la administración para que sea más pronta y expedita llegando a tener contacto directo con las demandas de los gobernados, o bien por ciertas actividades especializadas que requieren conocimientos y ciertas especialidades

23) Op. cit. pp. 491 y 492.

24) SERRA ROJAS, ANDRES. Op. cit. pp. 491 y 492.

técnicas-administrativas. Asimismo existe otra corriente de tratadistas que no le reconocen ninguna clasificación o modalidad a la descentralización, entre los que se encuentran: - Olivero Toro, Faya Viesca, Miguel Acosta Romero, quienes manifiestan en general que esas modalidades de la descentralización no son otra cosa, más que las características que le son inherentes a la misma. Es decir que no son especies de un género, sino manifestaciones propias del fenómeno.

La descentralización tiene fundamento legal en el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que los define de la siguiente manera:

"Art. 45.- Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o Decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten."

En cuanto a su objeto, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales establece en su artículo 14 a la letra:

"Artículo 14.- Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:

I.- La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias.²⁵

II.- La Prestación de un servicio público o social; o

III.- La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social".

Asimismo, esta misma ley de Entidades Paraestatales señala como elementos indispensables para la creación de un organismo descentralizado, los siguientes:

"Artículo 15.- En las leyes o decretos relativos que se expidan por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal para la creación de un organismo descentralizado se establecerán entre otros elementos:

I.- La denominación del organismo;

II.- El domicilio legal;

III.- El objeto del organismo conforme a lo señalado en el artículo 14 de esta Ley;

IV.- Las aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio -

25) La misma Ley Federal de las Entidades Paraestatales define como áreas prioritarias las que se señalan en los artículos 25, 26 y 28 de la Carta Magna y que tienden a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares. Define además como áreas estratégicas las que se encuentran expresamente determinadas en el párrafo cuarto del artículo 28 constitucional. V. Artículo 6 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

así como aquellas que se determinen - para su incremento.

V.- La manera de integrar el órgano - de gobierno y de designar al director General así como a los servidores públicos en las dos jerarquías inferiores a éste.

VI.- Las facultades y obligaciones - del órgano de gobierno señalado cuales de dichas facultades son indelegables;

VII.- Las facultades y obligaciones - del director general, quien tendrá la representación legal del organismo.

VIII.- Sus órganos de vigilancia así como sus facultades.

IX.- El régimen laboral a que se sujeta tan las relaciones de trabajo..."

La constitucionalidad de los organismos descentralizado, se encuentra consagrada en los artículos 90 y 93 del Código Fundamental. A pesar de que estos órganos cuentan con - patrimonio y personalidad jurídica propios y están fuera de la jerarquización y subordinación de los órganos centrales, se - encuentran en todo caso sujetas a cierta intervención del Gobierno Federal, por las facultades que tiene éste de control de la legalidad y vigilancia de todos los actos de los organismos descentralizados.

Estas funciones de intervención y control se verificacan en dos planos. El primero mediante el requisito de que todo organismo de esta naturaleza debe de estar inscrito en el

Registro de la Administración Pública Paraestatal que al efecto lleva la Secretaría de Programación y Presupuesto. El segundo plano se logra mediante el agrupamiento por sectores de éstos organismos, según su objeto; y designando en cada sector una Secretaría o Departamento que será su coordinadora para efectos de delinear las políticas de programación y Presupuestación, así como para conocer de la operación y resultados de los organismos, participando incluso los órganos centrales coordinadores en los gobiernos interiores de las paraestatales.

Entre los organismos descentralizados que podemos mencionar se encuentran: la UNAM, PEMEX, IMSS, ISSSTE, FERROCARRILES NACIONALES DE MEXICO, COMISION FEDERAL DE ELECTRICIDAD, CONASUPO, CONACYT, etc.

4.- LA EMPRESA PUBLICA EN MEXICO

El Estado para satisfacer las demandas sociales ha aumentado su campo de acción, de un Estado fiscalizador, a pasado a un Estado gestor-promotor que interviene activamente en la industrialización y comercialización con el objeto de lograr el progreso del país y desarrollar e impulsar su producción.

El auge de las empresas públicas en México, surge en los años veintes, pero sus primeras manifestaciones se dan en el siglo pasado con la creación del Banco del Avío y del Banco Nacional de Amortización de la Moneda de Cobre. En los años veintes, el Gobierno empezó a intervenir en el rubro de la economía para reestructurar financiera y económicamente al país, como se demuestra con la creación del Banco de México, institución a través de la cual se establecería una política a seguir en materia monetaria y bancaria para seguir impulsando el desarrollo mediante un apoyo franco a la infraestructura del país.

El Estado intervencionista se constituyó precisamente en los años 20s y 30s, y tomó como pretexto para la creación de la Empresa Pública, la necesaria intervención y el cuidado que para el desarrollo de ciertos rubros de la economía tenía que tener, sobretodo porque los particulares no participaban, o porque no redituaban ganancias con las consiguientes pérdidas, o porque esos servicios eran importantes y tenían que satisfacerse necesariamente, o el costo de los mismos resultaría demasiado onerosos en detrimento del poder adquisitivo de la población, o bien porque algunos servicios se consideran de interés nacional, por lo que no se le da intervención a los particulares en su manejo. Por ello se justificó la participación estatal en diversas áreas de la producción de bienes y servicios.

El fundamento jurídico de las empresas creadas por el gobierno, lo encontramos en nuestra Carta Magna en diversos artículos, entre ellos el 27 párrafo sexto, en el que se trata de la propiedad originaria de la Nación, mismo que a la letra.

"Artículo 27 ... Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólido, líquidos y gaseosos o de minerales radiactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni sustituirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicios públicos. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares..."

Asimismo, el artículo 28 se refiere a las áreas estratégicas del Estado en materia económica, detalla éstas como las de acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafías y la comunicación vía satélite y los demás hidroactivos y generación de energía nuclear, electricidad y ferrocarriles. Para ello, el propio artículo sienta las bases de la organización de estas actividades, señalando que:

"Artículo 28 ... El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado".

Fundamentos de la participación estatal en la economía, también los podemos encontrar en los artículos 73 fracciones X, XXIX; las disposiciones contenidas en el 93 párrafos segundo y tercero, y 123 apartado A fracción XII de la Carta Magna.

En cuanto hace a su regulación por medio de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ésta en su artículo primero, título primero estatuye:

"Artículo 1º. La presente ley establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal. La Presidencia de la República, los Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la administración pública centralizada. Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal."

El artículo 46 de la susodicha Ley, nos dice que serán empresas de participación estatal mayoritaria.

"Artículo 46.- ... I. Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica; -

II. Las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones - auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:

A).- Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.

B).- Que en constitución de su capital - se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal;

C).- Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de - los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar, al presidente o directivo, general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos "del propio órgano de gobierno".

El artículo en cita, en su parte final, nos dice - que se asimilarán a las empresas de participación mayoritaria las sociedades y asociaciones civiles, en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la administración pública federal, o servidores públicos federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

Asimismo, en los artículos 48 y 49 de la Ley en cita, se establece la sectorización en la cual se agruparán las entidades públicas paraestatales, en razón de su objetivo y su esfera de competencia, esto con el fin de lograr su coordinación. La intervención del Ejecutivo se llevará a cabo por la

dependencia que corresponda, según al sector que este agrupado, los cuales, tendrán el carácter de coordinadores. En consecuencia el artículo 50 de la multicitada ley, nos dice que la relación entre el Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales se realizará por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación.

El profesor Jorge M. Aguirre nos da la definición - que utiliza la Cepal en la que manifiesta que empresa pública "Son todos aquellos entes productores y/o comercializadores - de bienes y servicios en los que el sector público detenta la propiedad total o mayoritaria, directa e indirectamente..." - Por consiguiente nos dice que empresas públicas en México.... son todas aquellas unidades de explotación industrial o comercial pública, en las cuales el Estado participa, total o parcialmente en la conformación de su capital social y cuyas actividades tienen la calidad de interés público dada su importancia para el desarrollo económico y social del país".²⁶

Por su parte, Acosta Romero desde el punto de vista económico nos dice que la empresa pública es "La conjunción - de los factores de la producción para obtener bienes o servi-

26) AGUIRRE HERNANDEZ, JORGE MANUEL. "Empresas Públicas"
Revista Jurídica No. 11 p. 85.

cios, que el estado considera en un momento dado, necesarios para el interés general o la satisfacción de necesidades colectivas".²⁷

Las características de la empresa pública de capital, hemos de enumerar de la manera siguiente:

- A).- Que el Estado aporta los elementos de capital, naturaleza, organización, y regula el elemento de trabajo.
- B).- Que la empresa se encuentre destinada a producir bienes o servicios para satisfacer las necesidades colectivas, sin que ello implique obtener lucro necesariamente.
- C).- Que la empresa encuentra vigilancia y controlada en su actividad por el Estado, pudiendo señalarle este, las orientaciones de la misma.
- D).- El régimen de la empresa es de normas de Derecho Público y Privado.

En cuanto a su estructura, las empresas públicas adquieren diversas modalidades, ya que pueden depender directa-

27) ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Op. cit. pp. 318 y 319.

mente del Ejecutivo, a través de las Secretarías o Departamentos de Estado, o adoptar la forma desconcentrado, o la descentralización, o actuar como sociedades mercantiles.

Acosta Romero, las clasifica de la siguiente manera:

1.- Dependencias directas del Ejecutivo.

a) Secretarías de Estado. Por ejemplo la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, opera directamente una empresa de ferrocarriles, el ferrocarril del sureste, y el servicio telegráfico.

b) Departamentos de Estado. Departamento del distrito Federal, cuando opera una planta de asfalto dentro de su estructura administrativa; estimamos que producir asfalto es un caso típico de empresa, desde el punto de vista económico.

2.- Organismos Descentralizados, por ejemplo: la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, dependiente de la Secretaría de Salud, hasta el año de 1985.

3.- Organismos Descentralizados que son empresas públicas, Vgr. PEMEX Ferrocarriles Nacionales de México, Cong

supo, Aeropuertos y Servicios Auxiliares, Caminos y Puentes - Federales de Ingresos y Servicios Conexos, etc.

4.- Sociedades Mercantiles. La mayor parte de las empresas públicas son sociedades mercantiles y entre éstas, - las sociedades anónimas en las cuales el Estado puede ser propietario único o accionista, ya sea con participación mayoritaria o minoritaria, poseyendo el Estado en este último caso entre el 25% y 50% de las acciones.

Por último, siguiendo a Aguirre Hernández,²⁸ tenemos que los objetivos a llevar a cabo por las empresas públicas, son las siguientes:

- a) Proveer de Servicios Básicos
- b) Sustituir el Control Privado por el Público
- c) Producir ingresos al Erario
- d) Controlar Monopolios
- e) Redistribuir el ingreso
- f) Subvencionar industrias esenciales
- g) Brindar apoyo a otras industrias
- h) Proporcionar una base económica a otras industrias
- i) Crear competencia
- j) Sustituir la iniciativa privada que ha mostrado ser ineficiente o despreocupada en estas áreas.

28) AGUIRRE HERNADEZ, JORGE MANUEL. Op. cit. p. 89.

- k) Actuar como pionero de ciertas actividades
- l) Reducir el desempleo
- m) Entrar en nuevas zonas. (Geográficas o económicas) de actividad.
- n) Proveer artículos básicos al costo, o a bajos precios para atender necesidades sociales.

5.- FIDEICOMISO ESTATAL

El Fideicomiso Estatal, público o gubernamental debe su origen a una figura netamente mercantil, ya que se encuentra regulado en el capítulo V del Título Segundo denominado "De las Operaciones de Crédito", del Código de Comercio, - el cual en su artículo 346, nos da la definición legal del Fideicomiso, el que a la letra dice:

"Artículo 346.- En virtud del fideicomiso destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria".

Acosta Romero,²⁹ dejando a un lado un tanto cuanto su corte mercantilista conceptualiza al fideicomiso Público - es un contrato por medio del cual, el Gobierno Federal, los gobiernos de los Estados o los Ayuntamientos, a través de sus dependencias centrales o paraestatales, con el carácter de -

29) V. ACOSTA ROMERO. MIGUEL. Op. cit. p. 359.

fideicomitentes, transmiten la titularidad de bienes del dominio público (previo decreto de desincorporación), o del dominio privado de la Federación, entidades o municipios, o afecta fondos públicos en una Institución fiduciaria para realizar un fin ilícito de interés público.

El Fideicomiso Público se encuentra regulado por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en sus artículos 1º. párrafo tercero, 3º fracción III y el que concretamente lo define, el artículo 47, que a la letra dice:

"Artículo 47.- Los fideicomisos públicos a que se refiere el artículo 3º., fracción III, de esta Ley, son aquéllos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.

En los fideicomisos constituidos por el gobierno Federal la Secretaría de Programación y Presupuesto fungirá como fideicomitente único de la administración pública centralizada.

Siguiendo al profesor Acosta Romero,³⁰ tenemos que los elementos del fideicomiso comprende a los sujetos del mismo, su patrimonio y su objeto.

30) V. ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Op. cit. pp. 361 y 364.

1.- El fideicomitente, que puede ser:

- A) El Gobierno Federal
- B) Los gobiernos de las entidades
- C) Los ayuntamientos en los municipios

2.- Patrimonio Fiduciario

- A) Bienes del Dominio Público previa desincorporación
- B) Bienes Privados de la Federación
- C) Bienes Inmuebles
- D) Bienes Muebles
- E) Dinero en efectivo
- F) Subsidios
- G) Decretos

3.- El Fiduciario, únicamente:

- A) Sociedades Nacionales de Crédito
- B) Banco Obrero S.A.

4.- Objeto. Lo constituyen una gama de actividades, pero se puede señalar:

- A) La inversión (se entiende que de fondos públicos)
- B) Manejo y administración de obras públicas
- C) Prestación de servicios
- D) La producción de bienes para el mercado.

5.- Fines del fideicomiso: El propósito fundamental del fideicomiso público, es hacer más expedita y pronta la actividad de la Administración Pública en aras del beneficio social e interés general. El artículo 40 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, estatuye que los fideicomisos públicos tendrán como propósito el auxiliar al Ejecutivo mediante la realización de actividades prioritarias.

Respecto a la duración de los fideicomisos, cuando sean constituidos por el Gobierno Federal tendrán una duración de 60 años.

Por lo expuesto con antelación tenemos que el fideicomiso público, no es un ente que tenga personalidad jurídica, ya que en estricto sentido se trata tan solo de un contrato o un patrimonio en afectación destinado a un objeto preciso y determinado, en otras palabras es un simple medio para realizar atribuciones del Poder Público, que difícilmente se le puede considerar como órganos de la Administración, señalando incluso algunos autores que sólo por un error del lenguaje se le ha llamado fideicomiso a los organismos del Estado que intervienen en estas operaciones.

El fideicomiso público no tiene más identificación con el fideicomiso mercantil que en la forma de su constitu-

ción, siendo en realidad una entidad pública, teniendo incluso diversa regulación, ya que el fideicomiso privado se encuentra regulado en la Ley General de títulos y Operaciones de Crédito, mientras que esta figura para tipificarla dentro de la Administración Pública, se debe acudir a su regulación expresa contenida en las normas de Derecho Público.

CAPITULO II
EL CONTROL JURISDICCIONAL AUTÓNOMO
DE LA
ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO

A.- LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MEXICO

Al empezar a hablar de lo Contencioso Administrativo, no podemos omitir explicarnos primero, que entendemos por éstas dos palabras y así, inferir la importancia que guardan en nuestro derecho positivo vigente. Así tenemos que primeramente el vocablo contencioso se refiere a una contienda o controversia y el segundo vocablo, señala la materia sobre la que versa esta contienda, la cual, es de carácter administrativo o sea, referente a la Administración Pública.

Lo Contencioso Administrativo en concreto, no es otra cosa que la justicia administrativa a la que hace mención el Doctor Fix - Zamudio,³¹ en la cual se tutelan los derechos subjetivos de los administrados frente al actuar de la Administración Pública mediante el auxilio de instrumentos jurídicos puestos a su disposición; en contraste, el maestro Carrillo Flores,³² define a la justicia administrativa como la

31) V. FIX-ZAMUDIO, HECTOR. Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano. p. 53 y 55.

32) Cfr. CARRILLO FLORES, ANTONIO. La Justicia Federal y la Administración Pública. p. 141 y 55.

jurisdicción administrativa, sin hacer un distingo entre estas dos locuciones dándolas a entender como sinónimos. Fix-Zamudio, al contrario pretende distinguir los términos aduciendo que la "Justicia administrativa" es el género, mientras que lo "Contencioso Administrativo o Jurisdicción Administrativa" es tan sólo una de las modalidades de aquella, ya que es la función pública que tiene por objeto resolver las controversias jurídicas que se plantean entre dos partes contrapuestas y que deben someterse al conocimiento de un órgano del Estado, el cual decide dichas controversias de manera imperativa y en una posición imparcial.

En la jurisdicción administrativa, el particular encuentra eco a sus demandas cuando por el actuar de la administración activa, se le vulneran o restringen los derechos subjetivos de los que es poseedor, o se conculcan sus garantías individuales razón por la cual, para su defensa acude a los órganos jurisdiccionales que no obstante, encontrarse dentro del Poder Ejecutivo, son autónomos de la Administración Pública, escapando de los intereses políticos que en un momento pueden influir en la actividad de la administración, persiguiendo una labor imparcial y por lo tanto plausible: Garantizar el pleno respeto de los derechos de los administrados o gobernados.

La jurisdicción administrativa que acude en defensa

del particular frente a la administración, se manifiesta a través de dos sistemas ya clásicos en la doctrina: El llamado sistema "anglo-sajón" o "judicialista", y el llamado "continental europeo" o de "jurisdicción administrativa".

El sistema Anglo-sajón parte de una interpretación del principio de la división de poderes, en el cual cada poder tiene la tarea de limitar al otro, razón por la cual, el Poder Judicial debe limitar el actuar de la Administración Pública, ya que a través de sus tribunales que le son propios conocerá de las controversias contra la Administración Pública, en virtud de que "... hay un sólo sistema de justicia accesible en favor o en contra de cualquiera de los súbditos de su majestad. No hay cortes especiales ni procedimiento especial aplicable exclusivamente a los miembros del Ejecutivo. La Corona misma y todos los servidores de la Corona, cuando son justiciables, lo son ante los tribunales ordinarios de acuerdo con las leyes ordinarias del país..."³³

El sistema Continental Europeo surge en Francia, con motivo de la creación del Consejo de Estado el cual se encargaría de controlar y juzgar los actos de la Administración Pública, por medio de una jurisdicción especializada, léase -- "Tribunales administrativos" los cuales difieren de los ju
33) CARRILLO FLORES, ANTONIO. Op. cit. p. 147.

ciales y por lo tanto, se salen de la órbita del Poder Judicial ya que la administración se juzgará así misma sin intervención de otro poder dentro de su competencia, sustentándose en que la materia administrativa tiene peculiaridades que le son propias y que por lo tanto un juez civil no puede comprender en toda su extensión, por lo cual requiere jueces especiales que se encuentren dentro de la propia administración, y por lo tanto conozcan de la materia administrativa.

Hasta antes de las reformas al Artículo 104 de nuestra Carga Magna, nuestro país al carecer de un tribunal administrativo y en consecuencia de una ley procesal que lo rigiera, seguimos el modelo judicialista a través del Juicio de Amparo, seguido ante Tribunales Federales. Surgiendo el primer tribunal administrativo en la figura del Tribunal Fiscal de la Federación, creado en 1936, a raíz de la Ley de Justicia Fiscal.

El Doctor Fix-Zamudio,³⁴ hace una clasificación en cuanto a las facultades de los Tribunales Administrativos, agrupándolos de la siguiente manera:

a).- Tribunales Administrativos de Jurisdicción Retenida. Es aquella conformada por órganos que actúan dentro

34) V. FIX-ZAMUDIO, HECTOR. Op. cit. p. 58.

de la administración activa y que aún cuando poseen cierta au-tonomía la resolución que emiten carece de obligatoriedad, ra-zón por la cual precisan de la homologación dada a su resolu-ción a través del superior jerárquico. Un ejemplo claro lo -constituyen las resoluciones dictadas por el Cuerpo Consulti-vo Agrario, las cuales para que su decisión tenga fuerza re-quieren de la firma y reconocimiento de la suprema autoridad agraria: El Presidente.

b).- Tribunales Administrativos de Jurisdicción De-legada. Es la realizada por órganos que siguen perteneciendo a la administración, pero que tienen como función dirimir las controversias entre la Administración y los particulares y que tienen una mayor autonomía con motivo de que la ley que los -creó les delegó expresamente las facultades de revisión, que pertenecían a las autoridades administrativas. Un ejemplo de esto lo constituiría el Tribunal Fiscal de la Federación en -sus orígenes, ya que esta fue la situación en que se desenvo-lvió desde su creación hasta la expedición de su Ley Orgánica de 1967.

c).- Tribunales Administrativos de Plena Autonomía. Se da esta figura, cuando los órganos que resuelven las cues-tiones administrativas pueden o no pertenecer formalmente a la administración activa, por lo que sus resoluciones al no estar

supeditadas a ningún órgano superior jerárquico tienen fuerza y validez propias, ya que son completamente autónomos. Como ejemplo tenemos al Tribunal Fiscal de la Federación (desde 1967) y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Finalmente, al hablar de los Tribunales Administrativos es de gran importancia la opinión de los tratadistas - Vázquez Galván y García Silva,³⁵ en el sentido de que existen dos sistemas de Contencioso Administrativo, dándonos las características propias de cada uno las cuales también delimitan sus diferencias. Estos dos sistemas son: Primero el conocido en la doctrina como de plena Jurisdicción o subjetivo, y el segundo llamado de anulación u objetivo, pudiéndose señalar como ejemplo del primero por sus características al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, y como ejemplo del segundo al Fiscal de la Federación.

Las diferencias entre estos dos sistemas serían:

Contencioso Plena Jurisdicción	Contencioso Plena Anulación
1.- Persigue el reestablecimiento de un derecho subjetivo vulnerado por la autoridad administrativa.	1.- Reestablecimiento de la legalidad alterada por la autoridad administrativa.

35) V. VAZQUEZ GALVAN, ARMANDO y GARCIA SILVA, AGUSTIN. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Distrito Federal. pp. 25 y 26.

2.- Procedimiento complejo.
(aunque no siempre sea así).

3.- Sentencia con carácter condenatorio y restitutoria plena, señalando incluso los alcances de la nueva actuación que deba dictar la autoridad, en su caso.

4.- Que el titular de la acción, sea a la vez titular del derecho subjetivo.

5.- La acción se basa en la lesión a un derecho subjetivo.

2.- Procedimiento sencillo.

3.- Sentencia declarativa.

4.- No es necesario que sea titular del derecho subjetivo, simplemente que le afecten sus intereses. (aunque esto no sea siempre observable).

5.- La acción tiene como base los vicios que contenga el acto administrativo.

B.- EVOLUCION HISTORICA

Al hablar del desarrollo que en nuestro país ha tenido el contencioso administrativo en estricto sentido el precedente más directo lo tenemos en la "Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo" mejor conocido como Ley Lares, que además contó con un reglamento que data de 1853. Esta Ley inspirada por el famoso tratadista don Teodosio Lares, es sin lugar a dudas el primer antecedente claro y concreto de lo Contencioso Administrativo en México.

A pesar de que la Constitución de 1812 (llamada de Cádiz), adoptó una figura francesa denominada "Consejo de Estado", pero sin establecerle un procedimiento contencioso-Administrativo preciso, que incluso no rigió plenamente en México, la institución fue de todas formas recuperada como "Consejo de Gobierno" en la Constitución de 1824, pero involucrando no sólo al Poder Ejecutivo, sino también al Legislativo al integrar a este Consejo a los Senadores.

Sin embargo, el triunfo liberal trajo como consecuencia la adopción del sistema Judicialista, el cual tiene como porta estandarte la división de poderes atribuyendo al Poder Judicial el control de la Administración Pública, ya que las contiendas del Estado al igual que la de los particulares,

siguen los cauces de cualquier controversia judicial. Se importan de esta manera instituciones plasmadas en las leyes secundarias del país del Norte, elevándolas a rango constitucional incorporando la estructura y la forma en el juicio de Amparo, pero no así la esencia que no se adapta cabalmente a nuestra realidad histórica. Es curioso sin embargo, observar el hecho de que, fueron los gobiernos centralistas y conservadores los que dieron los primeros pasos para la implantación de un contencioso Administrativo en México, inspirados sobre todo en Francia.

Así, en las bases orgánicas del 12 de junio de 1843 los centralistas hacen esfuerzos denodados para implantar el sistema francés "... pues en las bases orgánicas se estableció en la fracción II del artículo 119, que la Suprema Corte de Justicia no podrá conocer de los asuntos gubernativos o económicos de la Nación o de los Departamentos. Al mismo tiempo se organizó el Consejo de Estado..."³⁶ el cual únicamente ejercía funciones de un órgano consultor.

Por ello siendo estrictos, no es hasta 1853 cuando verdaderamente se da el primer antecedente de lo Contencioso Administrativo a raíz del pensamiento del gran jurisconsulto y maestro de Derecho Administrativo don Teodosio Lares, el cual al escribir sus "Lecciones de Derecho Administrativo" deja -

36) CADENA ROJO, JAIME. Orígenes y Desarrollo de lo Contencioso Administrativo en México. p. 219.

entrever la gran influencia que la doctrina francesa ejercía sobre él, misma en la que se inspiró para el proyecto de la "Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo" con su respectivo Reglamento. Es ésta, ejemplo característico de lo que la doctrina que se ocupa de lo contencioso de tipo europeo llama la justicia retenida, es la misma administración activa la que decide sobre el asunto contencioso y no un órgano independiente con jurisdicción propia.

Esta ley, aunque de vida efímera (ya que al triunfo de la Revolución de Ayutla de 1855 se abolieron todas las disposiciones que sobre administración de justicia, se hubiesen dictado en el período comprendido de 1852 al 55), señaló el camino a seguir en el aspecto Contencioso Administrativo de la legislación mexicana, ya que de entrada, en su artículo primero consigna que el Poder Judicial quedaba excluido para conocer de las cuestiones administrativas, cuya solución se encomendó al aludido Consejo de Estado, al cual se le señalaban las materias sobre las cuales versarían los conflictos en primera instancia, y en segunda al Consejo de Ministros, los cuales formaban parte del Poder Ejecutivo. Tal era la organización de estos Consejos, según se desprende de los primeros artículos de la susodicha ley, los que a continuación se transcriben:

"Artículo 1.- No corresponde a la autoridad Judicial el conocimiento de las - cuestiones administrativas.

Artículo 2.- Son cuestiones de administración las relativas a:

III.- A las rentas nacionales...

V.- A la inteligencia, explicación y - aplicación de los actos administrativos.

VI.- A su ejecución y cumplimiento cuando no sea necesaria la aplicación del - Derecho Civil.

Artículo 3.- Los Ministros de Estado, - el Consejo y los Gobernadores de los Estados y Distrito y los Jefes Políticos de los Territorios, conocerán de las - cuestiones Administrativas en la forma y de la manera que se prevenga en el reglamento que se expedirá con esta Ley.

Artículo 4.- Habrá en el Consejo de Estado una sección que conocerá de lo Contencioso Administrativo. Esta sección - se formará de 5 consejeros abogados que nombrará desde luego el Presidente de - la República..."

La Constitución liberal del 5 de febrero de 1857 - omite cualquier referencia al Contencioso Administrativo, por considerar que violaba flagrantemente el artículo 49, el cual estatúa la prohibición de que dos o más poderes se reunieran en un solo individuo u organismo, por lo que si el Ejecutivo investido en Consejo de Estado resolviera conflictos, se estaría juzgando así mismo conculcando el citado artículo.

Durante la intervención francesa en la época del Segundo Imperio, Laves nuevamente trata de implantar el Contencioso Administrativo por medio de la Constitución del Imperio, la cual por obvias razones consignaba un Consejo de Estado -

tipo europeo y un Tribunal de Conflictos para decidir la competencia entre las autoridades Administrativas y Judiciales, pero este segundo intento resultó infructuoso, en razón de la caída del Imperio de Maximiliano en México.³⁷

La Constitución del 57, dió lugar a acaloradas y apasionadas discusiones, en virtud de la fracción I de su artículo 97, (hoy fracción I del artículo 104 de nuestra Constitución) la cual dió origen a tres importantes tesis. Ya que la fracción I del artículo en cita, faculta a los Tribunales de la Federación para conocer de todas las controversias que se suscitaran sobre el cumplimiento y aplicación de las Leyes Federales. La controversia discurre a lo largo de tres planteamientos sostenidos por Vallarta, Mariscal y por Rafael Ortega, Emilio Rabasa y Gabino Fraga.

a).- La Tesis de Vallarta. La cual sostiene, que atento a la disputa por tal precepto se pueden impugnar las controversias que se susciten con motivo de los actos administrativos ante los Tribunales Ordinarios sin necesidad de que estos tengan una reglamentación, ni competencia específica para abocarse a los negocios de la Administración. Vallarta sostuvo que pretender establecer en México un Contencioso de

37) DUBLAN Y LOZANO. "Legislación Mexicana o Colección Completa de las Disposiciones Legislativas Expedidas desde la Independencia de la República."

tipo Europeo quebrantaba la Constitución, supuesto que era parte integrante de dicho sistema, el que nunca pudiese reunirse en una misma persona o corporación dos o más poderes y que todo lo Contencioso por virtud de la citada fracción I, era de la incumbencia natural de los jueces.

Por esta razón la Ley Lares del 53 "No podía compararse con los artículos 97 y 98 de la Constitución, que lejos de permitir que el Ejecutivo juzgará aún sobre sus propios contratos, encomendaban al Judicial la facultad de conocer de las controversias sobre cumplimiento y aplicación de las Leyes Federales. ...ya que es anticonstitucional que la Administración goce, como en otras naciones de la facultad de fallar asuntos litigiosos".³⁸ Por lo tanto, si Teodosio Lares se encontraba influenciado por la doctrina francesa, Vallarta razonaba bajo el influjo de la legislación norteamericana, remitiendo lo Contencioso Administrativo al Poder Judicial.

b).- Tesis de Mariscal. Esta doctrina influyó para la implantación del sistema Contencioso Administrativo ya que su fundamento lo fue la ineluctable necesidad de una ley reglamentaria para la fracción I del Artículo 97,³⁹ ya que no era posible tramitar juicios de naturaleza contenciosa admi--

38) BRISEÑO SIERRA, HUMBERTO. "El Proceso Administrativo en Iberoamérica". pp. 252 y 253. Vallarta se refiere a los artículos consagrados en la Constitución de 1852.

39) Mariscal se refiere a la Constitución de 1852.

nistrativa ante los Tribunales de la Federación, si a estos - previamente no se les había investido de competencia exclusiva para tales asuntos; asimismo al ejercitar tales acciones - el particular solo puede hacer uso de aquellas que se encuentren reguladas en un cuerpo legal, ya que no puede ejercitar una acción, un derecho sin que previamente se le haya investido de alguno o se le haya reconocido tal.

c).- Tesis sostenida por Rafael Ortega, Gabino Fraga y Emilio Rabasa. Estos autores sostienen la imposibilidad a que dicho texto constitucional hace referencia, en el sentido de que los particulares puedan tramitar algún juicio contra - actos de la autoridad, ya que el aludido texto hace referencia únicamente a controversias entre el Estado y sus gobernados, siendo estas de naturaleza exclusivamente civil o mercantil.

De esta manera durante el siglo pasado aparece en - México el Contencioso Administrativo bajo la influencia francesa, aunque no pudo arraigar debido a su nexos con los ideales conservadores, siendo sustituido por el Juicio de Amparo, sostenido por los juristas liberales, llegando al extremo de sostenerse por algunos tratadistas como Francisco Pallares, - de que era innecesario un Contencioso Administrativo ya que el Juicio de Amparo desempeñaba eficientemente su tarea como ór-

gano de control de legalidad de los actos de la autoridad. - "Actitud que aún se mantiene por quienes hacen del amparo la miscelánea procesal del derecho Mexicano...",⁴⁰ sin ahondar en la naturaleza especial que revestía la función administrativa.

Carrillo Flores se adherió a la tesis de Mariscal, criterio que le fue refrendado por las reformas de la fracción I del artículo 104 Constitucional, confirmando que se pueden establecer Tribunales Federales Administrativos.

Mucho tiempo después del efímero Consejo de Estado de Teodosio Lares, el 28 de octubre de 1923 se crea un nuevo órgano Contencioso Administrativo: El Tribunal del Timbre, - cuyo antecedente lo constituyó la Ley del mismo nombre, el cual surgió porque a la Secretaría de Hacienda se le acumulaban de tal manera expedientes relativos a multas por violaciones a la Ley del Timbre, lo cual causabas un perjuicio al fisco federal. Por lo que en forma económica se creó el mencionado Tribunal, el cual se integró por un representante de la Secretaría de Hacienda, otro de la Dirección del Timbre, el tercero de la Confederación de Cámaras de Comercio y el último, de las Cámaras Industriales. Las decisiones de dicho órgano - eran irrevocables y obligaban tanto al causante como a la autoridad.

