

RAP

ISSN 0482-5209

REVISTA
DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA

MÉXICO, 1998

LAS NUEVAS
PROCURADURÍAS

INAF

97

LAS NUEVAS PROCURADURÍAS

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

RAP

**LAS NUEVAS
PROCURADURÍAS**



INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

No. 97

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.
REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

José Chanes Nieto
Director

ISSN 0482-5209

Certificado de Licitud de Título 2654

Certificado de Licitud de Contenido 1697

No. de Reserva 649-89

Publicación cuatrimestral

Registro número 1021009

Características 21204 1801

Edición

Comité Editorial

© Revista de Administración Pública.

Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Km. 14.5 Carretera libre México-Toluca, Col. Palo Alto

CP 05110. Delegación Cuajimalpa, México, D.F.

Tels. 259 33 40 Y 570 69 45

Número 97, abril, 1998

Impreso y hecho en México

Los artículos que aparecen en esta obra son responsabilidad de los autores y no expresan necesariamente el punto de vista del Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

México, 1998

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra, citando la fuente, siempre y cuando no sea con fines de lucro.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.
Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias
Administrativas

Consejo Directivo Coordinaciones

José Natividad González Parás Presidente	Estados y Municipios José de Jesús Arias Rodríguez
Alejandro Carrillo Castro Guillermo Haro Bélchez Vicepresidentes	Desarrollo y Formación Permanente Elena Jeannetti Dávila
Arsenio Farell Cubillas Sergio García Ramírez Omar Guerrero Orozco Carlos Jarque Uribe María del Carmen Pardo Fernando Solana Morales Jorge Tamayo López-Portillo Javier Treviño Cantú Pedro G. Zorrilla Martínez Consejeros	Consultoría y Asistencia Técnica Ana Guadalupe Villarreal Chapa Investigación y Desarrollo de Sistemas Andrés Andrade Berzabá Programa de Profesionalización del Servicio Público María del Pilar Conzuelo Ferreyra
Alejandro Valenzuela del Río Tesorero	Administración y Finanzas Valentín Yáñez Campero
Néstor Fernández Vertti Secretario Ejecutivo	

COMITÉ EDITORIAL

Andrés Andrade Berzabá, José de Jesús Arias Rodríguez,
José Chanes Nieto, Yolanda de los Reyes,
Néstor Fernández Vertti, Virgilio Jirnénez Durán

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

MIEMBROS FUNDADORES

Antonio Carrillo Flores	Mario Cordera Pastor
Gilberto Loyo	Gabino Fraga Magaña
Rafael Mancera Ortiz	Jorge Gaxiola
Ricardo Torres Gaytán	José Iturriaga
Raúl Salinas Lozano	Antonio Martínez Baez
Enrique Caamaño	Lorenzo Mayoral Pardo
Daniel Escalante	Alfonso Noriega
Raúl Ortiz Mena	Manuel Palavicini
Rafael Urrutia Millán	Jesús Rodríguez y Rodríguez
José Attolini	Andrés Serra Rojas
Alfredo Navarrete	Catalina Sierra Casasús
Francisco Apodaca	Gustavo R. Velasco
Álvaro Rodríguez Reyes	

CONSEJO DE HONOR

Gustavo Martínez Cabañas
Andrés