40) NAVA NEGRETE, ALFONSO. "Administración Pública y Derecho Procesal Administrativo". p. 97.

La Ley de Amparo reglamentaria de los artículos 103 y 104 del Pacto Federal, reglamentó otra vía procesal distinta al amparo para controversias administrativas, haciéndose pleno reconocimiento en la exposición de motivos a la necesidad que había de un procedimiento distinto al amparo, sobre todo para la interpretación de las Leyes Federales y de los tratados internacionales. Naciendo así el recurso de súplica como tercera instancia en el proceso administrativo ante la Suprema Corte de Justicia, el recurso administrativo se encuentra definido y delimitado en el Artículo 130 de la Ley de Amparo de 1919, que a la letra dice:

"Artículo 130.- las sentencias definitivas dictadas en segunda instancia por las tribunales federales o por los Tribunales de los Estados, del Distrito Federal y Territorios, con motivo de las controversias que se susciten con el cumplimiento y aplicación de las leyes federales o de los tratados celebrados con las potencias extranjeras, podrán combatirse ante la Suprema Corte por medio del recurso de Amparo, cuando se reúnan los requisitos que al efecto sigue el título I de la presente ley, o por el de súplica, en los términos que establece este capítulo.

El uso de uno de dichos recursos excluye al otro por lo que no podrán empelarse a la vez ni de manera sucesiva.

Se dice que el recurso de súplica constituía una tercera instancia, porque existían procesos ordinarios federales en materia administrativa, los cuales eran llamados jul-

cios de Oposición que se ventilaban en primera instancia ante los jueces Federales de Distrito y en apelación, ante los Untarios de Circuito y en contra de las sentencia dictada por - éstos últimos se promovía el recurso de súplica, o bien el amparo, pero sólo los particulares podían optar por cualquiera de los dos ya que a las autoridades solo les estaba permitido hacer uso del amparo.

La existencia del proceso administrativo (recurso - de súplica) feneció en 1934, año en que se abrogó al reformarse la fracción I del artículo 104 Constitucional, contemplando únicamente dos instancias procesales, en la primera seguía conociendo el juez de Distrito, pero en la segunda, ya no se acudiría ante los Juzgados Unitarios de Circuito, sino que - ahora conocerían los Tribunales Colegiados, y en vía de amparo ante la Suprema Corte de Justicia.

Pero no obstante, el hecho de no estar reconocidos por la Constitución y aparentemente ignorados por la misma, - existieron antes del Tribunal Fiscal de la Federación del 36, leyes y órganos que conocieron de las inconformidades de los particulares a través de recursos previamente establecidos en los mismos, contra actos y resoluciones dictadas por las autoridades, principalmente en materia fiscal, siendo entre otras las siguientes:

1.- La Ley para la Recaudación de los Impuestos sobre sueldos, salarios, emolumentos, honorarios y utilidades - de las Sociedades y Empresas de 1924, con su respectivo reglamento y una junta revisora.

2.- "Un proyecto de Código Fiscal de la Federación", formulado en 1924 por la Secretaría de Hacienda.

3.- La Ley de Organización del Servicio de Justicia en Materia Fiscal para el Departamento del Distrito Federal del año de 1929, con su respectivo Jurado de Revisión.

4.- La Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación de 1930.

Este sistema rigió hasta el 27 de agosto de 1936, - fecha en que se promulgó la Ley de Justicia Fiscal, la cual - creó al Tribunal Fiscal de la Federación Integrado con quince magistrados funcionando en pleno y cinco salas. Este tribunal se ubicó dentro del Poder Ejecutivo, siendo en sus inicios un órgano de jurisdicción delegada, conociendo de asuntos de naturaleza básicamente fiscal, vgr. contra resoluciones dictadas por la Secretaría de Hacienda que determinasen un crédito fiscal, acuerdos que impongan sanciones por infracciones a leyes fiscales, contra el ejercicio de la facultad económica -- coactiva del Estado, etc.

Esta ley era el primer paso para la creación de un Tribunal Contencioso Administrativo y Fiscal en México, del cual dos años más tarde en 1938, se complementó su legislación, con la expedición del Código Fiscal de la Federación, el cual reunía los principios esenciales y generales de la legislación fiscal. Haciendo realidad la organización formal de los Tribunales Contencioso-Administrativos, los cuales a decir de Briseño Sierra, "Se imponían por la fuerza de los hechos", ya que no hay que olvidar que el Tribunal Fiscal de la Federación y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje (el cual se ubica en el campo burocrático, ya que conoce de los conflictos colectivos o individuales de los trabajadores al Servicio del Estado), nacieron con el vicio de la inconstitucionalidad, ya que si bien, el 14 Constitucional no señalaba específicamente que las contiendas se llevarían a cabo ante los Tribunales del Poder Judicial, tampoco mencionaba Tribunales Administrativos, chocando asimismo con el artículo 49 de la Carta Magna que sustentaba el principio de la división de poderes.

No fue sino hasta el año de 1946 en que se reformó el artículo 104 del Pacto Federal, y se le adicionó un segundo párrafo a la fracción primera, y a partir de entonces ya se podían crear Tribunales Administrativos por Ley Federal que paulatinamente ganarían la plena autonomía. Así en 1967, se -

volvía a reformar el artículo 104 Constitucional en su segundo párrafo, anexándole dos párrafos más que consignaban expresamente la existencia de Tribunales Federales Contenciosos Administrativos dotados de plena autonomía.

En 1971 nace un nuevo Tribunal Administrativo, el cual conocería la materia Contencioso-Administrativo local, es decir del Distrito Federal, de este Tribunal se dice que a diferencia de su antecedente el Tribunal Fiscal de la Federación surge como todo un Tribunal Constitucional, ya que antes de haberse creado se reformó el artículo 104 Constitucional - Fracción I, que como ya lo mencionamos en líneas precedentes constituye la base legal para crear Tribunales Administrativos, mismo sustento del que careció el Tribunal Fiscal, el cual se creó diez años antes de la reforma constitucional al citado artículo 104.

Curiosamente el reciente tribunal llamado de lo Contencioso Administrativo de 1971, no fue creado por la Ley Orgánica del Tribunal del mismo año, sino que debe su origen a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal publicada el 29 de diciembre de 1970 en el Diario Oficial, misma que contemplaba la creación de este Órgano jurisdiccional, en su artículo séptimo.

La Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, posee originalidad en el medio procesal administrativo ya que a pesar de tener el mismo modelo en la naturaleza jurídica de su antecesor el Tribunal Fiscal, su procedimiento es destacado en razón de su dinamismo, lo cual se debe a la ausencia de formalidades que lo obstruyan y le retarden, así como el carácter defensor y protectionista de las normas hacia el particular, el cual contaría con una vía eficaz para impugnar los actos administrativos dictados por las autoridades del Departamento del Distrito Federal que le fuesen lesivos.

A diferencia del Tribunal Fiscal que se creó como un Tribunal de simple anulación, el tribunal de lo Contencioso Administrativo despuntó como un órgano de plena jurisdicción entendiendo por tal al concepto que nos da Nava Negrete,⁴¹ el cual nos dice que "...Los poderes de plena jurisdicción implican el ejercicio de un arbitraje completo de hecho y derecho sobre el litigio. los poderes de anulación están limitados al derecho de anular los actos de ilegalidad sin que el juez administrativo tenga el poder de reformarlo y de substituirlo con su propia decisión.

41) NAVA NEGRETE, ALFONSO. "Grandeza y Decadencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal". En Revista del Tribunal Fiscal del Estado de México Primer Número Extraordinario. p. 270.

La plena jurisdicción esta contemplada en el texto original de la Ley Orgánica del Tribunal, en su artículo 77 - fracción III in fine que a la letra dice:

"Artículo 77... III... Las sentencias que dicten las salas del Tribunal no necesitarán formulismo alguno, pero deberán contener: los puntos resolutivos en que se expresen con claridad las decisiones o actos administrativos cuya nulidad o validez se declare, la reposición del procedimiento que se ordene, los términos de la modificación del acto impugnado y en su caso, la condena que se decrete".

Misma fuerza jurisdiccional que después en la reforma de 1972 le fue arrebatada; ya que la autoridad no podía - permitir que la facultad de imperio que poseía frente al particular fuera decreciendo, en virtud, de que éste contaba con la protección de tan excelso tribunal, que en determinado momento podía obligar a la autoridad a plegar su actuación a de recho, neutralizando completamente cualquier acto tendiente a lesionar o vulnerar los intereses de los particulares.

Es por esto, que en 1972, el mismo artículo que con su respectiva fracción le diera al Tribunal de lo Contencioso el carácter de Tribunal de plena jurisdicción fuera suprimido, dejándole solo de manera clara la facultad de anulación, tal como queda manifiesto en el párrafo número siete de la ex

posición de iniciativa de reforma, la cual anula de sobremangera la fuerza del tribunal, estableciendo lo siguiente:

"La Ley del Tribunal de lo Contencioso - Administrativo otorgó a éste facultades que desbordan el principio de anulación del acto impugnado, que rige en procedimientos similares. En el procedimiento judicial Federal, el efecto de la sentencia se contrae a la restitución de las cosas por las autoridades responsables, al estado que guardaban antes de la violación.

Estos sistemas han dado en la práctica - resultados positivos, porque no se substituye el juzgador a la autoridad demandada, de otra forma, se propicia el desbordamiento de las funciones típicamente jurisdiccionales y se impide a la autoridad demandada, como se dijo anteriormente, no sólo corregir por sí misma las violaciones en que hubiera incurrido, sino el ejercicio de sus atribuciones, dentro de la órbita de competencia que le corresponde, de la cual no debe de ser desplazada, especialmente porque la función gubernamental debe ejercerse, no sólo dentro del cumplimiento estricto de las disposiciones reglamentarias y legales aplicables, sino, además dentro de los programas que fijan las políticas a seguir por la administración.

Para este fin, se proponen las reformas a los artículos 77 y 79, sin limitar la competencia que actualmente tiene el tribunal".

Toda esta iniciativa se hizo con absoluta reserva, amén que en la exposición de la iniciativa se omitieron las circunstancias especiales o razones particulares por las cuales se alteró la naturaleza del Tribunal, haciendo que este,

después de un gran avance obtenido se volviera retrógrado en cuanto a sus atribuciones para tutelar los intereses del particular, ya que en consecuencia la protección y defensa en contra de actos conculcatorios emanados de la autoridad, se verían de ahora en adelante en total menoscabo frente a una autoridad imperativa, que pugnó denodadamente por la susodicha reforma, ya que le intimidó el hecho de que el tribunal poseyera facultades con las cuales sustituía el actuar de la autoridad administrativa, marcándole lo que debía o no de hacer.

Otra reforma que se le hizo a la Ley fue la de su artículo 32, la cual sufrió un giro de 180°, ya que no bastaba que el particular que impugnaba el acto demostrara sufrir un perjuicio (mero interés) para fundar su pretensión, sino que ahora era menester acreditar un interés legítimo.

Por lo mencionado en párrafos precedentes, a decir del maestro Nava Negrete el Tribunal de lo Contencioso al verse despojado de sus poderes jurisdiccionales, "... o reducidos si se quiere, el Tribunal entró en franca decadencia".⁴²

42) NAVA NEGRETE, ALFONSO. Op. cit. p. 282.

C.- NATURALEZA JURIDICA

Como hemos observado en incisos precedentes, no ha sido fácil el establecimiento de un Tribunal Contencioso Administrativo que vigile la legalidad de los actos emitidos por la Administración Pública que en ejercicio de sus funciones, vulnera o restringe los derechos de los particulares.

Los motivos por los que no se haya establecido un Contencioso Administrativo en México, se debe fundamentalmente a dos razones: la primera, el que sea una República Federal compuesta de Estados libres y soberanos y la segunda; que su Supremo Poder se encuentre dividido para su ejercicio en Legislativo, Judicial y Ejecutivo, con funciones perfectamente delimitadas cada uno. El que sea una República Federal reviste importancia en cuanto, a que en el siglo pasado hubo un movimiento centralista que prohió el establecimiento de Tribunales Administrativos, los cuales fueron refrenados por el movimiento liberal, mismo que en sus Constituciones de 1857 y 1917 elude e ignora totalmente regular el establecimiento de Tribunales Contenciosos, por no ser acordes a nuestra tradición judicialista.

Asimismo, porque conforme a nuestro régimen constitucional de división de poderes (artículo 49 de nuestra Carta

Magna), era anticonstitucional el establecimiento de un Tribunal Administrativo de Justicia que dependiese del Poder Ejecutivo, ya que no estaba permitido reunir dos o más poderes bajo el mando de una sola persona o corporación, ya que al Legislativo le corresponde legislar, aprobar o rechazar leyes promovidas por la voluntad popular, al Ejecutivo corresponde ejecutar, esto es, llevar al plano concreto las metas y objetivos (mediatos e indirectos) fijados en las normas y que satisfagan las necesidades de los gobernados, y juntamente con esto administrar los recursos humanos y materiales, y por último, al judicial le toca conocer de las controversias y resolverlas.

Por lo que el Ejecutivo, al querer constituirse en juez de sus propios actos por medio de la implantación de Tribunales creados por él, que conozcan de conflictos motivados por su actuar estaría invadiendo la esfera del Poder Judicial. Por ello, no fué sino hasta 1946 año en que comenzaron las reformas a la Constitución en esta materia, en que ya se pudieron crear Tribunales Administrativos con apego a la Constitución, lo cual era ya una imperiosa necesidad, ya que por medio de estos tribunales se controlaría y vigilaría la actuación de la Administración Pública para que estuviera revestida de la legalidad necesaria.

El régimen constitucional Mexicano, corresponde al llamado Estado Social, el cual según el tratadista español Manuel García Pelayo es aquel "... que se caracteriza por su intervención creciente en las actividades económicas, sociales, políticas y culturales, para armonizar y coordinar los diversos intereses comunales pluralistas, redistribución de bienes y servicios para obtener una meta difícil de alcanzar: La justicia social, y por este motivo se le ha calificado de muy diversas maneras entre otras como benefactor, promotor, distribuidor, manager, etc."⁴³ Al Estado social también se le conoce como gobierno intervencionista, ya que regula y abarca toda la actividad del ser humano, no solo para normarlo, sino también para satisfacer y llenar sus intereses, necesidades, demandas, pero esto solo lo puede hacer a través de un instrumento técnico: La administración, la cual viene a ser la actividad organizadora de los fines que persigue el Estado, pero para que se lleven a cabo estos fines es necesario la existencia de órganos, unidades, instituciones por medio de las cuales llevará a cabo su cumplimiento: satisfacer el interés público.

Estos órganos, unidades de administración, no pueden actuar al margen de la ley para realizar sus funciones - las cuales deben estar reguladas por la ley y por lo tanto -

43) Cit. Pos FIX-ZAMUDIO, HECTOR. Op. cit. p. 18.

subordinadas a la misma, ya que "El principio de la legalidad es la piedra angular del Estado de Derecho, que abarca todos los aspectos de la acción de los órganos públicos. Toda la actuación irregular de la administración que ocasiona a un particular un agravio, debe ser corregido dentro del marco jurídico de la misma administración. Cualquier alteración indebida de algunos de los elementos del acto administrativo como la competencia, forma, objeto, motivo o mérito debe encontrar en la legislación administrativa medios eficaces para su reestablecimiento legal".⁴⁴

Es por esto, que cuando la actividad de la Administración Pública rebasa los lineamientos legales, se dota al particular de recursos administrativos (medios de defensa) para la protección de sus derechos, los cuales desafortunadamente nunca han sido idóneos y eficaces, porque dichos recursos se interponen ante la misma autoridad que emitió el acto lesivo, por lo cual la resolución que se dicte será en muchos casos parcial a los intereses de la autoridad, manejando el funcionario público a su conveniencia las disposiciones legales, ya que la autoridad es a la vez juez y parte, y en muchos casos se limita a confirmar su propio acto.

En el procedimiento administrativo llevado a cabo -

44) SERRA ROJAS, ANDRES. "Consideraciones Generales sobre el Problema de la Justicia Administrativa". p. 56.

ante la misma autoridad (la impugnación del acto administrativo mediante la interposición de recursos), los entes públicos no deben actuar como autoridad, pero tampoco se trata de un proceso jurisdiccional; por lo que la existencia de Tribunales Administrativos que subordinen a la ley el actuar de la Administración Pública resulta un imperativo para terminar con estas contradicciones, observando los lineamientos establecidos para conservar el Estado de Derecho que protege las prerrogativas del particular. Es por ello que surge la necesidad de crear instancias con una naturaleza muy especial diferente incluso a la judicial, ya que no se van a dirimir controversias entre particulares, sino entre un particular contra los entes de la Administración Pública.

La implantación y la existencia de los Tribunales - contenciosos Administrativos no es una innovación propiamente, en nuestro país, ya que éste tiene su raigambre a mediados - del siglo XIX, concretamente en el año de 1853 con la expedición de la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo del brillante tratadista Don Teodosio Lares, norma que ya comentamos en puntos anteriores.

De gran importancia para el desarrollo de lo Contencioso Administrativo fue la creación del Tribunal Fiscal, cuya labor ha sido grandemente reconocida y respetada por pro-

pios y extraños, pero su procedimiento es formalista desde la demanda hasta la sentencia, por lo que se requería de un tribunal cuya competencia versara sobre la legalidad de los actos administrativos locales cuando estos vulnerasen los derechos de los gobernados, los cuales al esgrimir sus derechos - no se enfrentarían con la perspectiva de un procedimiento fastidioso y tardado, haciendo desistir de sus intentos al más - inocente particular, ante la expectativa de un intrincado y - lento procedimiento.

Por ello era menester un tribunal con un procedi- - miento expedito y carente de formalidades que enalteciera a la justicia administrativa en el Distrito Federal, con caracte- - rísticas tuteladoras en beneficio de los intereses del parti- - cular. "La ley que creó al Tribunal de lo Contencioso Adminis- - trativo se encamina fundamentalmente a beneficiar a la clase desvalida ante la dificultad que para ella ha representado - siempre tener acceso directo a la justicia. Su esencial propó- - sito ha sido hacer lado todo tipo de procedimientos dilato- - rios y complejos, que pueden llegar a desvirtuar su sentido - eminentemente popular y proteccionista de las clases débiles y desamparadas".⁴⁵

45) FLORES ZAVALA, ERNESTO. "El Tribunal de lo Contencioso - Administrativo". p. 75.

En el proyecto de ley se insistió que en un Estado de Derecho se persigue la garantía de las prerrogativas de las particulares y, cuando se desea que su vigencia y protección sean efectivas, es indispensable la existencia de Instituciones Jurisdiccionales independientes ajenas a toda influencia proveniente del Poder Público. Respondiendo el Tribunal a requerimientos sociales que exigían el control jurisdiccional - de los actos de la Administración Pública, la cual se encuentra conformada por una vasta organización de recursos humanos integrados por servidores públicos y empleados, los cuales al realizar sus actividades en ocasiones causan lesiones a los particulares ya sea por impericia o por dolo, o por falta de una adecuada administración y legislación administrativa, o porque esta sea complicada haciendo difícil su interpretación y en consecuencia la aplican mal o se ignora su sentido y desvían su alcance; razón por la cual el particular demanda protección ante el injusto embate de la actividad administrativa.

Vocación esta que siente el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, tal como lo expone magistralmente el Dr. Octavio A. Hernández, en un discurso pronunciado en la ceremonia de instalación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo: "El origen del Tribunal y los fines que persigue su institución, permiten calificarlo como un órgano eminentemente popular. No está, ciertamente, integrado

por el pueblo, pero si en función del pueblo y para servicio del pueblo".⁴⁶

No siempre el derecho ha marcado el paso de las causas populares, de ahí que nuestra ley suprema haya roto deliberadamente los moldes clásicos sin violencia, pero con decisión. Ante el dilema de escoger entre la pureza de la regla jurídica y la justicia popular, se ha pronunciado sin titubeos por esto último. El tribunal es adecuada caja de resonancia a este diapason socio-político de la Constitución Mexicana, del conjunto de sus preceptos se desprende que sus magistrados son, más que jueces de derecho juzgadores de conciencia, quiere esto decir, que la finalidad de las sentencias que emitan no será aplicar con rigidez el derecho por el simple afán a lo jurídico, sino lograr la impartición de la justicia por verdadera devoción al pueblo, lo que en vigor debería ser un afán justiciero ha de trocarse en un espíritu saturado de equidad, que es según alguien apuntó, justicia derivada de la conciencia remediadora de la injusticia.

Precisa recalcar que el Tribunal no es un órgano judicial más, destinado a dirimir las controversias de motivación económica entre partes iguales a través de un proceso lento, costoso y técnicamente alambicado, sino, un órgano in-

46) HERNANDEZ, OCTAVIO A. "Documentos informes y precedentes". p. 92.

mediatamente conectado con el pueblo cuya grave misión es captar sobre bases de equidad y con criterio humanístico, los reclamos del propio pueblo al que ha de brindar con premura y sencillez, justicia frente a los actos de la Administración Pública.

Estas loas al Tribunal no son inmerecidas ni sostenidas por un sólo tratadista, ya que el Tribunal tiene el reconocimiento de propios y extraños, su implantación fué y es bastante plausible, con lo cual México va demostrando madurez al crear instituciones que remedien firmemente y satisfagan los requerimientos de un régimen de derecho, obligando así mismo a la Administración Pública a subordinarse a la ley para asegurar el interés general.

D.- EL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL DISTRITO FEDERAL
1.- COMPOSICION ORGANICA.

El capítulo II de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, contiene todo lo relativo a la configuración de la estructura del Tribunal, el cual estará integrado por:

1.- Una Presidencia que se deposita en un Magistrado de la Sala Superior, electo cada año y que además funge como Presidente de todo el Tribunal.

2.- Una Sala Superior compuesta por cinco magistrados.

3.- Un Secretario General de Acuerdos del Tribunal, el cual desempeñará también las funciones de Secretario de Acuerdos de la Sala Superior.

4.- Un Secretario General de Compilación y Difusión.

5.- Una defensoría jurídica.

6.- Una oficialía de partes.

7.- Tres salas con tres magistrados cada una.

8.- En cada una de las tres Salas habrá un Magistrado Presidente.

9.- La ponencia de cada uno de los Magistrados contará con dos Secretarios de Acuerdos y un Actuario.

2.- COMPETENCIA Y ATRIBUCIONES FRENTE A LA ADMINISTRACION DEL DISTRITO FEDERAL

Doctrinariamente la competencia se ha clasificado - en: a) Por territorio, b) por materia, c) por grado, y d) por cuantía, eliminando para efectos de estudio la competencia - por grado y cuantía, ya que estas no tienen observancia y no son aplicables en la materia administrativa.

En lo que respecta a la competencia por territorio, este se refiere al ámbito espacial al cual se constrñe el actuar del órgano jurisdiccional. En consecuencia, la competencia por razón de territorio le fue asignado al Tribunal en su original artículo primero de la Ley que lo rige, el cual estatua:

"Artículo 1.- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal... tiene a su cargo dirimir las controversias de carácter administrativo - que se susciten entre las autoridades - del Departamento del Distrito Federal y los particulares..."

Asimismo el artículo séptimo de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal establece:

"Artículo 7.- La función jurisdiccional en el orden administrativo estará a cargo de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo dotado de plena autonomía y regido por la ley correspondiente.

Atendiendo también a su denominación, se colige entonces que el Tribunal en cuanto hace a su competencia por Territorio la realizará únicamente dentro de los linderos del - Distrito Federal, el cual se integra por los dieciséis delegaciones señaladas en el artículo 14 de la Ley Orgánica del Departamento local.

Ahora bien, en cuanto hace a la competencia por materia, esta se refiere a la naturaleza que revisten las controversias sometidas a la potestad del órgano jurisdiccional la cual, al igual que la competencia por territorio, quedó señalada en el citado artículo primero. En relación a su materia el artículo 21 vigente, de la ley de referencia desglosa los siguientes aspectos de los cuales conocerán las salas del Tribunal:

I.- De los juicios en contra de los actos administrativos que las autoridades del Departamento del Distrito Federal, dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de los particulares.

II.- De los juicios en contra de las resoluciones definitivas dictadas por el Departamento del Distrito Federal en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije esta en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación, nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido o cualquier otra que cause agravio en materia fiscal.

III.- De los juicios en contra de la falta de contestación de las mismas autoridades, dentro de un término de treinta días naturales, a las promociones presentadas ante -

ellas por los particulares, a menos que las leyes y reglamentos fijen otros plazos o la naturaleza del asunto lo requiera;

IV.- De las quejas por incumplimiento de las sentencias que dicten.

V.- Del recurso de reclamación en contra de las resoluciones de trámite de la misma Sala.

VI.- De los juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones fiscales favorables a un particular y que causen una lesión a la Hacienda Pública del Distrito Federal; y

VII.- De los demás que señale esta Ley.

Del artículo en comento se desprende en razón a su última fracción que su competencia es enunciativa y no sólo limitativa. Ahora bien, en cuanto hace a la competencia de las Salas ordinarias se aplica al susodicho artículo, y por lo que respecta a la Sala Superior aunque tiene a su cargo cuestiones administrativas dentro del propio Tribunal, también conocerá de los recursos en contra de las resoluciones de las Salas y de los recursos de reclamación en contra de los acuerdos de trámite dictados por el Presidente de la Sala Superior,

o de la reclamación promovida por desechamiento de pruebas - realizado por cualquiera de las Salas Ordinarias.

El Tribunal responde a la necesidad de contar con - un procedimiento pronto y expedito para dirimir las controver- sias que surjan entre la autoridad local y el particular por los actos administrativos que emanen de ésta, con excepción - de las que sean materia del Tribunal Fiscal de la Federación.

La competencia del Tribunal es muy extensa, compren- diendo todas las funciones de carácter administrativo de las autoridades del Departamento del Distrito Federal, estas auto- ridades pueden ser: Los Secretarios Generales, Secretarios Ge- nerales Adjuntos, Oficial Mayor, Contador General, Delegados, Tesorero, Coordinadores Generales, Procurador Fiscal, Directo- res Generales y demás titulares de las unidades Administrati- vas centrales y órganos desconcentrados que auxilian en sus - atribuciones al Jefe del Departamento del Distrito Federal.

Se señaló que conforme al artículo 21 de la Ley del Tribunal su competencia se expresa de manera conceptual y ge- neral, en relación con actos o resoluciones administrativas - de las autoridades del Departamento, pero ¿Cuáles pueden ser estas funciones o resoluciones administrativas?. El Senador Vicente Fuentes Díaz, en la sesión celebrada en la Cámara de

Senadores el 28 de enero de 1971, en Segunda Lectura expuso - entre otros, los siguientes casos:⁴⁷

I.- Otorgamiento o negativa de licencia para el ejercicio de actividades económicas reglamentadas como; panaderías, carnicerías, tortillerías, molinos de nixtamal, peluquerías, salones de belleza, tintorerías y planchadurías, albercas, clubes, billares, etc.

II.- Otorgamiento o negativa de licencias para espectáculos públicos como: boxeo profesional, lucha libre, carrera de automóviles, motocicletas, espectáculos taurinos, - etc.

III.- Determinación o modificación de horarios de comercio.

IV.- Otorgamiento o negativa de autorización o licencia para el comercio ambulante, establecimiento de puestos fijos, semifijos o para actividades de trabajadores no asalariados, etc.

V.- Medidas contra el ruido, como impedimento de uso, o reducción de volúmenes de aparatos sonoros, uso de cohetes, etc.

47) Cit. por. FLORES ZAYALA, ERNESTO. Op. cit. pp. 76 a 79.

VI.- Otorgamiento o negativa de alineamientos, números oficiales, licencias de construcción de casas o edificios, colocación de anuncios, etc.

VII.- Ordenes de demolición, modificación o reparación de construcciones ruinosas o peligrosas o construidas fuera de alineamientos o en forma contraria a los proyectos, planos, cálculos aprobados, etc.

VIII.- Cancelación de las licencias o autorizaciones que se hubiesen concedido en cualquiera de los casos citados en los párrafos anteriores.

IX.- Ordenes de clausura de los negocios o locales en los que se explote alguna de las actividades mencionadas en los párrafos anteriores.

X.- Ordenes de arresto como sanción por violación a los reglamentos gubernativos o administrativos.

XI.- Otorgamiento o negativa de concesiones para la explotación de un servicio público como los de mercado, panteones, etc.

XII.- Otorgamiento o negativa de concesiones o per-

misos para el establecimiento a explotación del servicio público de transportes de pasajeros o de carga, ya sea en autobús, camiones, camionetas o camiones de alquiler.

XIII.- Determinaciones o resoluciones que declaran o decreten la caducidad, rescisión o revocación de concesiones otorgadas para la explotación de servicios públicos.

XIV.- Resoluciones que se dicten cancelando la patente para el ejercicio del notariado o suspendiendo a un notario.

XV.- Otorgamiento o negativa de permisos para fraccionamientos de terrenos o para división o subdivisión de predios.

XVI.- Negativas de autorización de construcción de edificios sujetas al régimen de propiedad en condominio.

XVIII.- Ordenes para la construcción de estacionamientos en edificios de más de cinco pisos o centros de reunión, etc.

Siguiendo la línea del multicitado artículo 21, que señala la competencia de las Salas del Tribunal, establece un

principio general: Son de la competencia de este órgano jurisdiccional los actos administrativos dictados por autoridades administrativas dependientes del Jefe del Departamento del Distrito Federal, dictadas en ejercicio de sus funciones.

Ahora bien, ya enunciamos cuales pueden ser esos actos, pero doctrinariamente: ¿que es un acto administrativo?. El acto administrativo según el maestro Moreno Rodríguez "Es la manifestación externa de la voluntad proveniente de la autoridad competente, que se emite con el fin de crear determinadas consecuencias jurídicas para casos particulares, específicamente determinados".⁴⁸ De esta definición se desprenden sus elementos, como son: el sujeto, su competencia, el objeto, la forma, el motivo y su finalidad.

a) El sujeto. Es el órgano administrativo quién a través de una persona (servidor público) investido con determinadas funciones en ejercicio de las mismas, realiza la actividad administrativa encomendada.

b) La competencia. La misma se le señala en base a atribuciones dadas expresamente por medio de un ordenamiento legal, el cual le atribuirá un determinado poder y facultades para el ejercicio de determinadas funciones exclusivamente asignadas.

48) MORENO RODRIGUEZ, RODRIGO. Op. cit. pp. 96 y 97.

c) Objeto. Debe ser lícito y determinado, no debe ser contrario al interés público ni a las normas jurídicas, - asimismo no debe contravenir a los lineamientos establecidos para el actuar administrativo.

d) Forma. Es un requisito indispensable que deben - contemplar los actos que las autoridades administrativas ya - que si se omite la misma, en la mayoría de las veces se concu - lcarían las garantías individuales específicamente el artícu - lo 16 Constitucional. Por lo general se pide que el acto admi - nistrativo se exprese a través de la forma escrita, pero a ve - ces basta con que llene los requisitos establecidos en la ley para la emisión de un determinado acto.

En observancia a lo estatuido por el artículo 16 de nuestra Carta Magna, el acto administrativo debe estar funda - do y motivado, requisitos sine qua non el acto sería censu - rable por carecer de legalidad, ya que fundamentar consiste en apoyar el acto administrativo en una norma legal que con - temple la situación concreta, y motivar es el encuadramiento de las circunstancias y particularidades del acto administra - tivo al ordenamiento jurídico, a la norma legal establecida.

e) Finalidad. Todo acto administrativo debe tener - como propósito fundamental el interés público.

Ahora bien, el acto administrativo es muy variable en cuanto a su cobertura, en virtud del cual existen diversos criterios para clasificarlo, ya que el actuar administrativo puede ser: explícito o implícito, reglado o discrecional, unilaterial o con perfiles contractuales, autoritario o de gestión, atendiendo a su naturaleza, contenido, finalidad, efectos, órganos que lo emiten y esfera jurídica que afecten, pero todos ellos son materia prima del Contencioso Administrativo, el cual actúa respecto de todas las controversias jurídico-administrativas.

La competencia se encuentra demarcada en la misma Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en su capítulo VIII, al señalarnos diez causales en virtud de las cuales resulta improcedente un juicio incoado ante el Tribunal, las cuales son:

1.- Actos de autoridades que no sean del Departamento del Distrito Federal.

2.- Actos del propio Tribunal.

3.- Actos que sean materia de otro juicio Contencioso administrativo pendiente de resolución promovido por el mismo actor, contra las mismas autoridades y por el mismo --

acto administrativo, aunque las violaciones reclamadas sean -
diversas.

4.- Actas que hayan sido juzgados en otro proceso -
contencioso administrativo, en los términos anteriores.

5.- Actos que no afecten los intereses del actor o
que se hayan consumado de un modo irreparable, o que hayan si
do consentidos.

6.- Actos del Departamento del Distrito Federal cu-
ya impugnación se encuentre en trámite.

7.- Reglamentos, circulares o disposiciones de carác
ter general, que no hayan sido aplicados concretamente al ac-
tor.

8.- Cuando apareciere claramente que no existe la -
resolución o el acto impugnado.

9.- Cuando hayan cesado o no puedan producirse los
efectos del acto.

10.- Actos de las autoridades del Departamento del
Distrito Federal cuando deban ser revisados de oficio y la Ley
que los rige fije un plazo al efecto.

CAPITULO III
LA PROCURADURIA SOCIAL
DEL
DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

A.- INFLUENCIA DE LA FIGURA DEL OMBUDSMAN EN
SU CREACION.

Por acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 1989, el Jefe del Departamento del Distrito Federal establece la Procuraduría Social, la cual se ha creado como un órgano desconcentrado del Departamento del Distrito Federal, la cual va a coadyuvar con el titular del Departamento a efecto de que los actos de autoridad y los servicios públicos realicen sus funciones con base en los principios de legalidad, honestidad y prontitud.

Dicha institución, carece de precedentes en el Derecho Positivo Mexicano encontrándose éste, en el Derecho Comparado siendo un trasunto de la temática relativa al Ombudsman de origen escandinavo, el cual aparece en escena en el año de 1809, teniendo un fundamento constitucional.

El Ombudsman es un contralor no jurisdiccional, ya que en virtud de su carácter constitucional, su intervención administrativa se funda en ser un contralor parlamentario de

la Administración Pública, por lo cual se considera un mandatario del parlamento que lo nombra y remueve. Se inició como un contralor de la legalidad de la administración en virtud de que su ámbito de actuación es la Administración Pública en sentido amplio, comprendiendo también la Administración de Justicia, controlando y vigilando el buen funcionamiento de ambas instancias, disponiendo de las más amplias facultades investigativas, actuando de oficio o a petición de los interesados, teniendo facultades para pedir ayuda o asistencia de los empleados públicos, teniendo acceso a los archivos de las oficinas públicas. Del resultado de sus investigaciones, rinde un informe anual al Parlamento.

Cuando de dichas investigaciones se desprende una conducta impropia o ilegal por parte de un funcionario público, afectando la esfera jurídico-administrativa del gobernado no se convierte en un órgano de acusación, sino que en virtud de sus facultades discrecionales su poder se limita a recomendar, recordar obligaciones, o sugerir medidas, por lo que se concreta a emitir su opinión y señalar la forma en que dicho acto debe ser aplicado; siendo su poder de naturaleza moral, lo cual es algo verdaderamente significativo dada la idiosincracia de Suecia, ya que se le concede importancia al prestigio y dignidad de la Administración Pública de ese país.

El Ombudsman sueco ha sido un eficaz medio de controlar, que ha educado a jueces y administradores; convirtiéndose no en un enemigo de la Administración que lucha contra ella, sino con ella auxiliándola en sus funciones señalándole sus yerros. Ya que sus potestades de observador e investigador las realiza sin interrumpir la tramitación administrativa, ya que no puede cambiar las decisiones tomadas por las Cortes y Organismos dependientes de la Administración Pública.

Poseyendo un profundo arraigo popular, circunstancia ésta, que ha sido uno de los principales motivos para que la institución se propagase a partir de la década de los cincuenta desde los países escandinavos hacia el resto del mundo. Esto explica el porque del cambio de su denominación, de Mandatario del Parlamento ha pasado a ser el Defensor del Pueblo, el Mediador, el Comisionado para las quejas ciudadanas, y el Proveedor de Justicia o Defensor Cívico.

El Procurador Social a diferencia de la institución sueca, no es nombrado por el Poder Legislativo (Parlamento) o una de sus Cámaras, sino por el Poder Ejecutivo, empero persiguen los mismos fines; Hacer frente a la amenaza que a los derechos y legítimos intereses de los ciudadanos, representa la mala actuación de la Administración Pública conformada por una vasta y extensa burocracia, cuyo quehacer es en ocasiones

abusivo y arbitrario, complicando el engranaje del actuar administrativo, haciendo sentir la necesidad de instaurar un verdadero defensor del hombre.

A lo que apunta esta institución, es auxiliar a los mecanismos clásicos de control de la administración que en razón del crecimiento permanente del ámbito burocrático, conlleva a la aparición de situaciones que escapan a aquellos mecanismos (Asamblea de representantes del Distrito Federal, Organos de colaboración vecinal y ciudadana, la Contraloría), etc. Los cuales pueden revelarse a los gobernados como un formulismo exacerbado y lento para sus resoluciones. Lo cual se pone de manifiesto en el Considerando del Acuerdo que creó la Procuraduría Social al decir que: "es necesario establecer otros mecanismos que garanticen una mejor atención de las demandas individuales y colectivas de beneficio público y social. Que con ese propósito resulta conveniente contar con una vía expedita, gratuita y sin formalidades procedimentales, que a la vez no constituya una instancia ejecutiva ni jurisdiccional".

Los artículos que integran el Acuerdo creador de esta institución, contemplan y recogen a ultranza el sentir y -espíritu del Ombudsman, claro está trasladándolo a las necesidades e indissincronía de la Administración e instituciones -mexicanas. En efecto al igual que el Mandatario del Parlamen

to su ámbito de actuación lo constituye la Administración Pública, pero constriñéndose a los actos u omisiones de las autoridades del Departamento del Distrito Federal, así como las irregularidades que presente en la prestación de servicios públicos no sólo el Departamento, sino también las entidades sectorizadas al mismo, y los que presten los particulares en virtud de una concesión o autorización.

Al coadyuvar a que los actos y prestación de servicios públicos llevados a cabo por las autoridades mencionadas observen los requisitos mínimos de legalidad y honestidad, así como el que la Procuraduría Social este dotada de autonomía financiera, técnica, administrativa y operativa para actuar e investigar las quejas o inconformidades presentados, formular sugerencias y recomendaciones que resulten de las mismas, y el presentar informes periódicos sobre su actuación, la colocan de la misma manera que su modelo sueco en un contralor de oportunidad y eficacia, sensibilizado al aparato administrativo local en su contacto con el ciudadano común y corriente, ya que las trabas burocráticas del mismo, lo alejan de oír y satisfacer oportunamente los reclamos de un ciudadano resentido con una administración, que en algunas ocasiones lesiona voluntaria o involuntariamente sus legítimos derechos.

Siendo la Procuraduría Social un mediador y árbitro imparcial entre un particular agraviado y las autoridades administrativas del Departamento y organismos descentralizados locales, responde asimismo al anhelo de protección de los derechos fundamentales del gobernado, los cuales un Estado que se precie de ser de Derecho, debe proteger y garantizar.

Pero para comprender cabalmente, este nuevo mecanismo "gestorial" de protección de los derechos ciudadanos, debemos aunque sea de manera breve aludir a las características del Ombudsman tradicional, así como a su interpretación en otros países, para tener en consecuencia, con esta panorámica comparativa, una visión más clara de esta institución innovadora en México.

B.- EL GUARDIAN DE LA LEY. EL OMBUDSMAN SUECO

Suecia, aportó al vocabulario internacional una palabra, que surgida hace dos centurias tiene en la actualidad un gran influjo, no solo en los países anglosajones, sino también en los países que conforman el Continente Americano, ya sea Canada o Venezuela. Esta palabra es el Ombudsman, la cual significa "el hombre (man) del (s) mandato (ombud)", y la misma constituye una institución jurídico-política netamente sueca.

El Ombudsman de la justicia sueca conocido también como Justitie Ombudsman (J.O), emana de la Constitución de -- 1809 de ese país; surge con motivo de que no obstante existir el canciller de justicia "Justitie Kansler", el cual se encargaba de "vigilar a los funcionarios y el debido cumplimiento de sus obligaciones y, en su caso, llevarlos ante los Tribunales", éste se encontraba sujeto al poder del rey, motivo por el cual carecía de independencia para proteger a los ciudadanos, siendo este el móvil para que surgiera el Justitie Ombudsman con la nueva Constitución de 1809 que tenía como portabandera la teoría del francés Montesquieu de la división de poderes entre el rey, el Parlamento y las Cortes de Justicia. No se dice el porqué de su establecimiento, simplemente se -- declara que:⁴⁹

"Una persona será designada por el parlamento para que en su nombre vele por los derechos generales e individuales del pueblo, vigilando que los jueces y demás funcionarios cumplan con las leyes y las apliquen del modo previsto por el Parlamento".⁵⁰

El "Riksdag" (Parlamento) se encargó de hacer la -- elección del Justitie Ombudsman (el cual es un funcionario), le señala sus obligaciones y derechos y le marca los directrices a seguir, pero también impone a los funcionarios que inte

49) FAIREN GUILLEN, VICTOR. "Normas y notas sobre el Ombudsman de Suecia". p. 13.

50) NILSSON PER-ERIK. "El Ombudsman Defensor del Pueblo o -- que? p. 9.

ción Pública, también incide sobre el Poder Judicial en cuanto a su quehacer administrativo, constituyendo su campo de acción los equívocos errores, faltas u omisiones en que incurra el actuar administrativo. Su ámbito no se restringe solo al control de la actividad reglada de la Administración, sino que comprende también su actividad discrecional.

En los artículos 96 al 100 de la Constitución de Suecia se regula la institución del Justitie Ombudsman en cuanto a su competencia, nombramiento, sustitución y obligaciones. El Justitie Ombudsman es designado por el Pleno del Parlamento, integrado por los diputados pertenecientes a esta representación política, eligiendo a un jurista de probada solvencia moral y política quien además deberá reunir la característica de la imparcialidad partidaria por lo cual, es tará más allá de cualquier partidismo político, ya que durante su período (el cual ejercerá durante cuatro años), actuará independientemente y ajeno a los grupos políticos sin presiones de ninguna especie para que en ningún momento el oriente su actividad a satisfacer los requerimientos de algún funcionario o partido que lo hubiese favorecido con su voto.

Constituye un gran ejemplo el hecho de que el Parla mento juntamente con los partidos políticos que lo integran, sacrifiquen sus idearios políticos para elegir al Justitie

Ombudsman, el cual será de una rectitud incorruptible y comprometido con su cargo para controlar el actuar de la administración, sin importar el partido político de donde provenga - ya que estará al margen del mismo durante el tiempo que dure su actuación.

Como ya mencionamos en párrafos anteriores, la duración del Justitie Ombudsman será por cuatro años, pero puede ser reelecto en su cargo por otros tantos períodos, lo cual sucede a menudo por la ejemplar labor que realizan.

El procedimiento llevado a cabo ante el Justitie Ombudsman es carente de formalidad alguna que entorpeciera su labor flexible y accesible a todo ciudadano con escaso o nulo conocimiento técnico acerca de la materia de su queja, con el que acude cuando le han sido vulnerados sus derechos. El Justitie Ombudsman interviene por iniciativa propia o por quejas o denuncias, a las cuales como único requisito se pide que sea concreta, veraz, firmada y con el nombre del funcionario contra quien va dirigida la queja. No se pide formalidad alguna, ni que vaya asesorado de abogado, así como tampoco prueba alguna, ya que es obvio que no las posee y que las tiene en su poder la Administración Pública. También interviene cuando algún funcionario se lo pide o por denuncias en televisión o prensa. Incoada la queja, el Justitie Ombudsman da comienzo a su actividad.

Empezando por hacer del conocimiento del órgano o funcionario, la reclamación que se les imputa oyendo sus opiniones y defensas del caso en concreto o del motivo que tuvieron para emitir esa resolución, allegándose al mismo tiempo de todo tipo de información, documentos o archivos que tengan relación con la queja planteada, o sea que por mandato constitucional tiene acceso a toda clase de información y documentos de la justicia y la administración, y por ende los funcionarios tienen la obligación de proporcionar la información que le requiera el Justitie Ombudsman. De lo anterior deducimos que la actividad del Justitie Ombudsman es ilimitada dentro de la administración, pero sin perturbar su funcionamiento, ni interrumpir sus trámites correspondientes. "Investiga solicita información a la que están obligados a proporcionársela y luego desaparece sin paralizar la vía judicial o la vía administrativa".⁵¹

Después de estudiada la queja, si esta resulta infundada se desechará, lo cual constituye un acierto para con la administración, ya que no será perturbada inutilmente por una falsa reclamación que le conlleve injustas críticas, si resulta procedente la reclamación planteada, tiene facultades resolutorias para, incluso, pedir al Parlamento que le de una satisfacción pecuniaria al agraviado por la actuación de los órganos administrativos, o también puede llegar a un arreglo

51) APRAT, JULIO. "El Ombudsman: Sus orígenes, su prestigio - Actual y su Recepción por los Derechos de Occidente". En Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político -- T. II. p. 146.

con el Departamento, órgano o funcionario que cometió la violación o incumplió la aplicación debida de la ley, para que tome las medidas pertinentes para corregir su error, así como mejorar las prácticas administrativas que motivan quejas por parte de los particulares.

En virtud de que el Justitie Ombudsman carece de facultades ejecutivas para hacer cumplir sus fallos, procurará llegar a un arreglo con los órganos o funcionarios de la Administración; de esta manera, Suecia para subsanar la falta de atribuciones ejecutivas, ha provisto al Justitie Ombudsman de numerosas atribuciones para sancionar a la autoridad o funcionario que cometió la falta, las cuales son:

a) Procesar o pedir el procesamiento de un funcionario, tanto por faltas cometidas en el servicio como por otros delitos de acuerdo con el Código Penal.

b) Incoar un procedimiento disciplinario contra un funcionario cuya falta o error sea grave, pero no tanto como para que motive su procesamiento.

c) Criticar (en diferentes grados de severidad) a autoridades y en su caso proponer o recomendar modificaciones de la organización y rutinas, exigiéndoles informen sobre lo actuado, o dejado de proceder con motivo de la recomendación.

d) Proponer o recomendar al Parlamento-Gobierno que adopten una normativa legal en cierto ámbito o, según venga - el caso, derogar o modificar una vigente.⁵²

Respecto al último inciso, este es el que ha logrado que el Justitie Ombudsman tenga un reconocimiento popular y credibilidad en su actuar, ya que el Parlamento ha recogido sus observaciones en cuanto a mejorar y adoptar medidas para una correcta administración y para evitar acer en los mismos yerros, y que las quejas se repitan innecesariamente sobre un vicioso e irregular trámite administrativo. Igualmente cuando se requiere con premura la abrogación o reforma de alguna norma jurídica de oscura o difícil interpretación.

La resolución dictada por el Justitie Ombudsman será dada a conocer al reclamante para que este conozca la actividad realizada, y el resarcimiento obtenido para con sus prerrogativas violadas.

Una de las principales y más importantes obligaciones que tiene el Justitie Ombudsman es el de rendir anualmente un informe al Parlamento.

Dicho informe contendrá las reclamaciones interpues

52) V. NILSSON, PER-ERIK. Op. cit. p. 18.

tas, su naturaleza, las que resultaron improcedentes; y sobre las que fueron fundadas citará las de mayor relevancia mencionando el nombre del reclamante, el funcionario o institución contra quien se interpuso la reclamación, la investigación realizada y la medida o resolución adoptada al efecto. De este informe conocerá la ciudadanía ya que el mismo se dará a conocer a través de los medios masivos de comunicación, con el fin de obtener una mayor publicidad para estimular el apoyo y la confianza popular hacia el Justitie Ombudsman. A través de este informe el Parlamento ejerce su control sobre el Justitie Ombudsman, ya que del mismo estudio que se obtenga el Parlamento saca conclusiones sobre la actuación de su contralor, el cual marca las directrices a seguir para obtener una mejor actuación del Delegado Parlamentario.

C.- EL OMBUDSMAN MILITAR DE ALEMANIA OCCIDENTAL

Para la creación del Ombudsman Militar de Alemania Occidental, se tomó como modelo al Militie Ombudsman (MO) de Suecia de 1914, y no obstante ser de reciente creación (1956) su diferencia con el Militie Ombudsman no es cuestión de años, sino de integración y de facultades. En efecto, ya que el de Suecia es más completo y más independiente a semejanza del Justitie Ombudsman del Parlamento, situación esta, en la que se encuentra en disparidad el Ombudsman Militar de Alemania -

Occidental al cual se le critica por su dependencia del Parlamento, ya que la misma le coarta su libertad de acción, pero no obstante tener ciertas restricciones las mismas no logran opacar su actuación, la cual le ha valido el reconocimiento internacional, pero contando también con el de sus gobernados que son al cabo los que tienen la última palabra, ya sea para afamar o vilipendiar a sus instituciones.

El Ombudsman Militar o Wehrbeauftragte⁵³ surge a raíz de la enmienda constitucional, que se hizo en el año de 1956 a la ley fundamental contemplándose en el artículo 45, b) el cual estatuye que se designará un Ombudsman Militar "...para salvaguardar los derechos básicos y asistir al Bundestag (Parlamento) en el ejercicio del control parlamentario..."⁵⁴ pero sin reglamentarlo; siendo regulada esta institución hasta el año de 1967 con la "Ley del Ombudsman Militar del Bundestag".

El Weahrbeauftragte es electo por el Bundestag, presentado por su Comisión de Defensa, por un grupo parlamentario o por un número determinado de diputados, pero eso sí será electo sin la participación de otros grupos constitucionales, ya que será en una sesión plenaria del Bundestag y por mayoría de votos en que saldrá nombrado el Weahrbeauftragte, el cual para ocupar el cargo no requiere ningún título, ni

53) APRAT, JULIO. Op. cit. p. 148

54) C. ROWAT, DONALD. El Ombudsman. El Defensor del Ciudadano p. 171.

ni preparación especial, ya que sólo debe cubrir dos requisitos: ser mayor de 35 años y que haya realizado por lo menos un año de servicio militar, esto con el objeto de que al menos este un poco familiarizado con las cuestiones militares.

Durará en su cargo cinco años, uno más que el Bundestag, sujeto a reelección, o a ser removido del mismo con las mismas solemnidades que su nombramiento; pero a diferencia del sueco, no se le nombra un sustituto en caso de faltas temporales por lo que en caso de licencia temporal cualquier presidente de una división militar lo puede suplir. Tampoco designa a su personal, los puede proponer, pero los mismos serán nombrados y removidos al arbitrio del Bundestag.

El artículo 45, b) de la Ley Fundamental de Bonn, específicamente le señala dos funciones:

1.- Protección de los derechos básicos o sea, hacer respetar los derechos individuales.

2.- Actuar como una institución auxiliar del Bundestag en el ejercicio del control parlamentario.

Esta última función es la que lo diferencia del Militie Ombudsman sueco, ya que actúa en un nexo de franca de-

pendencia respecto del Parlamento, ya que su actividad se con-triñe únicamente a vigilar o investigar lo que le marque el - Bundestag, por lo cual debe abstenerse de intervenir de mutuo propio en el ejercicio de la administración militar.

En la primera función (no olvidemos que es un con--trator doble en su competencia), cuando vigila el respeto de los derechos fundamentales se vuelve un órgano autónomo e independiente, libre en su actuar en el cual no tiene que aceptar órdenes ni instrucciones del Bundestag.

La ley reglamentaria le asigna una tercera función: cuidar de que los oficiales observen principios apropiados de liderazgo y de guía o modelación del carácter, este principio debe entenderse como el debido respeto que debe existir entre el superior y su subordinado, evitando que el primero se ex--tralimite en sus potestades, observando siempre el respeto a la dignidad y persona del soldado enseñando y educando su carácter no con castigos y golpes, sino con el ejemplo y ense--ñanza, atendiendo a las necesidades del soldado para así exi--girle un celoso cumplimiento en su deber.

La vigilancia de los derechos básicos comprenden: - la dignidad humana, el derecho a la vida y a la inviolabilidad de la persona, la protección de la familia y el matrimonio, -

el derecho de petición individual entre otros, derechos que en cierta forma se encuentran limitados a los integrantes del ejército, como los derechos de libertad de movimiento y de reunión, y que están sujetos a un principio de disciplina.

El Wehrbeauftragte recibe peticiones y quejas, las cuales para ser objeto de estudio, precisan no ser colectivas ni anónimas; no importando que a instancias del peticionario se evite revelar su nombre, sin que con esto se viole alguna disposición legal. El soldado al acudir en queja ante el Ombudsman Militar puede tener la absoluta seguridad y confianza de que no le acarreará perjuicio en sus relaciones con sus superiores, sino al contrario serán debidamente respetados y garantizados sus derechos.

El soldado puede acudir directamente en queja ante el Wehrbeauftragte sin necesidad de agotar las instancias militares, el cual actuará no sólo cuando se violen los derechos fundamentales o los principios de liderazgo y gufa del carácter, sino con cualquier situación que guarde un nexo con el fuero castrense.

El Ombudsman Militar no sólo se abocará a las quejas y demandas planteadas, sino que también se ocupará por propia iniciativa de las investigaciones que no se deriven de

las mismas. Para sus investigaciones contará con cierta información, la cual estarán obligados a prestarles las autoridades castrenses, como son: La exhibición de determinados documentos, revisión de expedientes, etc. En este aspecto se guarda un retroceso en relación a Suecia, ya que el Wehrbeauftragte se le impedirá tener acceso a documentos y expedientes que sean considerados Secretos de Estado, obstáculo que no tiene que enfrentar su homólogo sueco.

Otra de las más importantes fuentes de sus investigaciones lo constituye las visitas personales que realiza sin previo aviso a cualquier tropa, Estado Mayor o regimiento militar con el objeto de conocer las condiciones imperantes de servicio y vida de las fuerzas armadas.

Asimismo, posee atribuciones para pedir informes al Ministerio de Defensa y a los Ministros de Justicia Federal y Estatal, acerca del ejercicio del poder disciplinario en las fuerzas armadas, así como de la administración de la justicia penal en el derecho castrense; puede también asistir a las audiencias de los tribunales en los asuntos penales y disciplinarios que tengan relación con cuestiones militares aún cuando sean secretas.

En el caso de que se detecte una anomalía o viola--

ción, el Ombudsman Militar tiene la facultad de hacerlo del conocimiento de la autoridad competente para que se esté en aptitud de dar solución al asunto en cuestión. Además al poner en antecedentes al superior de la irregularidad observada se le pone en conocimiento de una situación, que de otra manera hubiera sido imposible conocer, para prevenirla y corregirla; así como aplicar el castigo o corrección disciplinaria a la autoridad que la cometió.

Aún con estas facultades, el Wehrbeauftragte está imposibilitado para ejercer alguna acción judicial cuando detecte alguna violación, o hacer uso de algún recurso ordinario o alguna corrección disciplinaria, careciendo de la facultad que tiene el Militie Ombudsman sueco de acusar por un delito que se persiga de oficio. Sin embargo, el nexo estrecho que guarda con el Parlamento asegura que sus investigaciones e informes serán observadas y consideradas.

Al igual que su predecesor sueco, tiene que rendir un informe anual para que el Bundestag juzgue sobre sus actividades realizadas. De su informe se hace una evaluación exhaustiva, el cual se publicará para conocimiento general. Dicho informe contendrá: Observaciones preliminares, un capítulo principal acerca de la actividad del Ombudsman Militar, sus resultados y observaciones finales.

El capítulo principal, que por ende es la columna vertebral del informe se divide en:

- 1.- Inspecciones de Tropas.
 - a) Las que se hacen sin una razón especial.
 - b) Las que se derivan de una investigación realizada por supuestas violaciones a los derechos básicos o guía de carácter.
- 2.- Peticiones y quejas.
- 3.- Observancia del poder disciplinario.
- 4.- Observancia de la Administración de Justicia Penal.
- 5.- Observaciones sobre la cooperación entre las autoridades acusadoras, los Tribunales y las Tropas.

El informe de 1963⁵⁵ indica que se recibieron 5,938 peticiones y quejas, de cuales 536 se rechazaron por ser peticiones anónimas o colectivas, de las admitidas 286 provinieron de oficiales, 1653 de oficiales no comisionados, y 3,463 de conscriptos. La gran mayoría de tales peticiones y quejas se referían a asuntos tales como: Abusos de autoridad, tratamiento denigrante, deficiencias en el entrenamiento; pero sin constituir realmente una violación a derechos fundamentales.

55) V.C. ROWAT, DONALD. Op. cit. p. 177.

Las peticiones se hacen del conocimiento de las Unidades y --
Oficiales competentes.

No obstante carecer de poder ejecutivo, tiene poder para denunciar hechos a la superioridad militar, y una posición de autoridad constitucional lo cual hace posible que obtenga obediencia respecto de los militares o funcionarios responsables. Asimismo por medio de sus informes logra influir - en el ánimo del Parlamento para obtener cambios en las legislaturas, o adoptar medidas para que el Bundestag ejerza un mejor control sobre la milicia.

D.- FRANCIA, UN EJEMPLO

Francia constituye el claro prototipo de que pueden convivir un sistema Contencioso Administrativo y un Ombudsman en defensa del gobernado. La ley francesa del 3 de enero de - 1973 crea la figura del llamado "Le Mediatour" entre los administrados y la Administración; establecido como un símil del Ombudsman Sueco o Delegado Parlamentario. Siendo Francia un país con amplia tradición legislativa-jurídica en el Derecho Administrativo, así como en pro de los derechos de los administrados frente a la cada vez más extensa y creciente potestad del Estado-Protector se ha visto impelido a diversificar la protección de los derechos humanos.

Ha contado para el control de una correcta administración con la existencia de una institución de reconocida -
prestancia y valía en el Derecho Positivo Francés: Le Conseil
d'Etat (El consejo de Estado) el cual, a través de su Section
du Contentieux (Sección de lo Contencioso), y a partir de 1953
de sus Tribunaux Administratifs. (Tribunales Administrativos
Locales). Los cuales se convirtieron en los protectores más -
eficaces de los ciudadanos contra las arbitrariedades de la -
administración, tanto por anular los actos ilegales de la mis-
ma, así como por su facultad de ordenar la reparación de los
daños imputables a la misma, contando con el apoyo y reconoci-
miento popular. Razones éstas que hacían imprevisible la im-
plantación de una figura como el Ombudsman en el sistema fran-
cés, en virtud de que a juicio de renombrados juristas los -
tribunales administrativos cumplían eficientemente su objeti-
vo, amén de que:

"...La organización constitucional judi-
cial y administrativa de Francia, no de-
ja lugar para un Ombudsman... y mien-
tras que el control de la administración
se encuentre en sus manos, no hay lugar
para una oficina separada en el Derecho
Francés. Si el Ombudsman se instituyera
en Francia solamente para llenar las la-
gunas que existen en el control adminis-
trativo, no tendría una misión general y
de hecho no sería un Ombudsman, quizá se-
ría una oficina de información general -
únicamente. Por otra parte no podría re-
cibir todas las facultades conectadas -
con la oficina en los países nórdicos -

sin demorar y confundir la apelación ante los tribunales".⁵⁶

La nueva figura no tuvo una recepción muy calurosa al principio de su establecimiento, pero la labor desempeñada durante más de diez años que lleva de existencia, le ha valido ser reconocida en la actualidad como parte integrante del sistema francés.

No obstante la impecable función desempeñada por el Juez Administrativo, éste tiene ciertas limitaciones frente a la acción administrativa; ya que al ser el Juez el tutelador de la legalidad, sus funciones se concretan a vigilar la observancia que de la misma guarde la administración. Pero sucede en ocasiones que no obstante que las decisiones de la administración se encuentren apegadas a la regla del derecho, causan perjuicios al gobernado vgr. al dictar disposiciones reglamentarias o administrativas que por su sola expedición causen un fuerte y desproporcionado impacto en relación al ciudadano, o cuando para la realización de determinado cumplimiento de sus obligaciones, o para obtener una licencia de cualquier tipo lo coloquen ante todo un laberinto burocrático administrativo, que le ocasionará pérdida de tiempo y dinero.

56) MME. QUESTIAUX, NICOLE. "Como satisfacen la necesidad - los Tribunales Administrativos". Cit. pos. C. ROWAT, DONALD. Op. cit. pp. 285 y SS.

Ante esto, en muchos casos el juez es impotente y no puede actuar en otras faltas que también generan daños: Retraso injustificado en la solución de un problema, expedientes - que se extravían en el laberinto de las oficinas, complejidad en los trámites y exceso de requisitos, mala información por parte de la autoridad administrativa, etc. situaciones estas que dejan en claro estado de indefensión al particular y por las cuales temen ir ante el juez, por no saber si agravio emana directamente de una decisión administrativa, y porque teme un proceso lento y costoso, amén que debe saber si esta acu--diendo a la autoridad que es competente para conocer del asunto.

Ante estas situaciones, el Mediador conoce de los - errores administrativos y supera las limitantes que tiene el juez para con la protección del administrado. Asimismo no hay que olvidar que en virtud de la independencia que guardan los Tribunales Administrativos en relación al gobierno y la administración, no pueden estos entablar una investigación o un - procedimiento en contra de los mismos. Por lo cual al no responder a esta expectativa el Mediador puede hacer todo aque--llo que le esta prohibido al juez: Invocando la equidad antes que el derecho, y en consecuencia proponer una solución práctica al problema, procurando al gobernado una solución concreta, entrando también en contacto directo con la autoridad -

competente, y negociando para obtener la satisfacción debida al agraviado.

A diferencia del Ombudsman escandinavo la designación del Mediador no la efectúa el Parlamento, sino que es nombrado por el Consejo de Ministros, durando en su cargo seis años sin opción a prórroga, se le puede remover del cargo, pero solo bajo impedimento o por causa muy grave verificada por el consejo en términos muy rigurosos.

En el ejercicio de sus funciones goza de gran independencia, ya que no recibe instrucciones de ninguna autoridad, ni esta sometido a dependencia jerárquica alguna; al igual que el Ombudsman el Mediador no tiene facultades para dar ordenes a la administración. Frente a un reclamo dispone de los medios que la Ley de 1976 le atribuye, imponiendo a los ministros y demás autoridades públicas cuyos servicios se cuestionan, el deber de facilitar su investigación proporcionándole todos los elementos necesarios. Si el reclamo es fundado le propone a la administración una componenda satisfactoria, o en dado caso sugiere una recomendación (la cual se debe llevar a efecto), y si la misma no se satisface se hace del conocimiento del dominio público por medio del informe anual que rinde al Presidente de la República y al Parlamento, asimismo, la autoridad requerida deberá publicar la contesta-

ción que le rinda al Mediador, del asunto planteado por éste.

Como sanción más grave se le aplica a la autoridad responsable un procedimiento disciplinario, o se endereza una querrela ante la autoridad respectiva.

Uno de los aspectos más importantes de las atribuciones con que cuenta el Mediador, es que también constituye un iniciador de reformas; las cuales descubre en virtud de las irregularidades detectadas en el ejercicio de sus funciones, sugiriendo modificaciones a leyes a reglamentos engorrosos o de difícil interpretación para el ciudadano común, y lograr así un mejor entendimiento entre el administrado y la administración.

El ámbito Territorial del Mediador es muy extenso, ya que las reclamaciones presentadas pueden ser tanto en contra de las Administraciones del Estado, como de las colectividades territoriales, de los Establecimientos Públicos, o de cualquier otro organismo cuya función sea brindar un servicio al público. La materia de las reclamaciones comprenderá el funcionamiento irregular de un servicio público "... entendido éste en su más amplio sentido de actividad administrativa para satisfacer necesidades públicas..."⁵⁷

57) VALLINA VELARDE, VICENTE DE LA. "La Figura del Mediador en el Derecho Positivo Francés" en Documentación Administrativa No. 156. p. 146.

No obstante el sentido amplio que se le da a la materia de la reclamación, esta se encuentra reservada a las personas físicas las cuales, solo pueden actuar a nombre de personas morales cuando tengan un interés propio en el asunto y la inconformidad le afecte indirectamente. A diferencia del Ombudsman nórdico, la reclamación no se presenta directamente ante el Mediador, sino como los Diputados son representantes de la voluntad popular (y estos no quieren perder ese poder ante las autoridades administrativas), los gobernados hacen llegar sus reclamos ante el Mediador por intermedio de un Diputado o de un Senador.

Pero sucede en la práctica que cuando un particular acude directamente a él y su asunto es de vital urgencia, por lo cual requiere una pronta solución, se avocará al conocimiento de la reclamación antes de hacer del conocimiento del quejoso que su demanda la tiene que hacer por medio de un Parlamentario.

Pero no sólo con motivo de la reclamación de un particular se excita la actividad del Mediador, sino que también los parlamentarios pueden encomendarles asuntos que consideran de vital importancia.

"Algunas cifras testimonian esta creciente inserción del Mediador en la vida administrativa francesa: en 1976,

el Mediador recibió 3 197 reclamos; en 1980 la cifra se había más que duplicado (6 410). Estos reclamos provienen, por otra parte, de todo el territorio y aún de regiones principalmente rurales. Del total de Diputados de la Sexta Legislatura (marzo 1978 mayo 1981), solo el 2.75% no han solicitado nunca la intervención del Mediador, mientras el 97.25% han recurrido a él. De los 2 183 reclamos que el Mediador consideró fundados, sólo 237 no han sido satisfechos por la administración, la cual dió solución favorable a 1946 de ellas. Última cifra significativa de 204 propuestas de reformas legislativas o reglamentarias presentadas ante los poderes públicos por el Mediador, desde la ley del 24 de Diciembre de 1976, 83 han sido acogidas y 73 están en estudio".⁵⁸

La experiencia francesa ha demostrado que a pesar de la animadversión existente al inicio de las funciones del Mediador, éste ha sabido responder a las necesidades imperantes de los gobernados y lejos de existir una duplicidad de funciones con el Consejo de Estado para la salvaguarda de los derechos del gobernado, el Mediador la completa, asimismo puede dar soluciones prácticas a reclamos que no entran en la competencia del juez; y por otra parte también cuenta con la facultad de proponer reformas para la simplificación administrativa, y el hecho de estar en contacto directo con la administra

58) RIVERO, JEAN. "El Mediador Francés". En Revista de Ciencias Jurídicas del Colegio de Abogados. p. 120.

ción para "sugerirle", no ordenarle en virtud de carecer de poder ejecutivo, (lo cual es característico de la institución), contando empero sus decisiones con un gran peso, en virtud de la autoridad moral con que cuenta. Atribuciones estas, que complementan el control jurisdiccional de los tribunales autónomos.

E.- EL OMBUDSMAN Y EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

A partir de la segunda pots-guerra, se ha observado (un necesario y a veces alarmante) crecimiento acelerado de la Administración Pública, por lo que el Estado liberal sustentado en el *laissez faire* y *laissez passer* entró en declive, ocupando su lugar el llamado "Estado benefactor", "Estado Protectionista", o el llamado por algunos en sentido peyorativo: "Estado Intervencionista" el cual afecta casi todos los aspectos de la vida económica, social, política y cultural. Por lo cual se le han conferido diversos poderes a los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, afectando la esfera jurídica y social del gobernado en el momento en que, dadas las miles de decisiones y actos administrativos que se dictan diariamente por la Administración Pública, éstos, ya sea bien por exceso de trabajo o por descuido, en no pocas situaciones (por no decir reiteradamente) generan un sentimiento de injusticia en el ánimo del gobernado, en virtud de las de

cisiones tomadas por la administración son irregulares, por - decir lo menos o son dictadas en abierto contradicción con la legalidad y formas que deben guardar bien sea por el tráfico de influencia, sobornos, abuso de poder, o simple incapacidad negligencia, etc. características propias de una mala administración.

Por lo cual, existen en la Ley mecanismos de control administrativo, los cuales se establecen en tres diferentes - grupos:

- 1.- Recursos que proporciona la misma administra-
ción.
- 2.- Tribunales especiales administrativas.
- 3.- Control del Ombudsman.

El primero ya fue tratado en el presente estudio⁵⁹ y en virtud de carecer de una verdadera autonomía e independencia para dictar sus fallas con imparcialidad, ya que es la propia autoridad la que es juez y parte lo cual limita las - posibilidades de este control.

Los Tribunales Administrativos son una institución original de Francia los cuales protegen al ciudadano contra - las irregularidades administrativas, sin intervenir directa-
59) V. Supra pp. 102 y 103.

mente en la administración, ni impedir su actuar.⁶⁰ En la ma yoría de las veces, no obstante que los procedimientos llevados a cabo ante tales tribunales son simples, eficaces, rápidos y baratos (comparados con los tribunales ordinarios), no pocas veces son prolongados y costosos; precisan asimismo dos requisitos ineludibles: a) Precisar la acción administrativa que vulnera sus derechos y la cual le causa perjuicios. Y b) Presentar su demanda ante el tribunal competente. Aún con estas formalidades el ciudadano común tiene fácil acceso a los mismos, y salvando estas circunstancias las resoluciones que dictan los Tribunales Administrativos ante las acciones planteadas tienen el propósito de anular el acto administrativo - impugnado, así como obligar a la autoridad responsable a un no hacer, o incluso a restituir o a dictar una nueva resolución para satisfacer las pretensiones legales del gobernado.

En otras ocasiones, el quejoso estima que una decisión administrativa es injusta, pero carece de los medios para indagar si ha sido víctima de una decisión arbitraria o indevida. Aún si acude a un abogado, éste puede aconsejarle que sin una prueba de irregularidad no hay reparación posible, ni manera alguna para inconformarse contra actos de la autoridad responsable, por lo cual, el quejoso necesita contar con la ayuda de alguien que tenga un poder superior al de un abogado

60) V. Supra pp. 77 - 81.

para investigar el asunto (si este debe ser investigado) y para tratar de gestionarle una solución. Si estos sentimientos de injusticia no encuentran un escape, y el ciudadano no tiene a quien dirigirse porque no tiene pruebas palpables de que aún siendo una decisión emanada de una autoridad administrativa que le causa o le puede causar ciertos perjuicios, entonces ante la deficiencia en el manejo de los asuntos, exceso de trámites burocráticos, falta de orientación o de información, o de atención por parte de los servidores públicos y si el ciudadano no tiene a quién dirigirse en tales circunstancias, esto creará un recelo y un resentimiento hacia las autoridades administrativas creando una brecha entre gobierno y gobernados.

La institución que viene a colmar esta necesidad es el "Ombudsman" de gran auge en varios países desde hace más de 40 años, y no obstante ser una figura de principios del siglo pasado ha sido adaptada conforme a las necesidades de cada país, pero sus características y fines vienen a ser los mismos.

Como ya vimos, es un funcionario ajeno a partidismos políticos, usualmente de origen constitucional que se encarga de vigilar y supervisar a la Administración Pública por cuenta propia, tanto cuando surgen quejas específicas del pú-

blico contra casos de injusticia específicas de la administración o fallos de la misma. Como también para investigar, informar y formular recomendaciones sobre casos o procedimientos administrativos puestos a su conocimiento mediante reclamos de la opinión pública. No obstante que carece de facultades ejecutivas para revocar las decisiones administrativas que perjudican al gobernado, sin embargo, su fuerza obligatoria radica en los informes que rinde, en su prestigio, en el apoyo popular y en el hecho de que generalmente cuenta con el respaldo del Parlamento.

Como afirma Madame Questiaux⁶¹ ningún país debe pretender la preeminencia de su propia solución al problema del control sobre la administración, acorde a las necesidades histórico-jurídicas de cada país. "La regla principal es que los principios legales fundamentales en que se basa el control de la administración son los mismos en todos los países, independientemente de cual sea su sistema de control.⁶² Tanto los tribunales administrativos como el Ombudsman, representan un control eficiente de la Administración Pública, por lo que establecer la supremacía de uno sobre otro resultaría injusto para ambos, tampoco se excluyen tajantemente, podríamos decir que funcionarían perfectamente acoplándose el uno con el otro.

61) V.C. ROWAT, DONALD. Op. cit. p. 294.

62) Miss PEDEPSEN. I.M. Cit. pos. C.ROWAT, DONALD. Op. cit. - p. 303.

Los Tribunales Administrativos si bien, garantizan todo el procedimiento administrativo respecto de una inconformidad planteada por una decisión administrativa concreta; no conocerán de cualquier queja en contra de la administración - cuando el particular no sepa delimitarla, o no acredite en muchas ocasiones un perjuicio directo, o un reconocimiento público previo (interés jurídico), ni tampoco prosperará la acción si la violación no se encuentra dentro de su competencia previamente establecida. En cambio el Ombudsman no es tan formal, aunque corre el riesgo de convertirse en una oficina de quejas, las cuales a veces resultarían infundadas pero ésto - solo se sabrá si inicia la investigación sobre los actos.

Además de ser más accesible económicamente, y su procedimiento más sencillo que el de los tribunales ordinarios, le inspiran confianza a los gobernados sobre todo a aquellos que temen enfrentar a la administración cuando no están seguros realmente de que se hayan afectado sus intereses; amén de que la idea de iniciar un procedimiento ante los tribunales o de tener que consultar a un abogado, le provoca cierto temor o desconfianza.

El Ombudsman puede ir más allá que los tribunales - ordinarios respecto al conocimiento de cualquier queja e inconformidad, pues puede proponer reformas, teniendo una interven

ción ágil y expedita que le infunde confianza al particular; así como el hecho de que esta institución es imparcial con amplias facultades para investigar y detectar errores en la administración, de las cuales no tendría conocimiento si únicamente dependiese de las quejas presentadas. Otra de sus ventajas que no están al alcance de los tribunales, es que da una solución informal a la queja planteada entrando en contacto directo con la administración para llegar a una solución, y aunque no tiene la fuerza de una resolución judicial ejecutiva tiene su arma principal en el informe rendido, por medio del cual acusa al empleado público que incumplió con sus funciones; teniendo una gran fuerza moral con la que, aunque sus declaraciones y sugerencias a la Administración Pública no sean obligatorias, generalmente se acatan.

El hecho de que tenga facultades y atribuciones diferentes a las de un tribunal, permite pensar que puede ser un feliz complemento, aumentando y complementando el control sobre el actuar administrativo.

CAPITULO IV
LA PROCURADURIA SOCIAL Y EL TRIBUNAL
DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

A.- DEFENSORES DEL GOBERNADO, EXISTENCIA DE UN
NUEVO DEFENSOR. CUESTIONAMIENTO SOBRE SU
NECESIDAD.

Como uno de los primeros indicios de aproximación a la institución del Ombudsman como tutelador de los derechos e intereses legítimos de los administrados en México, así se consideraban a la Procuraduría Federal del Consumidor y al Ministerio Público Federal.

La Procuraduría Federal del Consumidor constituye una aproximación al Ombudsman del Consumidor Sueco (KO) el cual entró en funciones en el año de 1971. Por su parte la Procuraduría Federal del Consumidor fue creada por la Ley Federal de Protección al Consumidor, expedida el 19 de diciembre de 1975 entrando en vigor el 5 de febrero de 1976. El artículo 57 de la ley en cita estatuye que la Procuraduría Federal del Consumidor es un organismo descentralizado de servicio social con funciones de autoridad, personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya función primordial será la protección de los derechos del consumidor. Al frente de la misma se encuentra -

el Procurador Federal del Consumidor, el cual es nombrado y re-
movidó libremente por el Presidente de la República.

Entre las facultades que lo acercan a la institu-
ción sueca, se encuentran las mencionadas en el artículo 59 -
de su ley respectiva y que son entre otras: a).- Estudiar y -
promover medidas de protección al consumidor. b).- Denunciar
ante las autoridades competentes los casos de violación de pre-
cios, normas de calidad y otras características de los produc-
tos y servicios ofrecidos al consumidor; c).- Formular propo-
siciones a las autoridades competentes para el efecto de que
tomen las medidas adecuadas para combatir y/o detener cual-
quier acto o práctica que vulneren o restringjan los intere-
ses de los consumidores; d).- Recibir las quejas formuladas
por los consumidores en contra de los proveedores, sean éstos
personas físicas o morales.

De dichas quejas solicitará a las personas señala-
das como responsables, que rindan un informe por escrito con
el objeto de conciliar a las partes, erigiéndose la Procuradu-
ría para este efecto en admigable componedor o en arbitro en-
tre las partes. Pero, no tendrá fuerza ejecutiva ya que ante
el incumplimiento del convenio o laudo arbitral, el quejoso -
tendrá que acudir ante los tribunales ordinarios para exigir
su cumplimiento.

No obstante las similitudes mencionadas, le faltan rasgos característicos del Ombudsman, como son: "... La obligación de rendir informes especiales, así como el informe -- anual respectivo, ya que a través de ellos esta institución - ejerce una presión moral muy importante sobre las autoridades administrativas y les permite señalar las medidas necesarias para mejorar los servicios públicos y corregir errores y deficiencias..."⁶³ empero, contará con el uso de medios de apremio como son la multa y el auxilio de la fuerza pública, para el ejercicio de sus funciones.

Así también, el considerar al Ministerio Público como una Representación Social que conocerá de las reclamaciones incoadas por un particular cuando se sienta agraviado en sus derechos constitucionales y legales, por la conducta de un funcionario (principalmente administrativo) se le puede considerar por esto, que realiza funciones de un Ombudsman. Tal como lo mencionara el jurista y quien fuera una vez Procurador General de la República, Sergio García Ramírez en una exposición sobre las funciones del Ministerio Público Federal.

"En realidad, lo que aquí se está intentando es la prudente intervención del Ministerio Público para prevenir o resolver conflictos. En este interés aflora el germen de lo que pudiera ser, con las modalidades y correcciones que las circunstancias y la experiencia exijan

63) FIX-ZAMUDIO, HECTOR. "Reflexiones comparativas sobre el Ombudsman" en memoria del Colegio Nacional T-IX p. 145.

de un Ombudsman mexicano. De esta figura, que tan distintas expresiones posee en el derecho comparado, la Ley Orgánica de Procuraduría toma la facultad para atender a los particulares, fuera de las sedes administrativa y jurisdiccional regulares; adopta, también el carácter no imperativo de la gestión del Ministerio Público..."64

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República del 17 de noviembre de 1983, le otorga al Ministerio Público en su artículo 2º Fracción I, la facultad de vigilar la observancia de los principios de constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia sin perjuicio de las facultades que legalmente le correspondan a otras autoridades - jurisdiccionales o administrativas. Asimismo el artículo 3º - Fracción III Párrafo segundo del ordenamiento en cita, dispone que cuando los particulares presenten al Ministerio Público quejas por actos que no constituyan delitos del orden federal, lo pondrá en conocimiento de la autoridad que le corresponda resolver y orientará al interesado sobre la atención - que legalmente le corresponda al asunto de que se trate.

Empero, aún con las facultades dadas al Ministerio Público, éste a la vez que la Procuraduría Federal del Consumidor no son más que figuras análogas del Ombudsman, ya que carecen de "autonomía funcional" y además no les compete formu

64) GARCIA RAMIREZ, SERGIO. Cit pos. FIX ZAMUDIO, HECTOR en - "Posibilidad del Ombudsman en el Derecho Latinoamericano" en la Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM y la institución del Ombudsman en Suecia. pp. 46 y 47.

lar dictámenes para proponer soluciones a las autoridades respectivas, ni tampoco elaborar informes periódicos sobre las reclamaciones presentadas y del resultado de sus gestionados.

A partir del año de 1983, en el ámbito local se estableció en la Ciudad de Colima una institución equivalente al Ombudsman, la cual sería el incentivo que inquietaría a nuestra máxima casa de estudios, para que esta en el año de 1985 instaurara la Defensoría de los Derechos Universitarios, también en el Estado de Nuevo León se aprobó en 1978, el proyecto que establecía una Dirección para los Derechos Humanos en dicho Estado.

La primera organización que inspirada en el espíritu del Ombudsman sueco, se instituyera en la República Mexicana fue el llamado "Procurador de Vecinos", en la ciudad de Colima, creada por Acuerdo del Ayuntamiento del 21 de noviembre de 1983 e instituyéndose el 8 de diciembre de 1984 en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Colima, la cual establece en sus artículos 94 y 95⁶⁵ que los cabildos municipales a propuesta del Presidente Municipal, nombrará al funcionario que desempeñará el cargo de Procurador de Vecinos.

Dicho Procurador tendrá las facultades de Investi-
65) FIX-ZAMUDIO, HECTOR. Op. cit. p. 48.

gar con celeridad y prontitud, las quejas y reclamaciones presentadas con motivo del actuar arbitrario por parte de la Administración Pública local. El agraviado puede presentar su queja en forma oral o escrita.

Del resultado obtenido en las investigaciones realizadas, propondrá a las autoridades respectivas la solución en relación a las reclamaciones presentadas, las cuales se incluirán en el informe anual de actividades que deben rendir al cabildo, el cual contendrá: Las reclamaciones incoadas, la investigación realizada, así como las reformas que se consideren pertinentes a los procedimientos y leyes que componen a la Administración Pública Local; constituyéndose así en un trasunto de Ombudsman con carácter local.

La Defensoría de los Derechos Universitarios surgió en el año de 1985, cuando fué aprobada por el Consejo Universitario en su sesión del 29 de mayo de 1985, su creación responde a "... colmar un espacio que otros medios y mecanismos para asegurar el cumplimiento de los derechos de los universitarios no pueden cubrir adecuadamente...", igualmente proporcionará una mejor protección a los derechos de los universitarios cuando estos hayan sido afectados por alguna autoridad o dependencia universitaria.

El artículo primero del Estatuto de la Defensoría de los Derechos Universitarios, nos da su definición señalándonos sus funciones:

"Artículo 1º (Denominación y objeto). - La Defensoría de los Derechos Universitarios es el órgano de carácter independiente que tiene por finalidad esencial recibir reclamaciones individuales de los estudiantes y de los miembros del personal académico de la UNAM, por la afectación de los derechos que les otorga la legislación universitaria; realizar las investigaciones necesarias, ya sea a petición de parte o de oficio, y proponer, en su caso, soluciones a las autoridades de la propia Universidad.

La Defensoría se compondrá de un defensor y dos adjuntos, el defensor deberá ser un jurista de prestigio, llenando los requisitos que establece la Ley Orgánica de la UNAM, siendo electo de una terna integrada por el Rector y la Comisión de Legislación Universitaria del Consejo Universitario.

Puede actuar a petición de parte o de oficio, en el último de los casos cuando se avoque a las denuncias publicadas por la prensa, y máxime en la gaceta UNAM.

Sólo conocerá de afectaciones de carácter individual, nunca de índole colectivo; ni tampoco las que versen sobre correcciones disciplinarias, derechos de naturaleza labo-

ral, evaluaciones académicas, Comisiones Dictaminadoras o Consejos Técnicos; o sobre procedimientos de ingreso, promoción y permanencia del personal académico, y de violaciones cuya reclamación se encuentre regulada por la legislación universitaria.

Las reclamaciones o inconformidades deberán formularse personalmente (salvo incapacidad legalmente comprobada), por los estudiantes y los miembros del personal académico de la UNAM, profesores, investigadores y técnicos académicos, - con excepción de funcionarios académicos y empleados de confianza. El procedimiento se requerirá por los principios de inmediatez, concentración y rapidez, desechándose los escritos - anónimos, los notoriamente improcedentes, y cuando los hechos hayan ocurrido con cuatro meses de antelación a la presentación de su escrito; asimismo se rechazarán los que no sean de la competencia de la Defensoría, en cuyo caso se le informará al interesado para que acuda a las vías legales procedentes.

Al admitirse la queja, se correrá traslado al funcionario o dependencia contra la cual se formuló la reclamación para que a la mayor brevedad posible formule el informe requerido. En dado caso, se promoverá un contacto directo entre la autoridad y el quejoso a efecto de llegar a una solución inmediata, y en caso de no ser posible continuará con la

investigación, allegándose de los elementos y pruebas aportados por el quejoso y el informe rendido por la autoridad. Asimismo tendrá acceso a los expedientes y archivos de las autoridades, salvo cuando se trate de documentación confidencial, en cuyo caso la autoridad lo hará del conocimiento de la Defensoría mediante un escrito. Al término de sus investigaciones dictará una recomendación fundada, la cual hará del conocimiento tanto del interesado como de la autoridad responsable, la cual deberá comunicar en un breve plazo, (no mayor de 10 días) su conformidad o inconvinción con la misma.

La recomendación dictada por la Defensoría respondiendo al espíritu del Ombudsman no tendrá carácter ejecutivo ni fuerza vinculatoria, quedando a la autoridad responsable observar su cumplimiento; pero cuando la autoridad omita injusticiadamente el acatamiento, la Defensoría lo acusará ante el Tribunal Universitario por responsabilidad universitaria.

Al igual que la institución sueca deberá rendir un informe anual, que rendirá tanto al Rector como al Consejo Universitario, conteniendo: Las reclamaciones planteadas, las que fueron aceptadas, las averiguaciones e indagatorias llevadas a cabo y el resultado obtenido, formulando asimismo propuestas tendientes a hacer más expeditos los procedimientos académicos y administrativos universitarios, y en dado caso, plantear reformas a la legislación universitaria.

Como una institución afin del Justitie Ombudsman y una propalación del organismo instaurado en la Ciudad de Colima, se crea en el Distrito Federal por Acuerdo de Jefe del Departamento el 25 de enero de 1988, la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal como un órgano desconcentrado del Departamento del Distrito Federal que auxiliará al mismo, con el objeto de que los actos de la autoridad y los servicios públicos prestados por ésta, se realicen con la legalidad y eficiencia a que tiene derecho el gobernado de nuestra ciudad, asfixiado por la Administración Pública que norma hasta su más mínimo actuar, sintiéndose dueña de su espacio y de su tiempo creador.

En forma sucinta diremos que el ámbito competencial de esta naciente institución, lo constituyen los actos y omisiones de las autoridades del Departamento del Distrito Federal, así como avocarse al conocimiento de las irregularidades que presenten en la prestación de servicios públicos, no sólo el Departamento, sino también las entidades sectorizadas al mismo y las que presten los particulares en virtud de una concesión otorgada por el Gobierno de la ciudad. Pretende no ser una instancia jurisdiccional, sino de participación ciudadana sin formalidades exageradas en su tramitación, y en esa virtud obtener un procedimiento ágil, efectivo, gratuito y honesto a fin de lograr que el actuar administrativo cumpla con los re-

quisitos mínimos de legalidad, eficiencia y oportunidad.

Al agraviado, al presentar su inconformidad no se le exigirá requisito alguno, ya que ésta la puede presentar en forma verbal mediante comparecencia ante las oficinas de la Procuraduría Social, o por escrito formulado por el propio particular. Al admitirse la queja y no encontrándose ninguna causa de improcedencia (anónimas, dolosas, de índole político, las que se encuentren pendientes de resolución ante órganos jurisdiccionales, las que versen sobre cuestiones laborales entre los empleados del Departamento y el propio Departamento, o actos emitidos por las autoridades del Departamento del Distrito Federal en virtud de un acatamiento a la recomendación dada por la Procuraduría Social, entre otros), se le solicitará inmediatamente a la autoridad o prestador de servicios respectivo, un informe, acerca de los hechos constitutivos de la reclamación en un plazo no mayor de cinco días hábiles. Si en dicho informe se acredita la improcedencia o inexistencia de la queja, el asunto quedará totalmente concluido, igualmente cuando en el mismo informe se exprese la disposición para resarcir el daño ocasionado o cumplir con lo solicitado por el quejoso.

En caso de que no se logre un avenimiento entre las partes, la Procuraduría Social tomando en consideración la que

ja planteada, los informes de las autoridades, las pruebas --
aportadas al expediente, así como las investigaciones realizada
das; elaborará un dictámen a las autoridades debidamente fun-
dado y motivado para que lo acaten, pero si no observa la re-
comendación dada en un plazo prudente, se le requerirá nueva-
mente para su cumplimiento pero ahora por conducto de su supe-
rior jerárquico, pero si aún así siguiera rehusándose, se ha-
rá del conocimiento del Jefe del Departamento del Distrito Fe-
deral.

Cuando las autoridades o el prestador de servicios
se muestren reacios a rendir el informe solicitado, la Procu-
raduría tiene facultades para comisionar a personal propio o
al de la Contraloría General del Distrito Federal a efecto de
practicar inspección ocular en la dependencia de que se trate,
a efecto de elaborar el informe solicitado para que la Procu-
raduría Social este en aptitud de elaborar su dictámen.

El Procurador encargado de la Procuraduría Social,
deberá rendir al Jefe del Departamento informes periódicos so
bre su actuación, estos versarán sobre las quejas planteadas
y tramitadas, las investigaciones elaboradas. Debiendo tam-
bién turnar a la Contraloría General del Distrito Federal, -
las inconformidades y quejas que hagan presumible que el ser-
vidor público incurrió en responsabilidad.

El que la Procuraduría Social esté dotada de autonomía técnica, financiera, administrativa y operativa para investigar y tramitar las quejas y reclamaciones planteadas, -- elaborando el dictámen correspondiente, el cual sin tener -- fuerza ejecutiva se requerirá su cumplimiento, y sobre todo -- al presentar al titular del Departamento (del cual se encuentra adscrito) un informe periódico de su actuación, se le considera por ello, como una réplica del Justice Ombudsman de -- origen sueco, constituyéndose igualmente en un contralor de -- oportunidad y eficacia de la Administración Pública. Esta autoridad se justifica, ante una realidad compleja, palpable y como un avance tendiente a transformar y cambiar a nuestras -- anquilosadas instituciones administrativas, cuyos actos son dañinos al particular haciendo que éste se sienta atacado por la administración de su gobierno, el cual con todo su aparato institucional y gubernamental (la compleja burocracia), hace parecer que se aleja de sus fines originales, deshumanizándose, por ello se pretende sensibilizar al aparato administrativo en su contacto con el ciudadano común y corriente. Representándole esta Procuraduría una oportunidad más de defensa -- de sus legítimos intereses.

De reciente creación es la Comisión Nacional de Derechos Humanos, creada por Decreto del Poder Ejecutivo del cinco de junio de 1990, y publicado en el Diario Oficial el día

seis del mismo mes y año. Su establecimiento trata de ser una respuesta a la imperante necesidad que tiene la población de que exista un órgano que la defienda y que se manifieste en - contra de todas las arbitrariedades de las cuales sufre y es objeto el gobernado por parte de una inadecuada o insuficiente administración.

Dicha Comisión se constituye como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación y adscrito a la misma, pero con independencia de cualquier autoridad para dictar sus recomendaciones y sugerencias.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos tendrá la obligación de vigilar que la política interna del país, se - constriña a la observancia y defensa de los derechos humanos, entendiéndose por tales a las garantías individuales y sociales contenidas en nuestra Carta Magna; las cuales representan derechos connaturales a todo ser humano.

Al frente de la Comisión se encontrará un Presidente, el cual será nombrado por el Ejecutivo a quién propondrá la política interna a seguir para el respeto, defensa y preservación de los derechos humanos, disponiendo para tal efecto de programas y proyectos que propugnen el amparo y defensa de los derechos humanos, tanto de los nacionales como de los

extranjeros que se encuentren en territorio mexicano, auxiliándose de la Secretaría de Relaciones Exteriores cuando se trate de presuntas violaciones a derechos humanos cometidas en contra de extranjeros; también tendrá a su cargo la elaboración de programas preventivos que en materia de derechos humanos se implanten en los campos jurídico-educativo y cultural, para un mejor ejercicio de la Administración Pública.

Asimismo implantará programas y vigilará el mejor cumplimiento que de los convenios y tratados en materia de Derechos Humanos, México haya suscrito en el extranjero y representará al Gobierno Federal ante los organismos públicos o privados nacionales, y en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, ante los organismos internacionales.

El Presidente de la Comisión tendrá la asistencia de un Secretario Ejecutivo, el cual vigilará que se cumplan los acuerdos dictados por él, proponiéndole al mismo tiempo el programa de trabajo de la Comisión, encargándose también de los procedimientos para la coordinación entre las diversas instituciones y autoridades para el mejor desempeño de las actividades de la Comisión.

El Consejo será el órgano de la Comisión compuesto por diez personalidades de la sociedad mexicana, las cuales -

tendrán a su cargo el señalamiento de las directrices a seguir en la disposición de medidas de prevención y tutela de los De re ch os H u m a n o s en el país, así como la protección para con - los nacionales que habiten en el extranjero; teniendo la rectoría sobre el actuar de la Comisión, ya que ésta le señalará los lineamientos a que deba constreñirse. cuenta a su vez con un Secretario Técnico que desarrollará más que nada funciones administrativas internas.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos conocerá - de:

1.- Violaciones administrativas, vicios en el proce d i m i e n t o del i t o s que lesionen a una persona o a un grupo, - que sean cometidos por una autoridad o servidor público.

2.- Violaciones administrativas, vicios en el proce d i m i e n t o del i t o s que lesionen a una persona o un grupo, co- metidos por otros agentes sociales, cuya impunidad provenga - de la anuencia o tolerancia de alguna autoridad o servidor p ú b l i c o.

3.- Igualmente en las situaciones anteriores, cuan- do se causen por negligencia imputable a alguna autoridad o - servidor público.

No está dentro de las funciones de la Comisión el conocer de las quejas cuyo contenido se trate de asuntos relativos a:

1.- Sentencias definitivas, y en aspectos jurisdiccionales de fondo.

2.- En conflictos laborales en los que exista una controversia individual o colectiva entre trabajadores y patrón y que éstas sean de competencia jurisdiccional. Tendrá competencia únicamente cuando intervengan autoridades administrativas y existan supuestas violaciones a garantías individuales y sociales.

3.- En la calificación de elecciones, ya que sólo actuará cuando se violen durante los comicios las garantías individuales, debiendo constreñir dicha actuación a la resolución que de los mismos emitan los organismos respectivos.

No es necesario que se pruebe la existencia de una violación a derechos particulares del quejoso, por lo que cualquiera puede someter una reclamación a la Comisión, pudiendo presentar el perjudicado o un tercero; incluso puede actuar ex-officio cuando tenga conocimiento sobre presuntas violaciones a Derechos Humanos.

Al recibirse la queja se procederá sobre la valoración de los hechos motivo de la misma, para decidir sobre su admisión o rechazo. En caso de que se desestime una queja por no ser materia de la competencia de la Comisión, se orientará al particular sobre las vías idóneas a seguir.

Admitida la queja, se informará de ella a la autoridad señalada como responsable para que rinda un informe, en el cual expondrá sus razones al respecto. En este sentido, todas las autoridades y órganos que integren tanto la Administración Pública Federal como las estatales, tienen la inevitable obligación de rendir el informe requerido. Contando la Comisión con las más amplias facultades para realizar sus investigaciones, ya que tanto las partes como la Comisión pueden ofrecer y allegarse de toda clase de pruebas, así como realizar toda clase de investigaciones e inspecciones para tener una visión directa de la queja planteada.

Concluidas las investigaciones, de las cuales adoptará una decisión sobre si hubo o no una violación a Derechos Humanos, elaborará un proyecto de dictamen o recomendación para la autoridad que haya resultado responsable de la comisión de alguna violación a los Derechos Humanos, independientemente de presentar una denuncia penal cuando se configure algún delito. Si alguna de las partes no queda satisfecha por

la recomendación dictada no podrá intentar ninguna acción, ya que al no ser obligatoria no procederá contra ella ningún recurso.

El plazo para presentar la queja ante la Comisión, es de doce meses contados desde el día en que se haya tenido conocimiento sobre la probable violación a Derechos Humanos.

El Presidente de la Comisión tendrá entre sus obligaciones la de rendir al Ejecutivo Federal, un informe semestral sobre las actividades realizadas, las quejas presentadas (tanto las que fueron admitidas, como las rechazadas), las autoridades acusadas presumiblemente por violaciones a Derechos Humanos, los informes e investigaciones recabados, así como - si fueron o no observadas las recomendaciones planteadas. -- Igualmente señalará las actividades realizadas por las autoridades del poder público que veladamente incurran sino en una violación a los Derechos Humanos, representen un obstáculo o incurran en ineficacias en el desempeño de sus funciones.

La Comisión al empezar sus labores tendrá que luchar denodadamente para hacer frente a las autoridades que en forma persistente quebrantan los Derechos Humanos, y para hacer prosélitos en la sociedad mexicana, la cual ha sufrido roturas tanto en su confianza como en su dignidad con el actuar inefi

caz y autoritario de las instancias del gobierno, ya que no existe realmente un canal de comunicación entre Gobierno y gobernados, y lo que hay es un canal de desconfianza y escepticismo, en virtud de que el particular al acercarse a la administración estatal, no encuentra ayuda a sus males, sino al contrario, o lo que es peor un ataque a su iniciativa, libertad e intereses.

Es cuestionable la creación y dependencia de la Comisión al Ejecutivo Federal, por que ya lo reza una máxima jurídica: "No se puede ser Juez y parte": pero lo cierto es que también las condiciones actuales hacen necesaria su creación, ya que se ha llegado a un límite en que cualquier ciudadano común y corriente ve amenazada su seguridad y sus bienes, y sus garantías tanto individuales como sociales por parte de las autoridades, vgr. los asesinatos por motivos políticos, el hostigamiento a luchadores sociales, la existencia de más de 810 detenidos-desaparecidos sin ningún motivo aparente.

Existen varios organismos en la defensa de los Derechos Humanos, tales como: La Federación Latinoamericana de Asociaciones de Familiares de Detenidos Desaparecidos FEDEFAM, las cuales se pronuncian en contra de los atropellos autoritarios y denuncian la constante violación a los derechos humanos. Pero no es suficiente, hay mucho por que luchar y se ha-

ce imperativa la colaboración del propio gobierno, el cual no puede permanecer impasible ante tantas arbitrariedades cometidas por las instituciones y autoridades que lo integran, ya que cada día es más palpable la existencia e incremento de los atropellos a las libertades y la práctica de la tortura en el país. Sólo el tiempo nos dirá si es verdadero y efectivo el esfuerzo de la creación de una Comisión de Derechos Humanos subordinada al propio gobierno. Por lo pronto, no nos queda más que darle la bienvenida.

B.- SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS

La Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, tienen un punto en común: La defensa del particular frente a los actos de la Administración, tratando de equilibrar la balanza de las relaciones entre los gobernantes y los gobernados.

Los dos conocerán de los actos y resoluciones de las autoridades administrativas del Departamento del Distrito Federal, cuando estas lesionen los legítimos derechos de los gobernados; constituyéndose así en tuteladores de la legalidad del actuar del gobernante, a efecto de evitar que estos padezcan de flagrante ilegalidad.

Pero la Procuraduria Social a diferencia del Tribunal, conocerá de los actos, resoluciones y omisiones, cuando los mismos no se encuentren fundados ni motivados para el particular, o no exista recurso alguno que interponer, aún cuando estos causen algún daño de carácter irreparable al particular.

Considerando esto, y el hecho de que no se abruma - al particular con secuelas procedimentales que el ciudadano - común no entiende, podría decirse que la Procuraduria Social aventaja sobremanera al Tribunal de lo Contencioso, en el más caro anhelo de brindar justicia administrativa.

Efectivamente, conocerá de asuntos que por su naturaleza no pueden interponerse ante un órgano jurisdiccional, y aunque causen agravios al particular éste, sienta que es inadecuado llevar el caso ante Tribunales; tal es el caso que se da cuando se enfrenta a servidores públicos que haciendo gala de prepotencia que les es característica, se niegan a atender las demandas y peticiones de los particulares, e inclusive pierdan o nieguen la devolución de documentos presentados como prueba para tal o cual trámite, o si el seguimiento del mismo provoca innecesarios sufrimientos al gobernado. Casos éstos, en los cuales no existe recurso que interponer y no obstante su importancia no puedan promoverse ante Tribunal alguno.

Igualmente, en auxilio de los gobernados ante los intrincados vericuetos que presenta la Administración Local, la Procuraduría Social propondrá sugerencias para la simplificación de los engorrosos trámites administrativos; obteniendo asimismo la depuración en la prestación de los servicios públicos.

Pero además no sólo conocerá de los actos u omisiones que emanen de las autoridades administrativas del Departamento del Distrito Federal, sino también de los que provengan de los organismos descentralizados locales, facultad ésta de la que carece el Contencioso del Distrito Federal, más sin embargo la poseen sus congéneres de los Estados de México y de Guerrero.

También se avocará a una figura que en el Tribunal de lo Contencioso es conocida como silencio administrativo, - la cual conoce como "Demora a la respuesta a una petición". - La cual se configura cuando la autoridad administrativa en vez de dictar siquiera una resolución negativa a la pretensión, - de un particular, no dicta ninguna, situación esta que generalmente causa serios perjuicios al particular.

Hipótesis que en el caso de la ley que rige al Tribunal de lo Contencioso, señala claramente el término en el

cual las autoridades están obligadas a dar contestación a la promoción presentada, el cual será de treinta días contados a partir de su presentación, siempre y cuando las leyes y reglamentos no señalen plazo o cuando la naturaleza del negocio requiera un plazo más amplio.

El retraso en la resolución hará que en virtud de la sentencia dictada por el tribunal, la autoridad se vea obligada a dictar una resolución a la pretensión del particular, lo cual no ocurre en la Procuraduría Social, ya que ésta se concretará a elaborar "Un dictámen o recomendación", en el cual "invita" a las autoridades responsables a observar sus recomendaciones.

En esa virtud, la Procuraduría Social carece de fuerza vinculatoria entre las partes, ya que únicamente elaborará un dictamen en el cual dará una recomendación a la autoridad que por su ejercicio en forma dolosa haya provocado una injusticia en el particular, y si no la acata únicamente será acusado ante su superior jerárquico. En cambio con la fuerza vinculatoria que poseen las sentencias del Tribunal de lo Contencioso, se hace posible la correcta aplicación de la ley, teniendo como consecuencia la reparación de los intereses lesionados, mediante la imposición de sanciones aplicados al funcionario contumaz.

El Tribunal del Contencioso Administrativo es un órgano jurisdiccional, dotado de plena autonomía para dictar sus fallas. Actúa fuera de la Administración Pública, sin sujeción a ninguna jerarquía administrativa, tratando de impartir justicia de una manera pronta y expedita y de reducir al mínimo los formulismos en el procedimiento.

La autonomía que posee la Procuraduría Social es -- bastante cuestionable, podría decirse que no existe, ya que se observa una franca y expresa dependencia para con el Ejecutivo Local lo cual considero, redundante en una limitante para su actuación, no obstante, ofrece un acceso directo al particular no azezado en vericuetos judiciales, y aunque cuente con un Tribunal Contencioso que le ofrece un procedimiento de lo más sencillo para la satisfacción de sus pretensiones, no deja de representar el verselas con un procedimiento judicial". Por eso la Procuraduría representa un medio accesible de defensa contra la inacción de la autoridad administrativa, o contra sus actos ilegales y arbitrarios cuando estos no se encuentren fundados o se carezca de algún recurso para impugnarlos.

A pesar de las diferencias y características propias de cada uno, tanto la Procuraduría Social como el Tribunal del Contencioso tratan de dar respuesta a las necesidades de -

los gobernados de nuestra época, constituyéndose en exigentes controladores de los actos de la Administración Pública del - distrito Federal, por lo cual, sin lugar a dudas representan el medio eficaz para lograr los fines de la justicia administrativa.

C.- FUNCIONES Y AMBITO COMPETENCIAL DEL NUEVO GESTOR.

La Procuraduría Social constituye una instancia de participación ciudadana, sin formalidades procedimentales para aquellos que no tienen la preparación intelectual para saber cómo, dónde, cuándo y por qué motivo se deben promover - los juicios, siendo además expedita y gratuita rigiéndose sobre los principios de honestidad, prontitud y eficiencia.

Conocerá de las quejas e inconformidades que versen sobre la inacción de las autoridades administrativas del Departamento del Distrito Federal, o porque sus actos resulten ilegales y arbitrarios, cuando no existan recursos que interponer o se desconozcan los motivos o fundamentos de los mismos, así como el retraso a la contestación a una promoción de un particular.

Asimismo, se evocará a las quejas presentadas con - motivo de irregularidades en la prestación de los servicios -

públicos a cargo del Departamento del Distrito Federal, así como en contra de los Organismos Descentralizados Locales; y de los particulares, cuando éstos presten un servicio público en virtud de una concesión, autorización o permiso del Departamento del Distrito Federal.

Realizará investigaciones y formulará programas a efecto de lograr una simplificación administrativa en trámites complicados que no tienen razón de ser, y que tal parece fueron creados para torturar a los desprevenidos gobernados o para fomentar la corrupción. Tratando de lograr mejoras administrativas mediante la simplificación de anquilosados y lentos procedimientos administrativos.

La Procuraduría Social estará a cargo de una persona denominada Procurador Social, el cual se encuentra en todo momento subeditado al titular del Departamento del Distrito Federal, ya que los programas y metas a seguir, se guiarán por los lineamientos que le marque el titular de la entidad.

Para el despacho y atención de los asuntos, así como para la orientación del público y la atención a las quejas, la Procuraduría Social se encuentra integrada por los siguientes órganos administrativos:

- 1.- Procurador Social;
- 2.- Subprocurador de Inconformidades;
- 3.- Subprocurador de Recomendaciones;
- 4.- Coordinador Ejecutivo de Informática y Administración;
- 5.- Director General de Quejas;
- 6.- Director General de Reclamaciones;
- 7.- Unidades Auxiliares del Procurador.

Las quejas e inconformidades que se presenten no ne cesitarán ningún requisito, pueden ser verbales o por escrito con la única condición de que se firmen por el quejoso, ya - que no se recibirán anónimos; ni procederán las que represen- ten un menoscabo a derechos de terceras; los que tengan mati- ces políticos o atenten contra la seguridad del Estado; las - que versen sobre asuntos que se encuentren subjúdicos ante - cualquier órgano jurisdiccional; las que versen sobre relacio- nes laborales entre los empleados del Departamento del Distri- to Federal y el propio Departamento, o de las entidades secto- rizadas a éste. Así como aquellas cuyo conocimiento haya teni- do el particular con más de seis meses anteriores a la presen- tación de su queja.

Una vez presentada la queja se puede, antes de soli- citar el informe respectivo a la autoridad o prestador de ser- vicios sobre la queja planteada, solicitar su comparecencia -

para tratar de avenir a las partes; en caso de incomparecencia o de no llegar a un acuerdo, la Procuraduría Social turnará - el asunto al Jefe del Departamento del Distrito Federal, para que sea él quien decida lo que corresponda.

Si al requerirsele el informe respectivo a la autoridad o prestador de servicios, éste se niega a rendirlo, la Procuraduría podrá designar personal propio o de la Contraloría a efecto de realizar una inspección ocular en la dependencia de que se trate y con fundamento en esta inspección, la - Procuraduría elaborará su dictámen.

Cuando la autoridad respectiva al rendir su informe (dentro de los cinco días hábiles siguientes a los que señala la Procuraduría), acredita la improcedencia de la queja, se - archivará el asunto como totalmente concluido, pero el mismo puede ser reabierto cuando se aporten nuevos elementos para - su seguimiento. Pero también puede suceder que las autoridades o el prestador de servicios accedan a las pretensiones - del quejoso, en cuyo caso el Procurador vigilará su cumplimiento, concediendo a los responsables un plazo prudente para su acatamiento.

En caso de que no se obtenga una pronta satisfac--- ción a la queja planteada, la Procuraduría elaborará un dictámen debidamente fundado y motivado, para enviarlo a la autori

dad o al prestador de servicios responsable para su observancia, más si este se muestra omiso a las recomendaciones, la Procuraduría acudirá en queja ante su superior jerárquico, y si aún persiste en su comportamiento, lo hará del conocimiento del titular del Departamento del Distrito Federal.

Dentro del trámite, el quejoso para acreditar los extremos de su queja puede valerse de cualquier medio de prueba, excepto de la confesional o la testimonial a cargo de las autoridades o prestador de servicios contra quienes se haya presentado la queja.

La Procuraduría Social no es competente para conocer de las quejas presentadas con motivo de acuerdos, convenios o contratos celebrados entre los particulares y el Departamento del Distrito Federal, ya que estos seguirán los cursos que establezcan las disposiciones legales bajo las cuales se rigen. Siendo asimismo incompetente cuando de la queja se desprenda la responsabilidad de un servidor público, en cuyo caso turnará la queja a la Contraloría General de la República, la cual se encargará de realizar lo que proceda, lo cual consideramos que es un error en el acuerdo generador de la Procuraduría, ya que esta se aleja de su espíritu creador como contralor del correcto actuar de la Administración Local, y por ende de sus servidores públicos.

Tiene competencia también la Procuraduría Social para conocer de los casos de controversias entre condóminos de carácter vecinal, y principalmente cuando exista conflicto para escoger de común acuerdo a la persona que habrá de tener la administración de los condominios. Así como la de orientar y asesorar a los poseedores y adquirentes de vivienda de interés social, en la celebración de los actos y contratos jurídicos que se desprendan de la administración o compra-venta de sus inmuebles.

Las autoridades del Departamento del Distrito Federal, las entidades paraestatales sectorizadas a él, las particulares que en virtud de una concesión presten un servicio público, estarán en todo momento obligados a someterse también al procedimiento gestorial de la Procuraduría Social en el ejercicio de sus funciones, tales como: Rendir el informe requerido y permitir el acceso a sus archivos, y cuando esto no sea posible, manifestarle a la Procuraduría mediante un escrito debidamente fundado y motivado de sus razones a negarse, - porque de lo contrario la Procuraduría acudirá en queja ante su superior jerárquico, o a la autoridad que concesionó.

D.- LO ACTUADO ANTE LA PROCURADURIA SOCIAL COMO --
MEDIO PROBATORIO EN EL PROCEDIMIENTO
CONTENCIOSO.

Como ya lo mencionamos con antelación, la Procuraduría Social pone al alcance de los gobernados una vía accesible, sin formalidades procedimentales, cuando exista inconformidad contra actos u omisiones de las autoridades administrativas del Departamento del Distrito Federal, o en la demora a la contestación de un particular: cuando en los mismos no -- exista recurso alguno o se desconozcan los motivos o fundamentos.

En la hipótesis, en la que la autoridad omite dictar aunque sea una resolución negativa, no dicte nada, y haciendo gala de prepotencia y arbitrariedad cause serios perjuicios al gobernado por su demora, la Procuraduría formulará un dictámen de recomendación, el cual enviará a la autoridad responsable "solicitándole" una respuesta, misma que puede ser o no realizada, haciéndose acreedora únicamente la autoridad omisa, a que la Procuraduría denuncie el incumplimiento a su superior jerárquico.

En cambio, en el retraso a la promoción de un particular (silencio administrativo), el Tribunal de lo Contencioso hará que a través de la Sentencia que se dicte, la autori-

dad se vea "compelida" a dictar una resolución que resuelva - congruentemente (no necesariamente de manera favorable) lo pe dido.

De lo anterior se colige, que aunque por el procedimiento sea más lenta la tramitación en el Contencioso, es preferible a la prontitud de la Procuraduría, ya que las Sentencias del Tribunal tienen fuerza vinculatoria para las partes. Y dada la idiosincracia imperante en nuestros servidores públicos, aunado a la corta vida de la Procuraduría, ésta carece de la fuerza y autoridad moral (auctoritas) que caracteriza a esta institución (Ombudsman) de gran raigambre en Europa y actualmente en gran parte del mundo, para que por sus - solas recomendaciones los funcionarios las cumplan de motu - propio, sin dejar de sentir que se les prive y vigile en el libre ejercicio de sus facultades discrecionales, debemos esperar a mejorar la Administración Pública del país, para lograr un servicio civil, eficiente y capaz. Por lo que habrá - de hacerse conciencia entre los servidores públicos y en los prestadores de servicios, de la gran necesidad de que se acate lo solicitado por la Procuraduría para lograr un mejor -- ejercicio del actuar administrativo.

Al decidir las autoridades el no cumplimiento la recoimendación dictada, dejan con gran turbación e inerte al particular, que con estupefacción observa que el acudir ante la

Procuraduría no le solucionó a su entera satisfacción la inconformidad planteada. Por lo que la Procuraduría podrá asesorar al quejoso señalándose las vías a su alcance, en las que pueda obtener una respuesta satisfactoria a su reclamo. Dicha vía puede consistir en presentar su demanda ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el cual le garantizará una defensa a sus intereses mediante un procedimiento que será lo más expedito posible.

Cuando el acto de molestia no lo pueda comprobar el particular mediante documentales fehacientes que hagan prueba plena, el Tribunal de lo contencioso siguiendo sus directrices de colmar la laguna que presenta su respectiva ley, le admitirá casi todo tipo de pruebas que pueda ofrecer, a excepción de la confesional. Pero en la mayoría de las veces el ciudadano residente y sufre solitariamente (sin testigos) el acto ilegal y arbitrario.

Siendo aquí de gran utilidad la actuación de la Procuraduría Social, ya que el informe fundado y motivado que recabe de la autoridad responsable, le es indispensable al particular, ya que este informe constituiría la prueba necesaria y fundamental como acto a impugnar, para la defensa del agraviado en el procedimiento administrativo.

De igual manera, al carecer el Contencioso Administrativo del Distrito Federal de la facultad de la ampliación de la demanda, cuando la misma sea obscura o deficiente, ésto puede subsanarse por la Procuraduría al realizar en forma concienzuda la investigación correspondiente a la queja o inconformidad planteada, la perfeccione juntamente con la integración del informe rendido por la autoridad responsable.

Con esto se demuestra que la Procuraduría Social - cuenta con métodos y medios de solución a los problemas que - presenta el control administrativo, y que no posee el Tribu--nal de lo Contencioso, complemento y apoyo tanto para el par--ticular ya que contará con bases suficientes para interponer su acción ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo - del Distrito Federal, así como para éste, ya que su actividad jurisdiccional se verá perfeccionada y reforzada con las in--vestigaciones que realice la Procuraduría Social.

E- NECESIDAD DE UNA MAS PRECISA REGLAMENTACION Y
MAYOR DIFUSION.

Esta novísima institución sin parangón en la histo--ria jurídica del país, para el fiel desempeño de sus funcio--nes y para que no resulte inarticulado como contralor excep--cional y complementaría de la Administración Pública, creemos que debe reforzarse con algunas propuestas o sugerencias que

generen cambios a introducir en el procedimiento utilizado, -
siguiendo fielmente la pauta de la Institución Escandinava.

Al Artículo 12 del Acuerdo generador de la Procura-
duría Social lo encontramos deficiente, ya que no se prevee -
la duración en el cargo del Procurador, por lo cual se puede
entender que será en forma vitalicia o sujeta al capricho del
Jefe del Departamento del Distrito Federal y en esa virtud, -
se sugiere se señale un periodo de ejercicio del Procurador -
por cuatro años; en relación a que la duración actual en el
Derecho Comparado del Cargo del Ombudsman es de cuatro años -
promedio, término no tan corto que no le permita realizar sus
funciones, y ni tan largo que lo anquilose en su puesto. Con-
sideramos que no estaría de más que su designación pudiese -
ser aprobada o revisada por la Asamblea de Representantes del
Distrito Federal.

Igualmente en relación a la duración del cargo y a
su organización, consideramos imperante se contemple tanto la
sustitución, como los casos de remoción, ya que únicamente se
habla de que "...durante el ejercicio de su encargo no po-
drán desempeñar otro puesto o comisión, encontrándose sujetos
a las disposiciones en materia de responsabilidades de los ser-
vidores públicos". (Artículo 14 del Acuerdo Generador de la -
Procuraduría Social).

Siendo de vital importancia para el celo y buen cumplimiento que el Procurador observe en su puesto, el señalamiento de las causas de remoción o cese, no bastando el que sólo se mencionen causas de incompatibilidad con el ejercicio del cargo. Pudiéndose señalar como causas de destitución:

- a). Incapacidad;
- b). La pérdida de algunos de los requisitos para ser nombrado;
- c). Haber cometido durante su cargo algún delito con pena corporal de más de un año;
- d). Impericia o negligencia durante sus funciones;
- e). Comportamiento incorrecto en el mismo.

En relación a lo anterior y también como un apoyo en sus funciones, debe nombrarse un Procurador asistente que por causa de cese o remoción, sea capaz de sustituirlo en forma temporal o definitiva; y sea mientras se designa al nuevo Procurador y se decida que el asistente deba concluir el período de su antecesor.

En cuanto al interés particular y directo que deba acreditarse para la legitimación procedimental, sería conveniente que en un afán de equidad y apertura procesal en la atención a los gobernados, cualquiera pudiera presentar la queja.. Contemplando y regulando una atención especial a las

quejas presentadas por individuos reclusos en instituciones penales y en nosocomios

Atendiendo a la esencia del Ombudsman, en cuanto a la actuación ex-oficio del mismo ésta podríamos decir que no se encuentra regulada, ya que entre las funciones de la Procuraduría no se establece en forma expresa el investigar por iniciativa propia (La fracción VII del artículo 4 del Acuerdo la contempla en forma muy superficial), siendo de vital importancia la actuación de motu proprio, ya que colmaría la carencia de cuando no exista un interés personal y directo en la materia.

Aparte de las investigaciones que habrá de realizar con motivo de una queja, y de la tarea que tiene encomendada de revisar los procedimientos administrativos en aras de la simplificación administrativa; debe realizar en forma conjunta inspecciones en los lugares donde se da atención al público para vigilar la prestación de los servicios públicos, con el objeto de tener una visión directa de las condiciones en que trabajan las oficinas en las que pueda sospecharse que reine una situación insatisfactoria, para la mejor elaboración de sus informes y recomendaciones.

El rasgo más importante del Ombudsman en su independen

dencia, tradición internacional de la que no disfruta nuestra institución ya que incluso carece de autonomía de organización. Debiendo ser independiente de cualesquiera de los poderes estatales, y por consiguiente no estar sujeto al control de autoridad alguna; por lo que debe dejar de ser un órgano - adscrito al Departamento del Distrito Federal, porque mientras siga permaneciendo dentro del mismo, será cuestionable su actuación en relación a la dependencia que guarda respecto del ejecutivo.

Por lo cual estimamos sería conveniente que quedara a cargo de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, la cual tiene la atribución de ser gestora por mandato constitucional potestad esencialísima de la cual carece la Procuraduría Social, pero al formar parte integrante de la misma, se constituirá en gestor de la sociedad mexicana a través de la propia Asamblea, la cual le señalará sus directrices sin que ello signifique ingerencia en su actuación y funciones.

Para el mejor desempeño de sus funciones es indispensable que la Procuraduría tenga como tarea básica la difusión de las labores realizadas, ya que básicamente este es el principio que siguen la mayoría de los Ombudsman. En efecto, ya que es por medio de la publicación de sus labores e informes a través de los medios masivos de comunicación es como -

realiza el Ombudsman una parte esencial de su función. Esto origina de manera indiscutible que se fortalezca la autoridad moral con que cuenta el Ombudsman para el cumplimiento de sus observaciones; y por otro lado adquiere reconocimiento popular, consistente en el contacto directo que guarde con el pueblo (Principio de inmediación), y que éste sepa que cuenta - con un defensor frente a los malos actos de la Administración. "De aquí que se estime que, en un país en donde se crea la figura del Ombudsman, una de sus fundamentales labores es la de darse a conocer por los interesados como defensor; es su labor primaria..."⁶⁶

En la propagación de la Institución y en un afán de mantenerse en contacto directo con la gente, conjuntamente - con la labor de difusión a través de la radio, televisión, carteles, etc., en el realizar giras, así como la celebración de conferencias en las cuales se informe al público todo lo que quiera saber sobre la Institución para conocer y satisfacer - sus problemas y dudas, se encuentra uno de los pilares de la fuerza de todo gestor social.

Esta relación entre Administración - Ombudsman - man - Pueblo (y sobre todo el contacto que guarda con este último)

66) FAIREN GUILLEN, VÍCTOR. "El Ombudsman y sus posibilidades en España y Países Iberoamericanos". en Revista Uruguaya de Derecho Procesal No. 3. Montevideo, Uruguay. - p. 15.

ya sea en forma directa (conferencias, celebración de reuniones públicas), o indirecta (medios masivos de comunicación), nos hace pensar que no existe un Ombudsman secreto.

La Procuraduría Social debería regular esta situación, consistente en la relación recíproca que debe de guardar con los medios masivos de comunicación, con el objeto de dar a conocer su labor social al ciudadano común y corriente, informándole las funciones que desempeña y el seguimiento que se le da a las reclamaciones planteadas.

Principalmente por la publicidad que oficialmente dé a sus actividades, logrará hacer que aún el ciudadano más escéptico presente sus inconformidades respecto de la Administración Pública Local, con lo cual coadyuvará al incremento de las reclamaciones e inconformidades.

Amén, de que también por medio de la publicidad podrá ir adquiriendo prestigio en la opinión pública. Es por esto, y a efecto de difundir su labor y permanecer en contacto directo con el pueblo; que debe reglamentar su relación y reforzarse en los mecanismos de divulgación, principalmente en la prensa diaria para mayor conocimiento y alcance del ciudadano común.

A N E J O

1.- LEY DEL OMBUDSMAN SUECO
LEY DEL INSTRUMENTO DE GOBIERNO
CAPITULO 12 (PODER DE CONTROL)

Artículo 3.- Una persona que sea o haya sido ministro puede ser responsabilizada por un acto criminal cometido en el ejercicio de sus funciones oficiales sólo si ha incurrido en negligencia grave en aquél. Tal enjuiciamiento debe ser decidido por el Comité paa la Constitución, y ser juzgado por el Tribunal Supremo.

Artículo 6.- El Riksdag debe elegir uno o más Ombudsman al efecto de supervisar según las instrucciones formuladas por aquél. un Ombudsman puede iniciar procesos legales en los casos señalados en las instrucciones.

Un Ombudsman puede estar presente en las deliberaciones de un tribunal o de una autoridad administrativa, y debe tener acceso a las minutas y otros documentos de cualesquiera tribunal o autoridad administrativa, así como cualquier servidor civil del Estado o de una municipalidad, deben suministrar al Ombudsman aquella información o informes que él mismo les pida. A tal efecto, también incumbe una obligación a cualquier persona que se halle bajo la autoridad supervisora del Ombudsman. Cual-

quier persecutor público (miembro del Ministerio Público) debe asistir al Ombudsman si éste lo requiere.

Más normas sobre el Ombudsman se hallan en la Ley - del Riksdag, aludida por la "Ley de Instrumento", en su capítulo 12.

Artículo 8.- Los procesos penales por un acto criminal cometido en el ejercicio de sus funciones por un miembro del Tribunal Supremo Administrativo, deben ser llevados ante el Tribunal Supremo por un Ombudsman del Parlamento o por el Procurador General (Ministerio Público-Jefe).

El Tribunal Supremo debe examinar asimismo si uno - de sus miembros, o del Tribunal Supremo Administrativo, debe, de acuerdo con las normas previstas a este respecto, ser removido de su cargo o suspendido del ejercicio de funciones, o - bien debe ser obligado a someterse a un examen médico. Los Procesos a tal efecto deben ser iniciados por un Ombudsman del - Parlamento o por el Procurador General.

LEY DEL RIKSDAG

CAPITULO 8: DETERMINADOS FUNCIONARIOS Y ENTIDADES

Artículo 10.- Los Ombudsmanen del Parlamento de Suecia deben ser cuatro (4). Uno de ellos debe ser también el

Jefe Administrativo y decidir sobre la orientación de las actividades.

El Ombudsman destiando a ser el Jefe Administrativo es elegido por separado, y también los demás Ombudsmanen deben serlo así. Cuando la elección es por voto secreto, debe seguirse el procedimiento previsto en el parágrafo segundo del artículo 1º.

Los plazos de duración del cargo se computan desde la fecha de la elección hasta la posterior, en el de cuatro años. A petición del Comité que examina los informes anuales de las actividades de los Ombudsmanen parlamentarios, el Parlamento puede remover de su cargo a alguno de ellos, si no disfruta de su confianza.

Si un Ombudsman dimite de su cargo antes de la expiración del plazo de su cargo, de cuatro años, el Parlamento debe elegir lo antes posible un sucesor, por un plazo de cuatro años.

Si un Ombudsman se halla impedido para el desempeño de sus obligaciones por un período prolongado, enfermedad u otra razón cualquiera, el Parlamento debe elegir a una persona para sustituirlo hasta que retorne a sus obligaciones.

PREVISIONES SUPLEMENTARIAS

8.10.1 El Comité para la Constitución debe, dentro del plazo de treinta días a partir de su nombramiento, seleccionar una delegación -Delegación para el Ombudsman Parlamentario- integrada por seis miembros del primero, a efectos de consultar con un Ombudsman sobre las reglas de procedimiento u otros asuntos de organización, si el Ombudsman del Parlamento así lo pide.

8.10.2 La elección de un Ombudsman debe ser preparada por la Delegación para el Ombudsman Parlamentario, la cual debe, a este efecto, consultar con los miembros de la Conferencia de Presidentes, que ha sido seleccionada por los grupos de partidos.

Y naturalmente, precisa profundizar en cuanto a la constitución de esta consultiva. (Conferencia de Presidentes).

Según el artículo 79. capítulo 19.- (Sesiones) de la Ley del Riksdag, la Conferencia de Presidente la integra el Presidente de Riksdag, el Diputado-Presidente, un representante de cada grupo de partidos en el Riksgad, representado - no menos del 4 por 100 del voto nacional en las precedentes - elecciones del Riksgad, los Presidentes del los Comités del -

Riksgad y el Vicepresidente de la Oficina de Administración del Riksgad. Los representantes de los grupos de partidos deben ser nombrados al comienzo de cada sesión ordinaria. Su elección se rige por el mismo procedimiento previsto en el artículo 12, capítulo 7º, párrafo primero (art. 7º capítulo 1º de la Ley cit.)

Y aquella norma, a su vez, dice así:

Si alguien que fue elegido por un corporación dimite de su nombramiento prematuramente, y si la elección fue celebrada al principio del plazo para ocupar el cargo y concernía a dos o más personas, el grupo o grupos de partidos debe notificar al Presidente el nombre del sucesor. Si no se practica tal notificación o ésta contiene el nombre de más de una persona, el Presidente debe nombrar al sucesor entre ellas.

CAPITULO 9

NORMAS SOBRE PERSONAL Y ADMINISTRACION

Artículo 8.- Un proceso legal contra un funcionario, promovido por una falta cometida en el ejercicio de sus funciones, puede ser acordado...

2.- Un proceso legal contra un miembro de la Oficina de Administración del Riksgad, del Comité de Revisión Elec

toral y de la Oficina de Apelaciones del Riksgad, o contra un Ombudsman del Riksdag, o un escribano de la Cámara, tan sólo por el Comité de Constitución.

Todo este conjunto de normas fue desarrollado por - la Ley de Instrucciones del Ombudsman de Suecia, promulgada - el 27 de noviembre de 1975 y publicada el 18 de diciembre del mismo año.

LEY DE INSTRUCCIONES DEL OMBUDSMAN DE SUECIA

El Riksdag ordena lo que sigue:

Obligaciones

Sección 1.- El Ombudsman Parlamentario debe exten--
der su supervisión según se prevé en la sección 2, a la obser-
vancia de las leyes y demás regulaciones y a aquellos que --
ejercen una actividad pública para que, en todos los aspectos,
cumplan correctamente con sus obligaciones.

Sección 2.- El Ombudsman ejerce su supervisión sobre:

- 1.- Las autoridades de gobierno centrales y locales
- 2.- Los funcionarios y otros empleados de dichas au-
toridades; y
- 3.- Otras personas que se hallen en posesión de un
nombramiento o comisión vinculados al ejercicio

de autoridad pública, en lo que se refiera tales actividades.

En el caso de las fuerzas armadas, la supervisión de sus miembros, sin embargo, debe aplicarse tan sólo a los oficiales en filas, de grado no inferior al de Sargentos de 1a. Clase (Ejército), Suboficiales (Marina) y Sargentos de Staff (Fuerza Aérea) y a quienes desempeñen cargos equivalentes.

El Ombudsman no ejerce supervisión sobre:

- 1.- Los miembros del Riksdag
- 2.- Los miembros de la Oficina Administrativa del Riksdag, del Comité Electoral del Riksdag, de la Oficina de Apelaciones del Riksdag o el Secretario General del Riksdag.
- 3.- La Junta de gobierno del Banco de Suecia, el Gobernador y el Diputado Gobernador del Banco de Suecia, con tal que la decisión no afecte a la participación del derecho de decisión de dicho Banco, de acuerdo con la Ley de Cambios con el Extranjero (1939-350), la Junta de Directores del Banco de Suecia, los Comisionados de la Oficina de Deuda Nacional o el Contralor General de dicha Oficina.

- 4.- El Gobierno del Gabinete de Ministros.
- 5.- El Canciller de la Justicia.
- 6.- Los órganos decisorios de los Consejos Municipales.

El Ombudsman no puede supervisar a nadie más.

A los efectos de esta Ley "funcionario" significa - una persona sujeta a la supervisión del Ombudsman.

Sección 3.- Constituye un trabajo de especial incumbencia del Ombudsman, asegurarse de que los tribunales y las autoridades administrativas observan lo previsto en las normas de la "Ley de Instrumento de gobierno" que se refieren a la objetividad e imparcialidad y que los derechos fundamentales y libertades de los ciudadanos no han sido vulnerados en los procedimientos de la administración pública.

Cuando supervise a las autoridades municipales, el Ombudsman debe poner atención a las formas en que se desarrolla la autonomía municipal.

Sección 4.- El Ombudsman debe entrar en acción a fin de remediar los defectos de la legislación. Si en el desarrollo de sus obligaciones de supervisión, halla razones para -

suscitar la cuestión de la reforma de la legislación o de alguna otra medida que el Estado deba adoptar, el Ombudsman puede presentar un informe sobre el tema, al Riksdag o al Gobierno.

Sección 5.- El Ombudsman ejercita su supervisión, examinando las quejas recibidas del público en general, realizando inspecciones y otras investigaciones que estime necesarias.

Sección 6.- Un Ombudsman trata de materias consecuentes a una decisión en la cual ha sido de opinión, que alguna medida adoptada por una autoridad o funcionario, contraviene la ley u otra normativa, o que se ha cometido una falta, o que es inapropiada desde cualquier otro punto de vista. Un Ombudsman también puede formular sus opiniones en el sentido de promover una aplicación de la legislación, uniforme y apropiada.

En su competencia de persecutor, un Ombudsman puede perseguir a un funcionario que ha cometido un delito que no se dirija contra la Ley de Libertad de Prensa al apartarse de sus obligaciones o de las comisiones que le estuvieren asignadas. El problema de la persecución debe tenerse en cuenta siguiendo las reglas fijadas en el Rüttegångsbalk, capítulo 20, secciones 6 y 7 y 1 y 3.

Código Procesal Unitario de Suecia.

Según el capítulo 20 (Derecho de querrela e infractor), "el acusador puede formular la acusación por razón de actos punibles que caen bajo el imperio de la acusación pública. De acuerdo con lo previsto en el capítulo 48, puede, en determinados casos, formular en vez de una querrela una petición de pena Strafföreläggande.

En este capítulo 48 del Rättegångsbalk, se regulan las Strafförelägganden esta es, una especie de denuncias por las cuales se declara tener al destinatario como autor de la infracción, siempre que la petición no sea más que de una pena pecuniaria. Si dicho sujeto, debidamente notificado, paga, el acusador público no formula querrela, y el mandato de pago surte efectos de cosa juzgada, como si de una sentencia de condenarse se tratase. Si el sujeto pasivo -al cual, en la notificación de esta denuncia sui generis se ha instruido de dicha pena- no la cumple, entonces, se sigue un proceso penal ordinario. Como se ve, el primer caso, recuerda al proceso monitorio. Naturalmente, está limitado a infracciones leves o por las que no se puede imponer una pena de multa -que es diferente o de privación de libertad; y se da elección al acusador- que es público para optar por dicho proceso o por el ordinario, a comenzar por querrela (cap. 20, 6 y cap. 48); y según el 7 del capítulo 20 del Rättegångsbalk, el acusador -

público puede prescindir de la querrela cuando la infracción no puede motivar otra sanción que una de tipo económico y no se pueda condenar al autor por razón de principios generales.

Como se ve, la "Ley de Instrucciones al Ombudsman sueca, en este punto, es lo más favorable posible al funcionario penalmente culpable, ya que le abre las posibilidades de escapar con una simple pena económica aunque, de modo facultativo para el "persecutor Público", que en tales casos es el Ombudsman; recordemos que según el cap. 20 6 del Rättegångsbalk, puede acudir a la Strafförelägganden, y lo mismo indica el 1 del capítulo 48 (puede) pero no (debe) esto es, también (debe) acudir en su caso -infracciones de mayor entidad- a un proceso penal ordinario, actuando como querellante público, en lugar de uno de los (persecutores público) (miembros del Ministerio Público).

Y volvamos a la "Ley de Instrucciones", siguiendo con la Sección 6: en el caso de que un funcionario incumpla sus obligaciones y cometa así una falta contra la que se podrían tomar medidas disciplinarias, el Ombudsman puede dirigir un informe a la persona o autoridad que ha de decidir sobre la imposición de tales medidas. Si el Ombudsman estima que el funcionario debe ser revocado o excluido de sus obligaciones por causa de un acto punible o reiterada negligencia en el cumplimiento de las mismas, puede dirigir sobre ello un in-

forme a la persona o autoridad competente para acordar tales medidas.

Sección 7.- Si una autoridad ha pronunciado una decisión contra un funcionario en una materia concerniente a la aplicación de las especiales normas de gobierno de los funcionarios públicos fijadas por la ley o por otras normas, sobre responsabilidad disciplinaria o sobre dimisión forzosa o exclusión del mismo de su cargo, por efecto de un acto punible o por incumplimiento de sus obligaciones, un Ombudsman puede promover, ante un tribunal legal, los procedimientos dirigidos a que tal decisión sea reformada. La legislación da normas más detalladas sobre estos procedimientos.

Si, de acuerdo con lo anteriormente previsto, el funcionario ha acudido a un tribunal para intentar que se reforme la decisión contra él adoptada, si ésta lo fue al seguirse un informe del Ombudsman, este último se halla, solo él, como parte opeusta al funcionario, en el citado litigio

Las normas contenidas en las leyes y otras disposiciones referentes a los patronus (arbetsgivare) en el caso de que se produzcan conflictos señalados en esta sección, son aplicables, en lo correspondiente, al Ombudsman.

Sección 8.- El Ombudsman no debe actuar contra funcionarios subordinados que no estén investidos de poderes independientes, excepto en los casos en que se diga lo contrario por especiales motivos.

Sección 9.- Las normas referentes a los poderes concedidos a los Ombudsman para perseguir a un miembro del Tribunal Supremo Administrativo, así como la iniciación de procesos referentes a la remoción o exclusión de uno de tales miembros de sus cargos, o de la obligación de someterse a un examen médico, se hallan en la "Ley del Instrumento de Gobierno".

Sección 10.- Un Ombudsman debe comenzar y seguir una persecución que haya acordado el Comité de Constitución, según el capítulo 12, artículo 3 de la "Ley de Instrumento de Gobierno" contra un Ministro del Gabinete (por ello -incluímos, supra, como primera norma referente a la actuación de los Ombudsmännern-, la que aquí se cita; interpolamos nosotros), así como las acciones legales decididas por un Comité Riksdag, de acuerdo con la ley, contra un funcionario o cuerpo de éste, pero no la persecución de otro Ombudsman.

El Ombudsman está obligado también a poner sus servicios a disposición del Comité a fin de efectuar una investigación preliminar sobre tales funcionarios, como se especifica en el primer párrafo de esta sección.

PREVISIONES SUPLEMENTARIAS

El Riksdag debe, dentro del plazo de una semana desde de el comienzo de una sesión ordinaria, nombrar los siguientes dieciseis Comités:

1. Un Comité para la Constitución
2. Un Comité para las Finanzas
3. Un Comité para los Impuestos
4. Un Comité para la Justicia
5. Un Comité para las Leyes
6. Un Comité para los Asuntos Exteriores
7. Un Comité para la Defensa
8. Un Comité para la Seguridad Social
9. Un Comité para los Asuntos Sociales
10. Un Comité para los Asuntos Culturales
11. Un Comité para la Educación
12. Un Comité para los Transportes y Comunicaciones
13. Un Comité para la agricultura
14. Un Comité para la Industria
15. Un Comité para los Asuntos Interiores
16. Un Comité para el Planeamiento Físico y Gobierno Local.

Los Comités deben ser elegidos en el orden en que se hallan en esta lista.

Si el Riksdag nombre otros Comités adicionales, debe hacer constar su primacía en referencia.

Artículo 3.- Cada Comité debe consistir de un número impar de miembros, no inferior a quince.

PREVISIONES SUPLEMENTARIAS

El Comité para la Constitución debe, además de lo que se le asigna por el número 4, preparar los asuntos referentes a las leyes constitucionales y para la administración general, asuntos de apoyo financiero a la prensa o a los partidos políticos, legislación sobre radio, televisión y cine, así como otras cuestiones sobre la libertad de expresión, la adaptación de la opinión pública y la libertad de religión, otros asuntos referentes al Riksdag, a los "Ombudsmannen" del Riksdag y otros más del Banco de Suecia, la Oficina Nacional de la Deuda y los Auditores del Riksdag, asuntos referentes al consentimiento del Riksdag para la persecución de uno de sus miembros o imposiciones de limitación de su libertad personal y asuntos de importancia general de los gobiernos locales.

LEY DE INSTRUCCIONES DEL OMBUDSMAN

Sección 11.- El Ombudsman del Riksdag debe presentar

un Informe anual impreso, lo más tarde, el 15 de octubre de - cada año, Informe que cubrirá el período de tiempo transcurrido desde el 1 de junio del año inmediatamente anterior hasta el 30 de junio del año en curso. El informe debe dar cuenta de las medidas adoptadas en virtud de las secciones 4 y 6, - sección 7, así como de otras decisiones significativas pronunciadas por el Ombudsman. El Informe debe presentar igualmente un examen de sus actividades en total.

O R G A N I Z A C I O N

Sección 12.- Las normas referentes al número de Ombudsmanen se hallan recogidas en la "Ley del Riksdag".

El Ombudsman elegido para ser jefe administrativo, resuelve sobre la orientación general de actividades.

Cada Ombudsman tiene su campo de supervisión. El Manual de Trabajo contiene directrices acerca de los campos cubiertos por la supervisión y su reparto.

Sección 13.- Los Ombudsmannen deben tener una Oficina común (la oficina del Ombudsman parlamentario). Sus empledos deben ser, un Secretario, Directores de Divisiones de Investigación y otros funcionarios, de acuerdo con la lista del Staff. Si es necesario y los recursos financieros lo permiten,

los Ombudsmannen pueden nombrar otros miembros, así como peritos y consejeros.

Trabajando bajo la dirección del jefe administrativo, el Secretario de la Oficina es responsable de la misma y debe asegurarse de que se presta a los Ombudsmannen toda la asistencia necesaria.

El manual de Trabajo prevé cuantas Divisiones de Investigación deben establecerse y el modo de dividir el trabajo en otros aspectos.

Sección 14.- El Ombudsman nombrado jefe administrativo, resuelve sobre los procedimientos de trabajo y dicta otras instrucciones generales necesarias para la Oficina y a dichos efectos, además de las que le hayan sido dadas en su (instrucción). Debe consultar con la Delegación para los Ombudsmannen parlamentarios y con los demás Ombudsmannen antes de terminar los programas de trabajo o de resolver sobre peticiones de consignaciones para el desarrollo de las actividades. Cualquier Ombudsman puede ser llamado, para su consulta, por la delegación del Ombudsman parlamentario.

Sección 15.- El Ombudsman nombrado jefe administrativo, después de consultar con los demás Ombudsmannen, puede ordenar que ciertos casos o grupos de casos, sean deferidos a

él mismo o a otro Ombudsman como parte de los procedimientos de trabajo, o por una decisión especial, adoptada sin tener en cuenta la demarcación de cada campo de supervisión. Además, y por medio de su inclusión en el Manual de Trabajo o por decisión específica, puede autorizar; a un funcionario de la Oficina, para que actúe preparando un caso; al Secretario de la Oficina; al Director de una División de Investigación a otro funcionario, que efectúe una inspección; pero no puede conceder a dichos funcionarios el derecho a formular una denuncia o hacer otra declaración en nombre del Ombudsman; al Secretario a tomar decisiones en asuntos administrativos, pero no en cuanto al nombramiento de Directores de División de Investigación.

Sección 16.- Si el Ombudsman designado como jefe administrativo se halla de vacaciones o está imposibilitado para desempeñar sus obligaciones, le sustituye en su puesto el Ombudsman que lleve más tiempo en el ejercicio de sus funciones. Si dos o más se han servido como Ombudsmannen por períodos equivalentes, tiene preferencia el de más edad.

Si por motivos de mala salud o por cualquier otra razón, un Ombudsman se halla impedido para el desempeño de sus funciones durante un período de bastante extensión, tal que el Ombudsman jefe administrativo estima necesario que se le nombre un sustituto, debe informar de ello al Riksdag.

Sección 17.- Las quejas deben ser formuladas por es
crito. Una queja escrita debe contener el nombre de la autori-
dad a la que el quejoso se refiere, la medida por razón de la
cual se queja, la fecha en que tal medida fue adoptada y el -
nombre y dirección del propio quejoso. Si éste se halla en po
sesión de algún documento de relevancia para la investigación
y examen del caso, debe unirlo a la queja.

Cualquier persona que se halle privada de libertad,
puede enviar comunicaciones por escrito al Ombudsman, sin te-
ner en cuenta las limitaciones que se le hayan impuesto sobre
su derecho a transmitir cartas y otros documentos.

Si el quejoso así lo solicita, la Oficina (del Om-
budsman, se entiende) debe expedir un certificado de que la -
queja por escrito ha sido recibida.

Sección 18.- Si la cuestión propuesta por el quejo-
so es de tal naturaleza, que pudiera ser apropiadamente inves-
tigada y considerada por otra autoridad que no sea la del Om-
budsman, si dicha autoridad no ha examinado previamente el ca-
so, el Ombudsman debe enviar la queja a dicha autoridad, para
que actúe. Sin embargo, una queja tan sólo puede ser enviada
al Canciller de la Justicia, si se ha llegado a un acuerdo -
con él.

Sección 19.- El Ombudsman debe informar prontamente al quejoso, en todo caso, sobre si su queja ha sido rechazada, eliminada de la lista de casos, remitida a otra autoridad o va a ser investigada.

NORMAS GENERALES PARA LOS PROCEDIMIENTOS

Sección 20.- El Ombudsman no debe investigar circunstancias que se dieron con más de dos años de anterioridad a la recepción de la queja, excepto si es esencial que el caso sea investigado en interés público.

Si existe alguna limitación normativa para la persecución y sanción de un alegado incumplimiento de obligaciones, el Ombudsman puede iniciar una investigación sobre la infracción, si el asunto que aparece en una queja privada corre de su cuenta o es esencial que tal asunto sea investigado por razones de interés público.

Sección 21.- Un Ombudsman debe efectuar las investigaciones para el examen de las quejas y otros asuntos.

Si el Ombudsman requiere información y declaraciones de opinión, de acuerdo con lo previsto en la Ley del Instrumento de gobierno, puede imponer directamente una multa --

condicionalmente de un montante de hasta 1,000 coronas suecas. Un Ombudsman pueda imponer una multa en caso de incomparecencia.

Si hay razón para sospechar que un funcionario, como se refiere en la Sección 7, es culpable de una infracción por la cual se le puede imponer una medida disciplinaria, y si existe el temor de que una orden escrita, según la Sección 24, párrafo 1, de la Ley de Funcionarios Públicos (1965-274) o norma equivalente, no puede ser cumplida sobre el funcionario dentro del plazo de dos años a partir de la comisión de la falta, el Ombudsman puede emitir dicha orden.

Cuando el Ombudsman se halla presente en la deliberación de un tribunal o de una autoridad, no tiene derecho al uso de la palabra.

Sección 22.- Un Ombudsman puede comisionar a otra persona o entidad para que inicie y prosiga un proceso, si así lo decide, pero no en el caso de un miembro del Tribunal Supremo o del Tribunal Supremo Administrativo.

La decisión de proseguir un caso ante el Tribunal Supremo, puede ser adoptada sólo por el Ombudsman. En los casos iniciados ante los tribunales inferiores, las apelaciones

tan sólo deben llevarse ante el Tribunal Supremo cuando haya razones especiales para hacerlo.

Sección 23.- Los casos son decididos después de la presentación de un informe por un funcionario de la oficina - del Ombudsman parlamentario o por otra persona autorizada para hacerlo. La decisión de rechazar un caso o de retirarlo de la lista de los mismos, sin embargo, puede adoptarse sin que se haya presentado un informe. El Ombudsman también puede decidir sobre otras materias sin haber preparado de antemano un informe, si tiene razones para obras así.

Sección 24.- Deben llevarse libros-registros diarios de todos los casos y de las medidas en ellos adoptadas.

La Oficina del Ombudsman parlamentario debe llevar registros de todas las decisiones, haciendo constar quién -- adoptó cada una de ellas, quién preparó el informe, la fecha de las primeras y su contenido. Deben ser llevados archivos o ficheros de documentos en que se relaten las decisiones adoptadas por los Ombudsmannen.

Se deben conservar las minutas de las inspecciones y demás procedimientos, si es necesario.

OTRAS PREVISIONES

Sección 25.- Al mismo tiempo que el Informe anual - es sometido al Riksdag, deben ser sometidos al Comité para la Constitución los libros-registros, las minutas, los ficheros y archivos de documentos referentes al periodo cubierto por el informe.

Sección 26.- La Oficina del Ombudsman parlamentario debe estar abierta al público durante el tiempo decidido por el Ombudsman jefe.

Sección 27.- El Ombudsman--jefe administrativo debe hacer los nombramientos para los puestos en la Oficina y emplear otro personal, en cuanto que no delegue estos quehaceres en el Secretario, según lo previsto en la Sección 15. Si el nombramiento debe entrar en el campo de supervisión de un determinado Ombudsman, éste debe ser consultado previamente - sobre el mismo.

Sección 28.- Las normas referentes a los recursos - contra las decisiones sobre un nombramiento y otro asunto que afecte a un funcionario de la Oficina, se hallan en Reglamento de Recursos del Riksdag y sus organismos.

Esta ley entrará en vigor, en cuanto a las Secciones 1-10 y 17 a 26, el 1 de enero de 1976, al mismo tiempo que las Secciones 1-3 y 7-19 de la Ley (1967-928) de Instrucciones de Ombudsman quedarán nulas e invalidadas. Las demás Secciones de la presente Ley entrarán en vigor el día siguiente del nombramiento de los Ombudsmannen parlamentarios y regirán durante la sesión del Riksdag 1975-76. En tal fecha, la ley de 1967 (928) (45) quedará totalmente derogada.

Las normas de la Sección 7 de esta Ley no serán -- aplicables a quienes detecten nombramientos eclesiásticos.

2.- EL MEDIADOR FRANCES
 TEXTO DE LA LEY 73-6 DE 3 DE ENERO DE 1973,
 ESTABLECIENDO EL MEDIADOR (1)

La Asamblea Nacional y el Senado han deliberado,
 La Asamblea Nacional ha aprobado,
 El presidente de la República promulga la ley cuyo tenor sigue:

Artículo 1º.- Un mediador recibe en las condiciones fijadas por la presente ley las reclamaciones que se refieran, en sus relaciones con los administrados, al funcionamiento de las administraciones del Estado, de las colectividades públi-

cas territoriales, de los establecimientos públicos y de todo otro organismo investido de una misión de servicio público.

Dentro del límite de sus atribuciones, no recibe - instrucción de ninguna autoridad.

Artículo 2º.- El mediador es nombrado por seis años mediante decreto en Consejo de Ministros. No puede ponerse - fin a sus funciones antes de la expiración de este plazo más que en caso de impedimento constatado en las condiciones defi- nidas por decreto de Consejo de Estado. Su mandato no es renovable.

Artículo 3º.- El mediador no puede ser perseguido, investigado, arrestado, detenido o juzgado con ocasión de las opiniones que emita o de los actos que realice en el ejerci- - cio de sus funciones.

Artículo 4º.- Se añade al Código electoral un artículo L. 194-1 así redactado:

"Artículo 194.1 Durante la duración de sus funcio- - nes, el mediador no puede ser candidato a un mandato de conse- jero general si no ejercía el mismo mandato anteriormente a su nombramiento".

Artículo 5º.- Se añade al Código electoral un artículo L, 230-1, así redactado:

"Artículo 230.1.- Durante la duración de sus funciones el mediador no puede ser candidato a un mandato de consejero municipal si no ejercía el mismo mandato anteriormente a su nombramiento".

Artículo 6º.- Toda persona física que estime, con ocasión de un asunto que le afecte, que un organismo aludido en el artículo 1º no ha funcionado conforme a la misión de servicio público que debe asegurar puede, por una reclamación individual, solicitar que el asunto sea llevado al conocimiento del mediador.

La reclamación se dirige a un diputado o a un senador. Estos la transmiten al mediador si les parece que entra dentro de su competencia y que merece su intervención.

Artículo 7º.- La reclamación debe ser precedida de las diligencias necesarias cerca de las administraciones interesadas.

Ella no interrumpe los plazos de recurso, particularmente ante las jurisdicciones competentes.

Artículo 8º.- Las diferencias que puedan surgir entre las administraciones y organismos señalados en el artículo 1º y sus agentes no pueden ser objeto de reclamaciones cerca del mediador.

Artículo 9º.- Cuando una reclamación le parezca justificada, el mediador hace todas las recomendaciones que le parezcan necesarias para solventar las dificultades de las que conoce y en su caso todas las proposiciones tendentes a mejorar el funcionamiento del organismo correspondiente.

El mediador es informado del curso dado a sus intervenciones. En defecto de respuesta satisfactoria en el plazo que haya fijado puede hacer públicas sus recomendaciones bajo la forma de un informe especial publicado y presentado en las condiciones previstas en el artículo 14. El organismo en cuestión puede publicar la respuesta dada y en su caso la decisión tomada después de la gestión realizada por el mediador.

Artículo 10º.- A falta de autoridad competente, el mediador puede, en lugar de ésta, iniciar contra todo agente responsable un procedimiento disciplinario o, en su caso, someter una querrela ante la jurisdicción represiva.

Artículo 11º.- El mediador no puede intervenir en un procedimiento iniciado ante la jurisdicción ni cuestionar el

fundamento legal de una decisión jurisdiccional.

Artículo 12º.- Los ministros y todas las autoridades públicas deben facilitar la tarea del mediador.

Les corresponde a este efecto autorizar a los agentes colocados bajo su autoridad para que contesten a las preguntas y eventualmente a los llamamientos del mediador y encargar a los órganos de control que realicen en el marco de su competencia las comprobaciones e informaciones solicitadas por el mediador.

El vicepresidente del Consejo de Estado y el primer presidente del Tribunal de Cuentas disponen, a solicitud del mediador, que se proceda a todos los estudios.

Artículo 13º.- El mediador puede solicitar del ministro responsable o de la autoridad competente que le dé comunicación de todo documento o expediente concerniente al asunto a propósito del cual realiza su información. El carácter secreto o confidencial de los documentos de los cuales solicita comunicación no puede serle opuesto salvo en materia de secreto concerniente a la defensa nacional, seguridad del Estado o de política exterior.

Con vistas de asegurar el respeto de las disposiciones relativas al secreto profesional, cuida en esto que ninguna mención que permita la identificación de las personas cuyo nombre le hubiera sido así revelado sea hecha en los documen-tos publicados bajo su autoridad.

Artículo 14º.- El mediador presenta al presidente - de la República y al Parlamento un informe anual en el cual - establece el balance de su actividad. Este informe es publicado.

Artículo 15º.- Los créditos necesarios para el cumplimiento de la misión del mediador son adscritos al presu---puesto del primer ministro. Las disposiciones de la ley de 20 de agosto de 1922, relativas al control financiero, no son - aplicables a su gestión.

El mediador presenta sus cuentas al control del Tribunal de Cuentas.

Los colaboradores del mediador son nombrados por ésta para la duración de su cometido. Ellos están sujetos a las obligaciones definidas en el artículo 10 de la Ordenanza número 59-244 de 4 de febrero de 1959, relativa al estatuto general de los funcionarios. Cuando tienen la cualidad de funcion

narios del Estado o de las colectividades públicas territoriales se benefician de las garantías en cuanto a su reintegración en su cuerpo de origen, determinadas por decreto en Consejo de Estado.

La presente ley será ejecutada como ley del Estado.

Perfil

de
la Jornada

DIRECTOR GENERAL CARLOS PAYAN VELVER

LUNES 17 DE DICIEMBRE DE 1990

Comisión Nacional de Derechos Humanos

PRIMER INFORME SEMESTRAL

Junio-diciembre de 1990

Ciudad de México

C. LIC. CARLOS SALINAS DE GORTARI,
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
Presente.

Distinguido Señor Presidente:

Para cumplir con el artículo 50, fracción V del Decreto por el cual se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el artículo 10, fracción VI del Reglamento Interno de la propia Comisión Nacional, me es muy grato informar a usted sobre las labores que durante el primer semestre de su existencia y hasta el 3 de diciembre, ha desarrollado esta Comisión Nacional, el resultado de las acciones que ha emprendido, así como el avance de sus programas y las dificultades que ha encontrado durante estos seis meses.

Para la elaboración de este Informe, escuché las opiniones del Consejo de esta Comisión Nacional y de las otras cercanas colaboradoras. Empero, soy el único responsable de su contenido.

I. ORGANIZACIÓN E INFRAESTRUCTURA ADMINISTRATIVA

La Comisión Nacional se abocó de inmediato a organizar y a establecer una infraestructura administrativa que le permitiera cumplir con las funciones que tiene asignadas. Entre los aspectos más importantes de este rubro se pueden señalar:

La formulación de un presupuesto para comenzar a operar y, mientras este se aprobaba, la elaboración de una lista mínima de necesidades de emergencia. La mayoría de esas necesidades de emergencia fueron satisfechas en el periodo del 26 de agosto, aunque algunos elementos de esta lista, como el equipo de cómputo, se surtirá hasta el 13 de noviembre.

La aprobación del presupuesto respecto al primer semestre de operación se realizó el 24 de agosto y respecto a los recursos humanos el 26 de octubre.

En todo lo relativo al presupuesto de esta Comisión Nacional se contó con el apoyo de la Oficina Mayor de la Secretaría de Gobernación y de sus Direcciones Generales, así como de la Dirección General de Programación y Presupuesto. Sin embargo, debo constatar que la dilación en la aprobación del presupuesto en lo relativo a recursos humanos hasta la fecha mencionada, con todos los problemas que ello trajo consigo, se debió a la actitud de la Dirección General de Servicio Civil, la cual no sólo no colaboró en ningún aspecto, sino que retrasó desde los trámites, como el

hecho de haber enviado nuestra estructura organizativa sin ningún documento de justificación a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación un mes después de haberse iniciado sus dudas sobre nuestro organigrama. La actitud de esa Dirección General complicó enormemente el funcionamiento de esta Comisión en los primeros meses de su existencia.

La Comisión Nacional ha venido laborando en tres diversas instituciones: la Presidencia y dos Direcciones Generales en dos países que facilitó MICONSA, la Vivienda y la Secretaría Ejecutiva en una casa adaptada, que ambientamos con la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano y Ecología; la Secretaría Técnica del Consejo en las instalaciones de la anterior Dirección de Derechos Humanos.

Las personas que nos han visitado, han podido constatar las enormes carencias de espacio físico que se tiene. En el aspecto administrativo una de las metas de este semestre fue tratar de localizar un edificio que pueda albergar a todas las dependencias de la Comisión Nacional y el personal que pueda contar con el espacio indispensable para "labrar normativamente". Después de haber visitado más de 30 edificios, se decidió, de acuerdo con los resultados que se obtuvieron, la adquisición en un 7% de un edificio que era remediación de construir en el sur de la ciudad, mediante la figura de arrendamiento financiero a través de un contrato con Bancomer por conducto de su subsidiaria, con lo que se analizaron más de 33 posibilidades financieras. Para alcan-

zar esa finalidad, se contó con la colaboración de las Secretarías de Gobernación, Programación y Presupuesto, Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Urbano y Ecología y el Departamento del Distrito Federal, así como del propio Bancomer.

Se prevé que en enero de 1991, puedan ocuparse los tres primeros pisos de ese edificio y que en abril la Comisión en pleno esté trabajando en él.

La organización administrativa de la Comisión Nacional casi se ha terminado, pero deberá ir sufriendo los ajustes que la realidad y la experiencia vayan indicando.

II. SESIONES DEL CONSEJO DE LA COMISIÓN

Se celebraron 9 sesiones del Consejo de la Comisión Nacional, en las cuales se discutieron y en su caso aprobaron los lineamientos generales de actuación de la Comisión. En total fueron 54 horas de sesiones, y cuyo resultado más importante fue la redacción y aprobación del Reglamento Interno de la propia Comisión Nacional. A solicitud puntual del Consejo, el Presidente de la República ordenó su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, lo que se realizó el 10 de agosto de este año.

Asimismo, el Consejo formuló y aprobó diversas tesis como lineamientos de actuación para los funcionarios de la Comisión. Entre las más importantes se pueden destacar:

"Es compatible una suspensión lucha contra el narcotráfico y la defensa puntual de los derechos humanos"; y

"En México todos los individuos, todos, inclusive los acusados de los más graves delitos, tienen derecho a gozar de las garantías individuales que consagra nuestra Constitución, dentro de las cuales están las garantías correspondientes a la integridad y dignidad de la persona y especialmente las que deben respetarse en las averiguaciones previas y en los procedimientos penales."

"En la defensa de tales derechos, la CNDH estará expedita a garantizarlos ante cualquier autoridad, sin intentar suplir las funciones propias de los poderes judiciales, y actuará con la independencia que le es indispensable".

Debo agradecer, y lo hago con todo gusto, el entusiasmo, el tiempo y el apoyo que los distinguidos miembros del Consejo le han otorgado a la Comisión.

III. PROGRAMA DE QUEJAS

A partir de la creación de la Comisión Nacional, el 6 de junio pasado y hasta el día 3 de diciembre, se ha presentado un total de 1343 quejas, incluido en este número los 203 expedientes que entregó las entonces Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación (Anexo 1).

El trámite que ha tenido ese universo de quejas es el siguiente:



La Recomendación número 1 se refirió al caso del Ingeniero David Noriega Izazaga, Jefe de la Universidad Autónoma de Sinaloa, quien fue inculcado y arrestado por elementos de la Policía Judicial Federal adscritos a ese Estado. Se recomendó al suspender de su cargo los señores Carlos Martín Hernández y Pedro Alarcón, Almada Guzmán, y tomar las medidas necesarias para garantizar la integridad física del quejoso y de sus familiares.

La Recomendación número 2 se refirió al caso del señor Jorge Argara Pérez, quien fue privado de la vida por agentes de la Policía Judicial Federal en el estado de Quintana Roo. Se recomendó el otorgar de inmediato la averiguación previa al Jefe de Distrito de Chetumal, para las órdenes de aprehensión contra los presuntos responsables y estar y presentar, ante el respectivo Jefe de Distrito, al agente Alejandro San Pedro García.

Las Recomendaciones números 4 y 5 se refirieron al caso del ciudadano americano Philip Edward Hanson, quien fue supe- rado en el Estado de Quintana Roo por el Juzgado Sexto de Distrito en Materia Penal del Tercer Circuito, acusado de delincuencia contra la salud. En el primer caso, se recomendó iniciar los procedimientos de averiguación previa sin el fin de castigar, en su caso, a sus cónyuges José María Navarro Castro, Eladio Rodríguez Magallanes y Mario Sánchez Jarama, y en el segundo, agotar el curso de un posible proceso penal, todo vez que se encontrara fuera de los plazos y términos constitucionales.

La Recomendación número 14 se refirió al caso de la señora Rosalinda Contreras González, quien fue rapada del pelo por el Comisario Santiago, y en la causa sujeta a estudio de la Secretaría de Gobernación, el Comisario Ocho de Agua, todo vez que el referido inmueble fue asegurado por la Policía Judicial Federal. Se recomendó el otorgar de inmediato el reconocimiento de cosas y la entrega a su legítima poseedora.

La Recomendación número 7 se refirió al caso de los señores Apolinario Moreno Mejía y Florentino Chávez Miranda, reclusos en el Centro de Readaptación Social de Chihuahua, al parecer menores de edad y con dificultades para la comprensión del castellano debido sus orígenes étnicos. Se recomendó la práctica de un examen de idoneidad para determinar su edad, y con base en sus resultados, continuar o modificar el procedimiento, así como designar un intérprete que les asistiera en sus diligencias correspondientes.

Las Recomendaciones números 8 y 10 se refirieron al caso de la Prisión Penal de "La Mesa" en la ciudad de Tepic, Baja California, cuya situación impidió a la Comisión a recomendar, por una parte, tomar medidas urgentes para separar del establecimiento penal, a procesados y detenidos, mujeres y hombres; y mayores y menores de edad, así como de "prisiones" y "cárculas" al Comisario del Penal de Tepic, Baja California, y por la otra, que dentro de los próximos 30 días, se actualizaran los protocolos de 100 personas que se encuentran privados de libertad en dicha penitenciaría, a fin de que se les dicte la sentencia que a derecho corresponde.

La Recomendación número 11 se refirió al caso del señor Enrique "El Meco", el C. Rubén Herrera Hualde, quien al parecer murió víctima de un acto de violencia perpetrado por agentes de la Policía Judicial Federal, luego como fiscal de un expediente la suspensión del empleo e iniciar el procedimiento para el caso de los policías judiciales Rafael Becerra Zendejas y Alfonso Treviño Peña, así como iniciar la averiguación previa y consignar a las personas involucradas.

La Recomendación número 13 se refirió al caso del Centro de Readaptación Social de Tampico, "Palacio de Adonigué", mediante el cual, principalmente, se solicita la extincución del Director y del Primer Comandante del referido Centro de Readaptación

así como limpiar las condiciones físicas del Penal.

La Recomendación número 14 se refirió al caso de los señores José Manuel Martínez Ruiz y John César Márquez Valenzuela. El primero de los señores fue torturado y privado de la vida por agentes de la Policía Judicial Federal en el Estado de Jalisco, luego que los señores fueron arrestados por el segundo fue traído presuntamente de los hechos. Se recomendó iniciar la investigación a fin de determinar de su cargo al señor José Manuel Martínez Ruiz, Director de la Policía Judicial del Estado, en virtud de la falta de declaraciones en que incurren, particularmente la averiguación previa y consignar a los CC's Sumio, Enrique Urbina, Carlos Ramos Moreno, Ambrosio Antonio Joaquín, Gabriel Hernández Valenzuela, José Manuel Norzaga Saucedo, Humberto Zerón, Jerónimo, Clebster Reyes León y Guatemán Cárdenas Vial. Finalmente se recomendó garantizar la integridad física del señor John César Márquez Valenzuela.

La Recomendación número 15 se refirió al caso del homicidio del señor Pedro Villafuerte Gallegos, Jefe Primero de Distrito en Cuernavaca, habiendo sido el responsable el Director de la Policía Judicial del Estado y el Jefe del Centro de Readaptación Social del Estado de Morelos, así como el Ministerio Público Toluca a cargo de la averiguación previa y consignar a los señores 87 funcionarios las responsabilidades que hubiere lugar. Asimismo, se recomendó integrar un equipo de investigación de la Policía Judicial del Estado de Morelos, así como de sus exámenes y encontrar a las autoridades materiales e intelectuales del homicidio del señor Villafuerte.

La Recomendación número 16 se refirió a la queja presentada por el señor Miguel Alvarado Cuernavaca, en virtud de la ilegalidad que incurrió el Director Guillermo Hernández, al haberse otorgado el Centro Muro de Paz del Distrito Federal, en el primer número 8518 abieno por el delito de lesiones. Se recomendó investigar los hechos, a fin de establecer que el señor Juez no debiera continuar prestando servicios en el Poder Judicial del Distrito Federal.

La Recomendación número 17 se refirió al caso de los señores Gregorio Telesforo Arriola y Empanez Hernández Hernández, cuyas causas penales habían estado al poder constitucional para dichas sentencias. La Recomendación consistió en regular el desarrollo de la etapa de instrucción y dictar sentencia a la brevedad posible.

La Recomendación número 18, relativa al caso de los CC's Gregorio Telesforo Arriola y Empanez Hernández Hernández, la misma naturaleza e idéntico sentido de la Recomendación 17.

La Recomendación número 19 se refirió al caso del señor Armando Mégar Giron, a quien se le atribuyó el asesinato de dos individuos ante la inspección de los señores dictadas en su favor en sendos juicios resolutorios. Se recomendó al Jefe de Distrito y al Jefe de la realización de la diligencia de averiguación.

La Recomendación número 20 se refirió al caso del C. María Pura Reyes, que en virtud de haberse atribuido el asesinato de un Policía Municipal de Tepic que fue asesinado por el agente de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Sinaloa, se recomendó iniciar las acciones de localización y aprehensión del referido agente, Sr. Ángel Cabrera, así como iniciar la investigación previa a fin de localizar al responsable Filomeno Ramírez Rubio y el delegado Sánchez S., y procesarlos, a fin de establecer de inmediato que el agente igualmente se recomendó investigar al subdelegado Ricardo Ibarra Durán, quien entonces fungió como agente del Ministerio Público, Comisario en el expediente, así como iniciar, en su caso, averiguación en su contra acción penal.

La Recomendación número 21 se refirió al caso del homicidio del señor Romualdo García Arias, en Amquié, Municipio de

Chilpancingo. El señor Arias fue asesinado el 27 de marzo de 1989, sin que se hubieran resuelto las órdenes de aprehensión en contra de los presuntos responsables del hecho. Se recomendó iniciar la averiguación previa y localizar la aprehensión de David Iván Gómez y Manuel Rodríguez, así como averiguar la seguridad en el poblado de Amquié.

La Recomendación número 22 se refirió al caso del señor del señor Arturo Márquez Hernández, quien fue privado de la vida el día 19 de marzo de 1989, sin que las diligencias de investigación y formulación de la averiguación previa se hubieran llevado a cabo. Se recomendó que el Comandante de la Policía Judicial en la Huasteca, a través de la investigación y se profundice la indagatoria iniciada por el agente del Ministerio Público de Huasteca.

La Recomendación número 23 se refirió al caso de la desaparición del señor Tzuc Tzucán. Habiendo sido encontrado muerto, reguladamente y puntos obscuros en la investigación y búsqueda que de no haberse hecho se correspondió regular la investigación del supuesto hundimiento del barco Tzucán.

La Recomendación número 24 se refirió al caso del señor Francisco Amate Cabrera, cuya herida y rascho, sufridos en el municipio de San Mateo, Hidalgo, fueron saqueados, habiéndose integrado de manera muy deficiente la averiguación previa correspondiente. Se recomendó la pronta integración de una averiguación previa con la práctica de las diligencias procedentes, así como el inicio del procedimiento de responsabilidades, en virtud de que fueron no designados agentes de la Policía Judicial del Estado para la práctica de las investigaciones correspondientes, fijando, en todo caso, las responsabilidades a que hubiere lugar.

La Recomendación número 25 se refirió al caso del C. Elpidio Domínguez Castro, quien resultó privado de la vida, integración de la averiguación previa correspondiente, misma que fue debidamente consignada a fin de que se girara las órdenes de aprehensión contra los presuntos responsables, todo vez que una de ellas no ha sido cumplida al parecer sin justificación alguna. Se recomendó designar las acciones necesarias hasta lograr la aprehensión del presunto responsable.

La Recomendación número 26 se refirió al caso del señor Marcos Zaccari Patrino, quien fue privado de la vida en el Municipio de Santiago Yaveo, Campeche, Oaxaca, por lo que se integró la averiguación previa correspondiente, se consignó y se giró las órdenes de aprehensión contra los presuntos responsables. Se expidió clara resolución de responsabilidad, pero sin el cumplimiento de las órdenes judiciales correspondientes.

La Recomendación número 27 se refirió al caso del señor José María Reyes, que en virtud de haberse atribuido el asesinato de un hecho delictivo en la ciudad de Mazatlán, Sinaloa. Se recomendó que la Procuraduría General de Justicia del Estado Federal se declare de inconstitucional por razón del término y enviar las actuaciones a la Procuraduría General de Justicia del Estado de Sinaloa, para que ésta continuara con la previa investigación, así como iniciar, a través de las diligencias necesarias para averiguar la acción penal correspondiente.

La Recomendación número 28 se refirió al caso del C. José Valentín Hernández Flores, quien fue inhabilitado, arrestado y consignado por agentes de la Policía Judicial Federal, mientras viajaba a bordo del tren denominado "El Buzón", en el trayecto Ixtapalapa-Río Tepec y acusado de de-

linas contra la salud. Se recomendó promover el sobreseimiento de la causa penal 121. Al iniciar el procedimiento de responsabilidad en contra de los presuntos responsables del hecho que lo detuvieron y golpearon, separaron de su cargo y, en su caso, consignaron a otros juicios competentes.

La Recomendación número 29 se refirió al caso de las violaciones a derechos humanos, cometidas por agentes de la Policía Judicial Federal y Agentes del Ministerio Público Federal, en contra de estudiantes y vecinos de la población de Aguajitas, Michoacán. Ante las detenciones ilegales, cartas realizadas sin orden judicial, actos de descomunicación y tortura, secuestro de bienes, abuso de autoridad y homicidio, que se verificaron en los Municipios los días 3 y 4 de mayo de 1990, la Comisión Nacional de Derechos Humanos recomendó promover el sobreseimiento de la causa penal 140/90 y otorgar libertad absoluta a los procesados; deslindar responsabilidades, dentro del grupo de la Policía Judicial Federal, respecto del homicidio del C. Agustín Pérez Contreras y destituir a los culpables ejerciendo su acción de la acción penal para designar responsabilidades por los actos de tortura a que fueron sometidos los detenidos en el operativo correspondiente del 3 y 4 de mayo de 1990. El Agente del Ministerio Público Federal que participó en los hechos referidos, investigar los hechos en que resultaron muertos tres agentes de la Policía Judicial Federal, así como averiguar acción penal contra quienes resultaron responsables y devolver los bienes ilegalmente adquiridos a sus legítimos propietarios.

La Recomendación número 30 se refirió al caso de las violaciones a los Derechos Humanos de los indígenas nativos de las comunidades de Chigru, San Cristóbal de las Casas, municipio de Itzamal, Yucatán. Ante detenciones ilegales, indebido ejercicio de funciones públicas, ejecución de órdenes de aprehensión, detenciones ilegales, persecuciones, responsabilidades, se recomendó: iniciar una investigación tabularia de los hechos, deslindando responsabilidades entre los funcionarios públicos que ellos interviniéron, destituyendo y consignando a aquellos que no hubieran cumplido cabalmente con sus responsabilidades; regular las órdenes de aprehensión en contra de los delincuentes que provocan la violencia en ese Estado; determinar la procedencia del resguardo de la acción penal, respecto de aquellos indígenas procesados que son honorariamente inocentes; determinar las responsabilidades y sancionar conforme a derecho al Jefe Mixto de Primera Instancia de la Policía Judicial de Huixtla.

La Recomendación número 31 se refirió al caso de los homicidios ocurridos en Acapulco, Guerrero, en contra de los señores privados de la vida cinco personas el 13 de noviembre de 1989. Toda vez que no se habían llevado a cabo las acciones de localización, detención de dichos presuntos responsables, se recomendó cumplir las correspondientes órdenes de aprehensión y dictar el desahucio del mismo procedimiento del mismo modo. Se recomendó iniciar el primer responsable de cada delito.

La Recomendación número 32 se refirió al caso de los CC's Félix y Andrés García, quienes fueron privados de la libertad el día 13 de noviembre de 1989. Toda vez que se les había llevado a cabo las acciones de localización, detención de dichos presuntos responsables, se recomendó cumplir las correspondientes órdenes de aprehensión y dictar el desahucio del mismo procedimiento del mismo modo. Se recomendó iniciar el primer responsable de cada delito.

La Recomendación número 33 se refirió al caso de los señores Juan Manuel Páez y Alfonso Díaz, quienes aparecieron muertos en la Playa Bandera, Baja California Sur, el día 14 de abril de 1990. Considerando la oportunidad de las diligencias de averiguación previa, se recomendó ordenar que se dicte continuidad a la correspondiente averiguación previa hasta el restablecimiento de los hechos.

De las 33 Recomendaciones formuladas han sido obreradas y se han obrerado los documentos obrerados correspondientes en virtud de las siguientes recomendaciones: 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 14, 15, 16, 18, 19, 21, 22. La de los 17 a 23, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33.

Las recomendaciones que van de la número 24 a la 33 se evasaron entre el 21 de noviembre al 30 de enero y a la fecha en esta materia no hay aun un caso con una denuncia registrada. Se considera que la actividad se encuentra en ritmo para continuar.

Las Recomendaciones 9 y 12 se refieren al expediente de quita de una mesa popular y ambas fueron obreradas al Poder Judicial de la República. En la primera de ellas, la Comisión recomendó que, en las formalidades de la ley, se procediera a efectuar una investigación exhaustiva sobre las circunstancias en que se había realizado la atención del lesionado Antonio Francisco Valencia Torres para dar, si se encontraba procedente, se levantó el compromiso de la autoridad judicial los resultados de tales investigaciones, para que fuese ésta quien, en su caso, resolviera la situación planteada correspondiente. Tal recomendación se formuló una vez que era Comisión Nacional encontró que se habían violado las garantías individuales del quejado.

A esta Recomendación, comentó el Procurador General de la República en el sentido de que la dependencia a cargo se encontraba responsable para proceder a ello, "en virtud de que el asunto que nos ocupa se encuentra a disposición de una juez instructor, órgano jurisdiccional a quien le corresponde ordenar un procedimiento y demás diligencias que estime pertinentes". Ante la negativa a cumplir con la anterior Recomendación, se expidió la Recomendación número 15, por medio de la cual se co-

municó al Poder Judicial de la República en el sentido de que la dependencia a cargo, en virtud de las facultades de la ley, procediera al cobro de la suma pecuniaria de \$300.00 y la libertad absoluta del lesionado Antonio Francisco Valencia Torres, en lo que respecta a la causa obrerada, en virtud de la resolución obrerada de las que se desprenden conclusiones a sus derechos y garantías individuales. La mencionada Recomendación se fundó en las disposiciones legales que fueron aplicadas al hecho obrerado en el cuerpo de la misma Recomendación.

Respecto de esta segunda Recomendación, el Procurador General de la República comentó que la dependencia a cargo, en virtud de que la dependencia a cargo, en virtud de las facultades de la ley, procediera al cobro de la suma pecuniaria de \$300.00 y la libertad absoluta del lesionado y, por tanto, estaba impedida para atender la Recomendación, asumiendo que en el mismo momento le correspondía a la autoridad judicial federal instruir y resolver sobre la denuncia, dada del lesionado.

En esta materia, el Magistrado del Tribunal Superior del Distrito Cuernavaca, con sede en México, quien desde ese momento se encontraba en apatención en virtud de libertad por desacomodación de días correspondiente por el lesionado Valencia Torres.

Para la Comisión Nacional el cual de este asunto resulta es que el lesionado Valencia Torres, independientemente de lo culpable o no, sobre lo que la Comisión no se pronunció ni podía hacerlo, se afirma que no puede haber cometido los delitos que se le atribuyen, al día que se le impusieron en México, porque finalmente se en virtud de libertad en la Ciudad de México, sobre ello mismo, entre otros, las siguientes pruebas:

- a) Constancia notarial en la que se afirma que el lesionado Valencia Torres estuvo obrerado en la habitación 411 del Hotel California, del 21 al 22 de noviembre de 1989, sin haberlo estado con cualquier otro. Asimismo que constata el contenido del parte de la Policía Judicial Federal, que señala como fecha de la detención del lesionado el día 27 de noviembre del año pasado en el evento y en donde están mencionados.
- b) Carta de la nota de ingreso al Hotel California del 21 de noviembre de 1989.
- c) Delegación de Gastos obrerados en los que se expone la descomposición del licenciado Valencia Torres, el 21 de noviembre de 1989.
- d) Dignidad de carrera entre el lesionado y los agentes jurisdiccionales, que firmaron el parte del día 28 de noviembre y que supuestamente detuvieron, en la que aparece en series consecutivas por parte de los citados agentes, que hacen presente finalmente que ellos no sólo no eran los presentes en la detención del lesionado Valencia Torres, sino que al hacerse la formulación de parte infructuosa, el cual aparentemente firmaron sin conocer su contenido.

Elementos de las Entidades Directoras de Derechos Humanos, efectuaron visitas de inspección a la Ciudad de México, Baja California, y durante su estancia, asistieron al Hotel California de esa ciudad, en cuyos libros de registro se obreraron que en un momento se hospedó el día 21 de noviembre de 1989, habiendo dejado el hotel el 22 del mismo mes y año, sin haber sido registrado nuevamente en fecha posterior. Ahora bien, tal como se encuentran las disposiciones actuales del Código Federal de Procedimientos Penales, el lesionado puede que el Ministerio Público Federal posea la facultad de solicitar el sobreseimiento y que el efecto de la causa de desacomodación de plaza. La falta de registro en el libro de registro y de pasaje sobre este hecho con la Procuraduría General de la República, impidió que la Comisión Nacional formulara sus conclusiones al respecto, por lo que en esta materia se expidió una Recomendación al Presidente de la República, pidiendo acciones a la legislación actual, a sus disposiciones, como la figura del descomodación de plaza penal en materia del Ministerio Público Federal de descomodación, que es el jefe de la causa, analizando las pruebas que le presentó el fiscal, quien declaró ineptamente que no, y no sufrió ninguna sanción que en su vez sea obligada a su conducta, en segundo instancia no procede tal descomodación. En los principios los comités de promoción preventiva de la reforma al procedimiento pen-

tal, con facultades como restar la libertad y el sueldo del Poder Judicial Federal.

El Procurador General de la República comentó que aceptaba la Recomendación 11, en consecuencia, se ordena una investigación respecto a los sucesos de tortura que sufrió el C. Roberto Ojeda Hernández. Hasta el momento no se tiene ninguna resolución oficial en esta materia, y se continúa con las acciones de dicha investigación.

Respecto a la Recomendación número 19, el Presidente Municipal de Acapulco ha sido el responsable de que se haya cumplido el objetivo de sus milicias existan castañales y resulta muy difícil su descomodación se hechos voluntarios. Por ello, esta Recomendación se formuló en el sentido de que con la atención definitiva favorable al ser y a través mediante un acuerdo razonable y justo de indemnización entre el y el sucesor anterior. Asimismo tal acuerdo no se puede, una vez que el descomodación no puede darse por cumplida.

Con relación a la Recomendación número 21, el C. Gobernador Constitucional del Estado de Guerrero comentó que en lo que se refiere a la ejecución de la orden de aprehensión, grado en contra de Manuel Rodríguez Adams, la Procuraduría de Justicia del Estado de Guerrero, en virtud de la facultad para realizar esa diligencia, en virtud de que el Jefe Político de Distrito, con facultades de un Comodoro, obreró, con el

amparo y protección de la justicia federal al C. Rodríguez Adams, para el fin de la no ejecución de la orden de aprehensión. Agrega el C. Gobernador que se está a punto para obrerar la petición de la Comisión en el momento en que se supere el factor mencionado. La Comisión analizó los argumentos para obrerar los términos en que se obreró.

En los últimos días, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes se negó a cumplir con la Recomendación 23 que solicita la regularización de la investigación de su sueldo obrerado del barco Tuzupac, con una serie de argumentos técnicos que rebatan la validez de los actos de esta Comisión. Sin embargo, en consecuencia, la Comisión considera que existen aspectos no suficientes para obrerar en este asunto, por lo cual solicitó un peritaje que le permita emitir su criterio sobre los aspectos técnicos de la comisión de esta Secretaría. En relación con la Recomendación número 27, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, envió comunicaciones al magistrado obrerando que en ese caso ya se obreró la acción penal. Esta Comisión Nacional consideró que el objetivo de la Recomendación ya se realizó y en consecuencia que esa Recomendación ha sido cumplida.

Respecto a la Recomendación número 29, relativa al caso de Agustín Michelena, el C. Procurador General de la República solicitó a la Comisión el envío de expediente obrerado con motivo de la verificación de este caso, a fin de poder realizar las investigaciones correspondientes. Hasta el momento no se ha recibido el expediente obrerado que obreró en nuestro expediente, copias de los mismos se fueron remitidos, dado la excepcional del suceso y de la necesidad de que se haga justicia.

Por lo que hace a la Recomendación número 30, referida a las violaciones a Derechos Humanos de indígenas nativos de las comunidades de Embudo y San Gregorio, Municipio de Ixtapalapa, Veracruz, efectivamente se supo que siete de los indígenas fueron juzgados el pasado 30 de noviembre. Esta determinación corresponde a una de las seis Recomendaciones que sobre el particular se formularon al C. Gobernador y al C. Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Veracruz.

El C. Gobernador de Derechos Humanos ha enviado cinco documentos de no responsabilidad a autoridades. En el primer caso al C. Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz, por no haber publicado hechos participados en tales acciones y que, incluso, algunas de esas familias se habían incorporado normalmente a su comunidad.

En el Programa de Trabajo establecido el 6 de agosto pasado, se afirmó la meta de manejar al día el estudio, calificación y dictamen de los quejos.

A esa respecto, puede señalarse que no obstante, el importante volumen de quejos recibidos que, de mayo, rebasan la capacidad de recepción de los recursos y materiales de la oficina correspondiente, se logró alcanzar la meta programada.

Respecto de cada uno de los quejos, se abarcó la calificación y el dictamen en entrevistas con los quejos cuando ello fue posible y el caso lo ameritaba y primero, se analizó la documentación obrerada y se solicitó al quejado, en el caso de no haberse valorado a Derechos Humanos, se declaró la incompetencia de la Comisión o se solicitó al quejado y a la autoridad obrerada que se diera el informe de conformidad para poder realizar fundamentalmente el acto de calificación original.

Documento de no responsabilidad fue enviado al Gobernador Constitucional del Estado de Campeche ante la queja obrerada por el lesionado Juan Antonio de Argáez quien denunció, mediante telegrama, una serie de irregularidades obreradas contra un interno por el Director del Penal de Campeche, en el que había un caso obrerado con respecto de este caso obrerado, no se estaba ante violaciones a Derechos Humanos.

El tercer documento de no responsabilidad, fue girado al C. Gobernador Constitucional del Estado de Chiapas. La queja correspondiente fue presentada por el C. Miguel Hernández Vázquez quien denunció las violaciones de Derechos Humanos obreradas por la negativa a prestarle asistencia médica por parte de las autoridades del Centro de Prevención y Readaptación Social obrerada de este estado, en el cargo de la Cárcel Distrital de Yajalón, Chiapas. Oportunamente las autoridades obreraron, mediante el envío de certificaciones a constantes médicas, que se le ha prestado el quejoso la atención requerida.

El cuarto documento de no responsabilidad, se envió al C. Procurador General de Justicia del Distrito Federal, ya que los C. Cobos y Juan Lázaro Flores interpusieron queja ante lo que consideraron que las violaciones de Derechos Humanos obreradas en la investigación previa. La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal de acuerdo que las afirmaciones de los quejos no eran obreradas e investigadas, no encontrándose fundada la queja, ésta se envió al quejado como asunto definitivamente archivado.

El quinto documento de no responsabilidad se envió al Presidente Municipal de Amatenango del Valle, Chiapas, ya que el licenciado Mestizo de la Libertad Regusio denunció una serie de irregularidades obreradas en el traslado del poblado donde vivía, con intervención de autoridades civiles. En su momento se demostró fehacientemente que ninguna autoridad gubernativa o servidor público había participado en tales acciones y que, incluso, algunas de esas familias se habían incorporado normalmente a su comunidad.

En el Programa de Trabajo establecido el 6 de agosto pasado, se afirmó la meta de manejar al día el estudio, calificación y dictamen de los quejos.

A esa respecto, puede señalarse que no obstante, el importante volumen de quejos recibidos que, de mayo, rebasan la capacidad de recepción de los recursos y materiales de la oficina correspondiente, se logró alcanzar la meta programada.

Respecto de cada uno de los quejos, se abarcó la calificación y el dictamen en entrevistas con los quejos cuando ello fue posible y el caso lo ameritaba y primero, se analizó la documentación obrerada y se solicitó al quejado, en el caso de no haberse valorado a Derechos Humanos, se declaró la incompetencia de la Comisión o se solicitó al quejado y a la autoridad obrerada que se diera el informe de conformidad para poder realizar fundamentalmente el acto de calificación original.

El objetivo de la Comisión Nacional ha sido reducir la cantidad de quejos que se recibe y, consecuentemente, solicitar el informe a la autoridad obrerada como responsable o declarar la incompetencia sobre el asunto en un plazo de tres días hábiles. Debe reconocerse que esta meta de orden interno no ha podido lograrse en su totalidad. En la actualidad este trámite lleva una duración promedio de 7 días hábiles.



La asignación de estas actividades no ha sido obtenida para atender de inmediato los asuntos que por sus características particulares, como es el peligro o riesgo inminente, han requerido el carácter de trabajos prioritarios.

En forma especial debe destacarse que adicionalmente a las quejas presentadas, y que implican agresión o intimidación, la mayoría de las quejas se refieren a la manera general de solucionar asuntos y a la conducta (Artículo 2). Este aspecto es muy importante y resalta la función de conciliación y ayuda legal que realiza la Comisión.

Para completar la información sobre el contenido de las quejas se detallan a continuación algunas de ellas.

A) Las quejas radicadas en la Comisión han sido en las siguientes formas: de acción y por omisión (artículo 1), 199; de inobservancia (artículo 2), 10; y de incumplimiento en la prestación y cumplimiento de las actividades señaladas en el procedimiento, 10; con lo que en total se han atendido 209 quejas correspondientes a 244 personas y 159 corresponden a autoridades de entidades federativas.

- B) Se han atendido 159 quejas en materia de: 18 por derechos humanos, 21 por familia, 27 de trabajadores, 15 de alumnos, 13 por personas discapacitadas y de padres de familia y escuelas, 4 de consumo, 26 de otros, y 20 de otros, 10 de personas, 1 de instituciones públicas, 1 de transportación, 4 de pequeños productores, 8 de grupos indígenas, 8 de grupos étnicos, 1 de estudiantes y 3 de otros de profesionistas, 2 de estudiantes, y 143 de diversos asuntos (Anexo II).
- C) Durante estos meses de trabajo, se formularon 1,321 peticiones para la presentación de informes a sus titulares. En el Anexo se exponen las 30 autoridades a quienes se solicitó información, el número de informes en que esto se hizo y el número de respuestas que hasta la fecha cada una de estas autoridades ha dado.

Las diez siguientes autoridades ocupan los primeros lugares de menciones en la presentación de los informes solicitados:

1. Juzgado de San Diego de Toluca, México.
2. Juzgado Mixto de Primera Instancia de San Juan, Oaxaca.
3. Juzgado Mixto de Primera Instancia de Tehuacan, Oaxaca.
4. Procuraduría General de Justicia de Baja California.
5. Juzgado Segundo de Justicia del Estado de Puebla.
6. Juzgado Segundo de Justicia en el Estado de Coahuila.
7. Procuraduría General del Estado de Querétaro.
8. Presidencia del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México.
9. Juzgado Mixto de Primera Instancia de Matías Romero, Oaxaca.
10. Procurador a General de Justicia de Tamaulipas.
11. Procuraduría General de Justicia del Estado de Oaxaca.
12. Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz.



De todas las quejas recibidas y de los trámites que han iniciado sobre ellas, se desprende un interés que la Comisión Nacional de Derechos Humanos es una especie de ombudsman. Emplea el término Ombudsman porque tiene un significado y naturaleza jurídica propia. Afortunadamente, la sociedad y el medio jurídico mexicano, comienza a aceptar y a entender tal denominación y cuáles son sus características. En consecuencia, y por constante, es claro que la Comisión Nacional de Derechos Humanos no es Poder Judicial, Administración Pública o policía, o un supertribunal o superárbol, sino un Ombudsman que recibe una carga, soluciona un conflicto a la supervisa autoridad que ha violado el Derecho Humano, realiza una investigación, valora las pruebas en conciencia y emite una Recomendación, o bien, formula una Recomendación, porque la justicia fuerte coactiva, ya no sería un Ombudsman sino alguno de los órganos que ha precedido que no es.

La fuerza del Ombudsman reside en que sus Recomendaciones se hace del dominio público, así que se conoce por toda la sociedad. Si sus Recomendaciones fueran "secretas", la autoridad que las emite quedaría o presentada ante la opinión pública y/o penalizada. Este principio de hacer público sus hechos es una característica del Ombudsman, y así el cual ha existido en la historia alguna vez.

Desde luego, como en el primer mes resultó en un mes de trabajo de una Recomendación, sin duda el procedimiento y a través de una labor de mediación, el otro ya se ha resuelto.

Una cuestión que me ha interesado que desgracia que los resultados de los casos que han expuesto y expone. La Comisión Nacional debe informarse, pero hay que tener en cuenta que, en la mayoría de los casos, hay que realizar una investigación y que en la medida que se desprende claramente de la extensión de los casos que se han atendido, la Comisión no puede permanecer. La Comisión lo hace cuando cuenta con pruebas suficientes. Hay investigaciones difíciles y complicadas que desgraciadamente forman parte. Sin embargo, se han efectuado esfuerzos adicionales para atender las mismas investigaciones.

La Comisión realiza las investigaciones con un propósito humano, y se depende de algún órgano para hacerlas, no sería independiente.

Justicia tendría la seguridad de que las mismas han sido realizadas adecuadamente. En la medida que se respaldan la naturaleza del Ombudsman. Todas las investigaciones, con sólo una excepción a la cual me refiero posteriormente, la Comisión las ha realizado por escrito. En el momento que se refieren a la Comisión llega a conocer algún asunto especial, lo solicita y lo manda en cumplimiento de la opinión pública.

IV. CASO DE LA DOCTORA NORMA CORONA

La primera investigación que la Comisión Nacional realizó fue, por encargo personal del C. Presidente de la República, el honorado de la abogada Norma Corona.

La Comisión Nacional envió a la ciudad de Culiacán a dos abogados, con el fin de consultar la documentación, información y actuaciones judiciales, intercambiar opiniones con funcionarios de esa entidad federativa, entrevistarse con los ciudadanos interesados en el esclarecimiento de los hechos y, en general, allegarse toda la información que fuera posible.

Funcionarios de la Comisión Nacional conversaron con personas representativas de diversos sectores de la población sinaloense, en la ciudad de Matamoros.

Con todo lo que material se realizó un dictamen perito que se entregó al Procurador de Justicia del Estado de Sinaloa, más allá de lo que hizo público para evitar el entorpecimiento de las investigaciones.

La Comisión Nacional fue oportunamente informada de la detención de uno de los presuntos autores materiales de ese homicidio y pudo realizar la confesión que produjo el dictamen, junto con las demás pruebas que las J. P. Coronas, la General de la República y la del Estado de Sinaloa, habían reunido.

Fue la Comisión Nacional, el 2 de junio, dictando "que el presunto responsable del homicidio autor material de ese homicidio Chaves Lafargue, alias "El Caballo", tiene un notable parecido a uno de los retratos hablados que existen y, en el caso, se encuentran con Chaves Lafargue es un policía Judicial del Estado de Sinaloa. Cabe mencionar que los móviles del homicidio de Norma Corona —asesada en la ciudad de Culiacán, Sinaloa, el 11 de mayo pasado— aun no están suficientemente claros, y deberán precisarse durante el proceso penal correspondiente. El asesinato del delincuente Samuel Humberto Arrellano Bazán, "Sancho", también resulta responsable de la autora material del homicidio, difícil de admitir, pero por ningún modo "imposible".

La ciudad de Sinaloa ha mostrado su inquietud misma que está Comisión Nacional, en el momento que se refiere al respecto al homicidio de la doctora Corona no se han realizado con la celeridad que corresponde. La Comisión Nacional ha trabajado con celeridad en el caso de la doctora Norma Corona, como en casos similares, su función como Ombudsman: se agilizó, y no puede subsistir al Ministerio Público, no puede concebirse un procedimiento, la Comisión continuó actuando durante el proceso.

V. SITUACIÓN SOBRE LOS RETENES CARACTEROS

Durante los dos primeros meses de su existencia, la Comisión Nacional recibió información, no sólo en materia de los Derechos Humanos cometidos en retenes carreteras. Esa información se le presentó al C. Presidente de la República, quien ordenó la suspensión de ellos.

VI. PROGRAMAS GENERALES

La Comisión Nacional, en el carácter de institución, no puede concebirse un programa y realizar un programa que se extienda a todo el país que abarca a programas

Cabe destacar que algunas autoridades han sido especialmente receptivas en la entrega de los informes dentro de los plazos legales. De manera especial se hace mención del gobierno del Estado de Chihuahua y de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Se señalan los casos —en C. Juan Piñero

de Estado de Chihuahua y el Instituto Mexicano del Seguro Social— en los cuales mencionaron que consideraban que esta Comisión Nacional era incompetente para conocer de las respectivas quejas. Sin embargo, aunque con el natural temor de que se impusiera, posteriormente enviaron la documentación respectiva.

- D) Con el fin de investigar las quejas sobre presuntas violaciones a los Derechos Humanos, se realizaron trabajos en los centros en las siguientes entidades federativas del país: Baja California, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guerrero, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Oaxaca, La Paz, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán. El total de personas atendidas en los estados fue de 13.

E) En las quejas calificadas como presuntamente violaciones de Derechos Humanos, se encuentran mencionados los 295 autoridades (Anexo 3).

F) De las quejas consideradas por su naturaleza como presuntamente violaciones a Derechos Humanos, los hechos evaluados como necesarios que existieran fueron a investigación para determinar su veracidad y actuar en consecuencia, de acuerdo con las propias quejas, se han hecho constar en:

1. Tortura	192	personas
2. Retención arbitraria de libertad	180	"
3. Intimidación, detención de	109	"
4. Abuso de autoridad	79	"
5. Amenazas	77	"
6. Lesiones	72	"
7. Falso Arresto	72	"
8. Vagos en el procedimiento	63	"
9. Dilación en el procedimiento de justicia	54	"
10. Dilación en el procedimiento de justicia	53	"
11. Dilación en el procedimiento	33	"
12. Detención	23	"
13. Persecución	22	"
14. Injusticia administrativa	22	"
15. Abandono de personas	22	"
16. Intimidación	21	"
17. Tráfico de mercancías	17	"
18. Violación a los derechos de los extranjeros	17	"
19. Ejecución arbitraria de personas privadas	17	"
20. Incumplimiento de sentencia o laudo	16	"

Afectados, se han mencionado otros 34 hechos violatorios (Anexo B).

Por lo mismo, conviene aclarar que de 200 quejas ha sido imposible realizar el acto de conciliación, de igual forma respecto los hechos denunciados que violaciones o no de los Derechos Humanos, por ser los documentos que se presentaron, no son suficientes para poder emitir un dictamen. En todos los casos, la Comisión Nacional se ha limitado a recomendar que se haga un seguimiento a los hechos denunciados y procurar su solución de acuerdo con lo que se pueda producir.

* El número de autoridades que han emitido un programa de protección de personas, de acuerdo con el informe correspondiente.



generales que cambien substancialmente la educación, cultura y prevención de los Derechos Humanos, así como programas y campañas en la investigación respecto a violaciones de Derechos Humanos. De aquí la razón de ser de nuestros programas más generales de carácter estructural.

VII. PROGRAMA DE PRECEDENTES

Con el fin de atender este programa, que tiene la pretensión de servir como una especie de "jurisprudencia automatizada" de las resoluciones de la CNDH, se capturaron en la computadora las 13 Recomendaciones hasta ahora emitidas, así como las correspondientes respuestas de las autoridades a las que fueron enviadas. De esta suerte puede afirmarse que el banco de datos está ya creado y actualizado.

Mediante voces claves que se están definiendo, quien está próximo a la redacción de un anteproyecto de Recomendación podrá con claridad como se ha procedido, anteriormente, atendiendo a la lista de la queja, respecto a los Derechos Humanos infringidos, las autoridades responsables, los procedimientos e investigaciones que se siguieron y las Recomendaciones concretas que se formularon y su respuesta por la autoridad.

VIII. PROGRAMA DE COMPUTO

Con el fin de dar cumplimiento a este compromiso, contenido en el Programa de Trabajo, se creó el programa de computación denominado ENPEQ (Expediente de Quejas) que, en realidad, es un conjunto de programas que permiten usar múltiples programas de ellos en el desarrollo de un seguimiento automatizado del curso de todos los expedientes, desde su radicación hasta su conclusión.

El programa ENPEQ permite la recuperación de la información a través de las siguientes vías: aumento de expediente, nombre del quejoso, nombre del quejado, identificación de autoridad con responsabilidad, derivativa y naturaleza de la queja; sumario, pueden entrecruzarse las vías de información.

El banco de datos ENPEQ contiene toda la información con que cuenta la CNDH respecto de las quejas hasta ahora radicadas.

IX. PROGRAMA DE PROPUESTAS PARA POSIBLES REFORMAS LEGISLATIVAS

Durante varios años ha existido inquietud en el país respecto a la falta de certeza y de predictibilidad obligatorias de los jueces de aquí el anhelo por perfeccionar garantías en el curso de la investigación previa y el procedimiento penal, así como reformar esas garantías cuando el involucrado sea un indigena.

La Comisión nacional recogió las propuestas e inquietudes de muy diversos sectores, barras asociaciones de abogados, estudiantes de derecho con especial interés de derecho de garantías no gubernamentales de Derechos Humanos y de diversos miembros del Poder Judicial Federal. Invitó a varios de esas personas a formar un grupo de trabajo que redactara un anteproyecto que recogiera esos estudios, mismos que posteriormente se sometieron al análisis y examen de muy distinguidos juristas.

En esta forma se presentó un documento a la consideración del Consejo de la Comisión Nacional, en el cual se recogieron muchas diversas que fueron acogidas y varias enunciadas por el señor Presidente de la República en el mes de agosto que se realizó en la residencia oficial de los Pirineos el 23 de octubre pasado.

Los aspectos más importantes que con-

tiene ese material de trabajo son los siguientes:

- a) ampliación de los beneficios de la libertad provisional para quienes son justicia la detención y no implica su beneficiario un peligro social;
- b) el regreso al original sentido de la Constitución de 1917 de que las penas judiciales tienen que estar subordinadas a los Mandamientos Públicos;
- c) que las confesiones sólo tendrán valor probatorio si son hechas ante el Jefe o el Ministerio Público, en presencia de un defensor o persona de su confianza;
- d) medidas para evitar la incomunicación y la extensión a los detenidos;
- e) el derecho de los indigenas, que no hablen el español suficientemente el idioma español, a tener un traductor.

Diferentes formulas legales que pretisan un trato más justo en los procedimientos penales para los grupos étnicos marginados de la cultura media nacional, por ello se impone al juzgador la obligación de elevar sus fundamentos para conocer y valorar la personalidad y circunstancias de los sujetos y actos involucrados en la comisión de un delito, cuando éstos pertenecen a grupos étnicos.

El mayor precisión terminológica, concreta y clara en todo lo relacionado a las órdenes de casos;

El establecimiento de que en los casos de escaso en la detención, en los términos que prevalece nuestra Constitución Política, se pretisan que la persona estere incomunicada, y en consecuencia, se produce la invalidación de las declaraciones así obtenidas;

El regreso al principio constitucional del sistema de prueba libre en el procedimiento penal.

La determinación de que el Ministerio Público puede solicitar el tratamiento penal o inculcamiento del Jefe de la causa, el que está facultado para decretar la comparecencia de no, de acuerdo con las pruebas que se le presenten.

La prohibición de que el anteproyecto pueda solicitar en segunda instancia, y al para que esa Comisión Nacional pueda cumplir mejor con las funciones que tiene encomendadas en el derecho de creación, se le otorga la facultad para que solicite informes y documentos a las autoridades y a los servidores públicos, y la creación de un organismo de carácter no gubernamental que se encargue de la atención de los grupos étnicos marginados y a las etnias fuera radica las comunicaciones con el Instituto Nacional Indigenista, el cual agudará las consultas de colaboración.

El proyecto de iniciativa presidencial para reformar diversos artículos del Código Federal de Procedimientos Penales, del Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal y de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, respecto las autoridades del material de trabajo que esta Comisión Nacional se le ha presentado de acuerdo a lo solicitado, al Primer Magistrado de la Nación

X. PROGRAMA DE INFORMACION EN EL LIBRO DE TEXTO GRATUITO

Existe amplia disposición de la Secretaría de Educación Pública a incluir dentro del libro de texto gratuito, un apartado especialmente dedicado a los Derechos Humanos. Para ello se ha formado un grupo de trabajo integrado por la Subsecretaría de Educación Elemental, la Academia Mexicana de Derechos Humanos y esta Comisión.

Se ha designado ya el grupo de profesores que se encargará de elaborar los textos, mismos que se proponen incluir en los tres niveles de educación básica: preescolar, primaria y secundaria.

A corto plazo se prevé la elaboración de una segunda que se añada a los libros de texto gratuito en el próximo ciclo escolar.

XI. PROGRAMA SOBRE AGRYAVIOS A PERIODISTAS

Se llevaron a cabo reuniones de trabajo con representantes de la Unión de Periodistas Democráticos, organización que promovió la queja por violación a los Derechos Humanos de 54 periodistas, a fin de elaborar la metodología y escala de prioridades.

Se determinó conjuntamente la elaboración de cuatro diferentes agrupamientos de casos.

Analizados los 54 casos, conjuntamente se determinó, inicialmente, decenas de este número dos asuntos, dentro de que no se trataban de periodistas sino de dos personas que laboraban como personal de vigilancia de un periódico.

En otros dos casos se encontró que jamás habrían sido presentados la información correspondiente, por lo que se pretisan a delegarlos del paquete inicial.

De los 50 expedientes restantes, ocho se encontraron concluidos, por lo que el universo de agraviados se redujo a 42.

En cada uno de estos casos se ha girado la solicitud de información a las autoridades judiciales con pretisan así como a todas aquellas instancias relacionadas con el asunto, hasta donde la Comisión Nacional ha recibido únicamente ocho respuestas, lo cual representa profundamente a esta Comisión.

Del análisis de los expedientes se desprende la siguiente tipología:

Un total de once casos a un periodista desaparecido, 35 expedientes corresponden a periodistas asesinados entre 1983 y 1989, un expediente corresponde a un periodista secuestrado. Los restantes casos obedecen fundamentalmente a delitos de violencia y amenazas.

XII. PROGRAMA SOBRE PRESUNTOS DESAPARECIDOS

El 19 de septiembre pasado se constituyó de manera formal el grupo de trabajo inter-

disciplinario Comisión Nacional de Derechos Humanos Procuraduría General de la República para atender este problema. El grupo quedó conformado por 14 miembros de la Procuraduría General de la República y cinco miembros de la CNDH. Este programa es el único tal que la Comisión Nacional ha solicitado a las diversas investigaciones, en virtud de las dificultades inherentes al problema y de la urgencia de la mayoría de los casos.

Diversas asociaciones mexicanas pro Derechos Humanos presentan listas que incluyen desde 150 nombres hasta 604. La gran mayoría de esos supuestos desaparecidos son de los años recientes y recientes. De los años 1989 y 1990 la lista es de doce presuntos desaparecidos, y una —la de Sergio Machón— a la cual me referiré posteriormente, ya ha sido aclarada.

La lista del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias de la Organización de las Naciones Unidas, que contiene a 217 personas de las cuales cuatro casos ya han sido aclarados.

El grupo de trabajo internacional incluye: manifiesto, perfiles, datos de identificación, resumé y transcripción de los expedientes con que se cuenta, algunos de los cuales contienen información consistente en que ya fue usado, y por el otro, la investigación de campo particularizada de un programa piloto respecto de 24 casos, agrupados de la manera siguiente:

- 1 caso en Chihuahua.
- 4 casos en Jalisco.
- 1 caso en el Distrito Federal.
- 1 caso en México.
- 1 caso en Baja California.
- 1 caso en Chiapas.
- 1 caso en el Estado de México.

De los 24 casos de referencia se obtuvieron resultados en cinco: cuatro en Jalisco, en donde se localizó a seis supuestos desaparecidos, vivos y en total libertad. Los mencionados fueron: Pedro Ramos, Carlos Hernández González, Ricardo Cervantes García y Manuel Espinoza González.

En Baja California se identificó el cadáver de un presunto desaparecido, Sergio Machón. El informe correspondiente a los cuatro primeros casos fue enviado al mismo Grupo de Trabajo de la ONU y en nuestro país se le dio amplio difusión. Del caso Machón se informó a la ONU porque no se encuentra en su lista pero sí a Amnistía Internacional, la cual había solicitado la información correspondiente.

Los resultados anteriores son fruto de dos y medio meses de trabajo. Así son muy importantes, su embargo debe resaltarse que esta primera vez que existen los resultados en un tema.

XIII. PROGRAMA CONTRA LA TORTURA

Del 13 al 19 de octubre de este año, se realizó "Jornada Nacional Contra la Tortura", durante la cual se desarrollaron cuatro mesas de trabajo con representantes de la sociedad civil, líderes de las organizaciones no gubernamentales y especialistas en el tema.

Fue un evento plural en el cual, en términos generales, hubo consenso en puntos fundamentales, mismos que se incorporaron tanto en la propuesta de la Comisión Nacional, como en la iniciativa presidencial para reformar los dos códigos de procedimientos penales y especialistas en el tema.

Para que los trabajos presentados tengan una amplia difusión, se está combinando y se publicará la memoria de este foro.

Asimismo se proyectaron las películas "Liberés al Flín" y "Los Colores de la Esperanza", las cuales fueron proporcionadas por Amnistía Internacional.

XIV. PROGRAMA SOBRE EL INDULTO

El 13 de octubre de 1966, el Presidente de la República emitió un decreto por medio del cual se otorgó indulto a C. Gabino Juan Carrera, indígena de origen mazateco.

Con dicha acción comenzó la tercera etapa del programa sobre el indulto del tercer régimen, a la cual se someten los Estados de Campeche, Colima, Chiapas, Coahuila de Zaragoza, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Puebla, Sonora y Veracruz. Los más recientes casos del indulto 712 personas beneficiadas (Anexo 7).

La responsabilidad de la implementación de este programa recae en la Secretaría de Gobernación y de esta Comisión Ejecutiva.

XV. PROGRAMA INTERNACIONAL DE BENEFICIOS ANTICIPADOS

La Comisión Nacional participó en el grupo internacional, conformado por la Secretaría de Gobernación, la Procuraduría General de la República, el Instituto Nacional Judicarial y las autoridades de las entidades federativas, en 24 reuniones de este Consejo Técnico Interamericano, reuniones en las cuales se estudiaron los problemas de quienes probablemente tienen derecho a la probatoria, de acuerdo con la Ley de Normas Migratorias. En esta etapa se preferencia a 1600 extranjeros.

Este programa tiene por objetivo beneficiar a indígenas, campesinos, pescadores, agricultores, artesanos, maestros y vendedores menores de 30 años de edad, cuya actividad de personalidad revelen máxima peligrosidad; y en general, a toda aquella persona que por su precaria situación económica y social no tiene posibilidad de cumplir sus deberes, teniendo derecho a ella, conforme a preceptos contenidos en la Ley de Normas Migratorias. De este programa se benefició el subgrupo de libertades Anticipadas y que se refiere a aquellos casos que se refieren a esta Comisión Nacional y cuya solución no es estimada por el mencionado grupo interinstitucional.

A la fecha, en el subprograma, se han emitido un total de 131 actitudes administrativas, como casos de análisis del procedimiento, y en coordinación con la Dirección General de Previsión y Readaptación Social. Asimismo, se está tramitando los casos de 162 personas que se encuentran retenidas en el área médica de las prisiones.

Comité del Distrito Federal por Indulto MIGRA

XVI. PROGRAMA SOBRE EL SISTEMA PENITENCIARIO EN EL PAÍS

Con la Secretaría de Gobernación se ha integrado un grupo interdisciplinario para evaluar diversas acciones en el territorio nacional y estudiar la problemática del sistema penitenciario en México, para estar en condiciones de proporcionar al propio Poder Judicial, una serie de recomendaciones.

Este programa se está continuando, a fin de dar cumplimiento a las recomendaciones que se han emitido en un informe anterior, como ya se mencionó, así como el mejoramiento de este sistema se refieren a la situación que guardan las cárceles de La Merced, en Toluca y Patasco de Amoltepec, en Tlaxcala. Este es uno de los programas prioritarios para el semestre de actividades que se está considerando.

XVII. PROGRAMA DE CAPACITACION

Este programa tiene como finalidad capacitar y actualizar para la implementación, por parte de la Jefatura de los Derechos Humanos a autoridades y a servidores públicos.

Se lleva a cabo en coordinación con el Centro Nacional de Desarrollo Municipal, el Seminario de "Industria del Respeto y Salvaguarda de los Derechos Humanos", dirigido a Presidentes Municipales. Este curso fue desarrollado a partir del 27 de

Este Comité Nacional tuvo como miembros, por medio de nuestra Cancillería, a los representantes de personas voluntarias de los Derechos Humanos de extrajeros en México procedidas por ocho contingentes acreditados en el país. Algunas de estas contingentes coinciden con las que se establecen en el Programa de Cooperación. En todos los casos, la Comisión Nacional pudo intercambiar con las autoridades correspondientes y remitir a la Secretaría de Relaciones Exteriores los elementos así obtenidos, para que ésta los condujera al interior del territorio.

En la Secretaría de Relaciones Exteriores se coordinaron dos giras de trabajo al extranjero: la primera a Estados Unidos, que incluyó las ciudades de Washington, Nueva York, Atlanta, Los Angeles y San Diego, y la segunda a tres ciudades europeas: París, Madrid y Londres. En estos casos se mantuvo contacto con las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales acreditadas en el tema de los Derechos Humanos, así como con fundaciones, universidades y centros de estudio e investigación que incluyen en sus programas de trabajo temas de Derechos Humanos.

La Comisión Nacional ha establecido una lista de 100 organizaciones no gubernamentales pro-Derechos Humanos que se encuentran en el extranjero, destacando aquellas que operan en el extranjero (Anexo 8). Asimismo, como política de la Secretaría, se ha dado respuesta a comunicaciones del exterior que solicitan información sobre personas vulnerables a Derechos Humanos retenidas en nuestro país.

agrupa en Ciudad Juárez, Tamaulipas, a los Presidentes de 100 municipios que constituyen la lista 2166.

Se tiene programado realizar este Seminario en varias ciudades de la República, en coordinación con el mencionado Centro Nacional.

Del 26 al 30 de noviembre se realizó, en colaboración con la Jefatura General de Previsión y Educación, el Readaptación Social del Departamento del Distrito Federal, un Seminario de Capacitación para el Personal Penitenciario, Seminario en el cual se estudió la situación de la Jefatura de los Derechos Humanos y los nuevos enfoques de ésta en el área de la salud.

Otros del subprograma "Red de Cooperación Científica de los Derechos Humanos", dirigido especialmente a organizaciones que producen obras de publicación, se está preparando el día 16 de septiembre un curso en Anahuacatlán, Estado de México, en colaboración con el Instituto Nacional Indigenista y con la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (UNORCA).

La Comisión Nacional es consciente de que el Programa de Capacitación es uno de los más importantes para que en México, en el largo plazo, se cumplan los mandatos de los Derechos Humanos. Por ello, es indispensable estudiar detenidamente en esta área y utilizar más métodos e impulsar medios de cooperación, para multiplicar estas actividades y que lleguen al mayor número de autoridades y servidores públicos.

XVIII. PROGRAMA DE RELACIONES INTERNACIONALES

Este Comité Nacional tuvo como miembros, por medio de nuestra Cancillería, a los representantes de personas voluntarias de los Derechos Humanos de extrajeros en México procedidas por ocho contingentes acreditados en el país. Algunas de estas contingentes coinciden con las que se establecen en el Programa de Cooperación. En todos los casos, la Comisión Nacional pudo intercambiar con las autoridades correspondientes y remitir a la Secretaría de Relaciones Exteriores los elementos así obtenidos, para que ésta los condujera al interior del territorio.

XIX. PROGRAMA DE DERECHOS HUMANOS DE TRABAJADORES MIGRATORIOS MEXICANOS

La Comisión Nacional estuvo presente en dos eventos realizados en ciudades fronterizas de Juárez y Tijuana, la primera organizada por el Centro de Previsión y la segunda por el Estado de la República, para discutir el tema concreto de los Derechos Humanos de los trabajadores migratorios.

Se mantuvieron reuniones con grupos no gubernamentales, en Ciudad Juárez, en coordinación con el Centro de Previsión y la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (UNORCA).

Se firmó un convenio de colaboración con el CENATEL, para proporcionar información referente a la Comisión Nacional y a los procedimientos de la Comisión.

Se firmó un convenio de colaboración con el Procuraduría Social del Estado de Baja California Sur, para colaborar con la implementación de la ley del indulto.

Se firmó un convenio con el Centro de Investigación Científica y Humanística de la U.N.A.M., para realizar el estudio del Control de Documentos de la Comisión. Se firmó un convenio con el Centro de la Intera Norteamericana y el Centro de Informáticos y Estudios Migratorios, convenio de colaboración para documentar el estudio de los trabajadores migratorios ya citado.

Se firmó un convenio de cooperación con las entidades federativas, que así lo solicitan, sobre la nacionalidad y documentos del extranjero y la posible creación de Comités Ejecutivos de Derechos Humanos.



tales como: American Trade Service Committee, la Liga de Ciudadanos Latinoamericanos Unidos (LULAC), la Sociedad de Ingenieros Profesionales Japoneses, la Barra de Abogados Mexicanos-Americanos, el Centro One-Stop Immigration and Education, la Fundación Amigos de México, la Asociación de Profesionales Japoneses, la Barra de Abogados Mexicanos-Americanos, el Centro One-Stop Immigration and Education, la Fundación Amigos de México, la Asociación de Profesionales Japoneses, la Barra de Abogados Mexicanos-Americanos, el Centro One-Stop Immigration and Education.

Los comités anteriores, además de dar cumplimiento al compromiso de la Comisión Nacional en el ámbito de atención a los trabajadores migratorios mexicanos, han permitido la concepción de un estudio, actualmente en preparación, sobre los Derechos Humanos de los trabajadores migratorios. Dicho estudio, alimentado por información proveniente de la Secretaría de Relaciones Exteriores, del Colegio de la Inmigración, del Centro de Información y Estudios Migratorios, así como de aquella proporcionada por organizaciones no gubernamentales pro-Derechos Humanos en los Estados Unidos, busca elaborar un diagnóstico integral de las violaciones a los Derechos Humanos de los trabajadores migratorios mexicanos, en el ámbito laboral y en el hogar y en ambos lados de la frontera, a fin de que se promuevan y divulgan los cambios a superar estas violaciones que tanto perjudican a los mexicanos. Se programó a término de este Informe a finales del próximo semestre de actividades.

XX. PROGRAMA DE RELACIONES CON ORGANISMOS NACIONALES

La Comisión Nacional tuvo reuniones con 40 organizaciones no gubernamentales de carácter social y cultural en el tema de los Derechos Humanos, a las cuales se les dio un informe de la Comisión Nacional.

Se firmó un convenio de colaboración con el CENATEL, para proporcionar información referente a la Comisión Nacional y a los procedimientos de la Comisión.

Se firmó un convenio de colaboración con el Procuraduría Social del Estado de Baja California Sur, para colaborar con la implementación de la ley del indulto.

Se firmó un convenio con el Centro de Investigación Científica y Humanística de la U.N.A.M., para realizar el estudio del Control de Documentos de la Comisión. Se firmó un convenio con el Centro de la Intera Norteamericana y el Centro de Informáticos y Estudios Migratorios, convenio de colaboración para documentar el estudio de los trabajadores migratorios ya citado.

Se firmó un convenio de cooperación con las entidades federativas, que así lo solicitan, sobre la nacionalidad y documentos del extranjero y la posible creación de Comités Ejecutivos de Derechos Humanos.



C O N C L U S I O N E S

PRIMERA.- El siglo veinte ha visto un enorme crecimiento en las funciones del Estado y su concomitante crecimiento de poder sobre los asuntos humanos, lo que ha dado lugar al llamado "Intervencionismo del Estado", afectando de cerca la vida diaria de los ciudadanos, ya que tanto sus derechos (vivienda, salud, educación), así como sus obligaciones (Principalmente impositivas), se encuentran en manos de la Administración Pública.

SEGUNDA.- En su actuar, la Administración Pública - puede producir decisiones arbitrarias que vulneren, lesionen o conculquen los legítimos intereses de los gobernados.

TERCERA.- El principio de legalidad es la piedra angular del Estado de Derecho, por lo que la Administración Pública y los órganos que la integran, deben subordinarse a la Ley.

CUARTA.- Pero cuando el acto administrativo dictado por la Administración Pública, adolece de vicios, causando - perjuicios al particular, la legislación administrativa en un afán de mantener el principio de legalidad brinda al ciudadano medios (recursos) para su restablecimiento legal.

QUINTA.- Según la experiencia, los recursos administrativos adolecen de parcialidad por falta de autonomía, ya que se tramitan ante las propias autoridades que se erigen en juez y parte, lo cual ha provocado la creación de los Tribunales Contencioso Administrativo.

SEXTA.- El nombre del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, es tautológico pues se refiere a su competencia territorial, la cual la ejerce únicamente dentro del área del Distrito Federal, en contra de las autoridades locales de esta misma entidad. Dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, sin sujeción a ninguna autoridad en un afán de subordinar a la Ley, el actuar de la Administración Pública Distrital y mantener así los principios del Estado de Derecho.

SEPTIMA.- En la época actual, caracterizada por el crecimiento y desarrollo del gobierno y su gran influencia e ingerencia en la vida privada, ya no son suficientes los elementos tradicionales de defensa del gobernado, tales como los recursos administrativos internos y el proceso ante Tribunales Administrativos y/o Judiciales, por lo que surge la necesidad de un organismo que pueda investigar y proponer soluciones rápidas a los problemas más apremiantes relacionados con el actuar administrativo.

OCTAVA.- En el abanico que nos proporciona el Derecho Comparado, con el fin de encarar esta necesidad, muchos países han adoptado para su gobierno la Institución del Ombudsman, originada en Suecia a principios del siglo pasado.

NOVENA.- Es primordialmente un contralor de la administración, aunque en algunos países alcanza a la administración de Justicia y a la militar.

DECIMA.- Es un contralor no jurisdiccional, sino gestorial de naturaleza administrativa que colabora con el Parlamento en la vigilancia a la Administración Pública.

DECIMA PRIMERA.- Su tarea se limita a investigar e instruir, con facultades discrecionales, los trámites administrativos y los actos en general de la Administración Pública.

DECIMA SEGUNDA.- Este antecedente sueco, ha influido grande y enormemente para que otros países lo implanten con el objeto de corregir los abusos que la Administración Pública realiza en contra de los ciudadanos, y en un afán de humanizar y facilitar el entendimiento entre la Administración y los administrados y limar los roces y desconfianza que en la práctica existen.

DECIMA TERCERA.- Como un trasunto del Ombudsman, -- surge en nuestro país la Procuraduría Social, la cual tratará de encauzar la actuación discrecional de la Administración Pública del Distrito Federal, para verificar su razonabilidad, prontitud, honestidad y eficacia, constituyéndose en defensor de los administrados en esta ciudad.

DECIMA CUARTA.- Este medio de control comprende también la acción de las personas públicas no estatales (prestadores de servicios en virtud de una concesión otorgada), así como organismos descentralizados locales.

DECIMO QUINTA.- Consideramos que más que medio de control, deba ser concebido como medio de defensa de oficio; y no sólo por instancia de un particular, o a pedido o denuncia de parte, sino también por iniciativa propia.

DECIMO SEXTA.- Para que funcione como medio de defensa y sea realmente válido y no mero disfraz; no basta su implantación, sino que es necesario, previamente educar a todos los funcionarios y empleados que integran nuestra burocracia local, para que sin sentirse atacados en sus grandes poderes y facultades que de hecho o de derecho tienen, no se muestren apáticos a las resoluciones y recomendaciones de la Institución y las observen en aras de la perfección y humanización de la administración.

DECIMO SEPTIMA.- Por último creemos firmemente que para que pueda ser considerado como un avance en el sistema democrático deba salir de la tutela del Poder Ejecutivo, para ser un órgano de la Asamblea de Representantes de Distrito Federal, la cual por mandato constitucional tiene la función de ser gestor de los ciudadanos.

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

LIBROS

- 1.- ALESSIO ROBLES, VITO. "El Pensamiento del Padre -- Mier". 2a. Edic. Colección Metropolitana, México 1978.
- 2.- BARRERA GRAF, JORGE. "La Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM y la Institución del Ombudsman en - Suecia". México, UNAM 1986.
- 3.- BRISEÑO SIERRA, HUMBERTO. "El Proceso Administrati- vo en Iberoamérica". UNAM, Instituto de Investigaciones Juri- dicas, México 1968.
- 4.- BIELSA, RAFAEL. "Compendio de Derechos Administrati- vo". Editor Roque de Palma, Buenos Aires 1957.
- 5.- CARRILLO FLORES, ANTONIO. "La Justicia Federal y la Administración Pública". 2a. Edic. Editorial Porrúa, México - 1973.
- 6.- CORTIRAS PELAEZ, LEON. "Poder Ejecutivo y Función - Jurisdiccional" UNAM, México 1982.
- 7.- DE PIÑA VARGA, RAFAEL. "Diccionario de los Organos - de la Administración Pública Federal". Editorial Porrúa, Méxi- co 1983.
- 8.- ESCOLA HECTOR, JORGE. "Tratado General de Procedi- mientos Administrativos". 2a. Edic. act. Editorial de Palma, - Buenos Aires 1981.

- 9.- FRAGA, GABINO. "Derecho Administrativo". 22a. Edic. Editorial Porrúa, México 1982.
- 10.- GUERRERO, OMAR. "La Administración Pública del Estado Capitalista". Distribuciones Fontamara, S.A., México 1986.
- 11.- GONZALEZ COSIO, ARTURO. "El Poder Público y la Jurisdicción en Materia Administrativa en México". 2a. Edic. - act. Editorial Porrúa, México 1982.
- 12.- MARTINEZ VERA, ROGELIO. "Nociones de Derecho Administrativo". 4a. Edic. Editorial Banca y Comercio, México -- 1985.
- 13.- MORENO, DANIEL. "Derecho Constitucional Mexicano". 9a. Edic. Editorial Pax, México 1985.
- 14.- OLIVERA TORO, JORGE. "Manual de Derecho Administrativo". 4a. Edic. Editorial Porrúa, México 1976.
- 15.- RIOS ELIZONDO, ROBERTO. "El Acto de Gobierno: El Poder y el Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, México - 1975.
- 16.- RIOS GONZALEZ, MANUEL DEL. "Compendio de Derecho - Administrativo". Editorial Cárdenas, México 1981.
- 17.- ROWAT, DONALD C. "El Ombudsman, el Defensor del - Ciudadano". Fondo de Cultura Económica, México 1986.
- 18.- RUIZ MASSIEU, JOSE FRANCISCO y LOZANO HERNANDEZ WILFRIDO. "Nueva Administración Pública Federal". Editorial -- Tecnos, S.A., México 1977.

- 19.- SERRA ROJAS, ANDRES. "Derecho Administrativo" (Tomo I y II).- 10a. Edic. Editoria Porrúa, México 1981.
- 20.- URZUA MACIAS, EFRAIN. "Teoría General del Derecho Administrativo". 4a. Edic. Editorial Universidad de Guadalajara, México 1971.
- 21.- VAZQUEZ GALVAN, ARMANDO y GARCIA SILVA, AGUSTIN. - "El Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Distrito Federal. Ediciones Orto S.A., México 1977.

DIARIOS Y REVISTAS

- 1.- D.O.F. del 25 de enero de 1989, bajo el rubro del - "DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL", y como un acuerdo se -- crea la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal.
- 2.- D.O.F. del 17 de julio de 1989, bajo el rubro del - "DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL", y como Manual de Organización de la Procuraduría Social del Departamento del Distrito federal.
- 3.- D.O.F. del 6 de junio de 1990 y como decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.
- 4.- D.O.F. del 1º de agosto de 1990, bajo el rubro de la "SECRETARIA DE GOBERNACION", y como Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

- 5.- AGUILAR VILLANUEVA, LUIS. "Los Objetos de Conocimiento de la Administración Pública". Ibid.
- 6.- AGUIRRE HERNANDEZ, JORGE MANUEL. "Las Empresas Públicas en México". Jurídica No. 11, junio, México 1976.
- 7.- BARRIOS DE ANGELIS, DANTE. Revista Uruguaya de Derecho Procesal. Fundación de Cultura Procesal. No. 3. Montevideo, Uruguay 1980.
- 8.- BRISEÑO SIERRA, HUMBERTO. Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Julio, México Distrito Federal 1972.
- 9.- CADENA ROJO, JAIME. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación 2do. Número extraordinario, México 1966.
- 10.- CARPIZO MAC GREGOR, JORGE. Revista del Tribunal de lo contencioso Administrativo. Julio, México, Distrito Federal 1972.
- 11.- FAIREN GUILLEN, VICTOR. Revista Uruguaya de Derecho Procesal. No. 3, Montevideo Uruguay 1979.
- 12.- FAIREN GUILLEN, VICTOR. Revista de Estudios Políticos. Nueva Epoca. No. 21 Mayo-Junio, Montevideo Uruguay 1981.
- 13.- FIX-ZAMUDIO, HECTOR. Memoria de el Colegio Nacional. Tomo IX. No. 3 México 1980.
- 14.- FIX-ZAMUDIO, HECTOR. "Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano". El Colegio Nacional No 1, México 1983.

- 15.- FIX-ZAMUDIO, HECTOR. Memoria de el Colegio Nacional. TomoIX No. 2, México 1979.
- 16.- FIX-ZAMUDIO, HECTOR. "Legislación y Jurisprudencia", Gaceta Informativa, Año 10 Vol. 10. Septiembre-Diciembre. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1981.
- 17.- FLORES ZAVALA, ERNESTO. Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Julio, México, Distrito Federal - 1972.
- 18.- GARCIA CARDENAS, LUIS. "Antecedentes y Desarrollo - de la Administración Pública en México". Revista de la Administración Pública No. 54 Abril-Junio, INAP, México 1983.
- 19.- J. LA ROCHE, HUMBERTO. Revista de la Facultad de Derecho. Universidad de Zulia No. 9, Maracaibo, Venezuela 1967.
- 20.- LARES, TEODOSIO. "Derecho Administrativo". Revista de Administración Pública nO. 50. Abril-Junio. INAP, México 1982.
- 21.- MAC DERMOT, NIALL. Comisión Internacional de Juristas. Nos. 20, 21, JUNIO-Diciembre, México 1978.
- 22.- MOLDES RODRIGUEZ, JUAN A. Revista del Colegio de - Abogados de Puerto Rico, Volumen 44, San José Puerto Rico febrero 1983.
- 23.- NAVA NEGRETE, ALFONSO. Revista del Tribunal Fiscal del Estado de México. Primer Número Extraordinario, México - 1978.

- 24.- NAVA NEGRETE, ALFONSO. "Legislación Comparada de - Justicia Administrativa". Tribunal Fiscal de la Federación. - Poder Judicial, México 1987.
- 25.- NAVA NEGRETE, ALFONSO. "Administración Pública y De recho Procesal Administrativo". El Foro. Quinta Epoca. No. 17 Enero-Marzo, México 1970.
- 26.- PRAT, JULIO A. Revista uruguaya de Derecho Constitu cional y Política. Tomo II No. 9. Octubre-Noviembre, Uruguay, 1985.
- 27.- PRIEGO DURAN, JUAN MANUEL. Documentación Adminis- trativa, No. 96 Diciembre, Madrid, España 1965.
- 28.- RIVERO, JEAN. Colegio de Abogados. Revista de Cien- cias Jurídicas No. 51. Septiembre-Diciembre, San José Costa - Rica 1984.
- 29.- RIVES SANCHEZ, ROBERTO. "Elementos para un Análi- sis Histórico de la Administración Pública Federal en México 1821-1940". Serie II Administración Pública Mexicana. Edicio- nes INAP. Instituto Nacional de Administración Pública, Méxi- co 1984.
- 30.- RODRIGUEZ APAUJO OCTAVIO. "El Perfil Profesional - del Administrador Público". Revista de la Administración Pú- blica No. 54, Abril-junio - 1983. Ediciones INAP. México.
- 31.- ROSA, LUIS DE LA. "Sobre la Administración Pública de México y los medios de Mejorarla". Revista de Administra- ción Pública NO. 50. Abril-Julio. INAP, México 1982.

32.- SERRA ROJAS, ANDRES. Revista del Tribunal Fiscal - de la Federación. Número Extraordinario. Ensayos de Derecho Ad ministrativo y Tributario para Conmemorar el XXV Aniversario de la Ley de Justicia Fiscal México 1979.

33.- VALLINA VELARDE, VICENTE DE LA. Documentación Admi nistrativa No. 156, Noviembre-Diciembre, Madrid, España 1973.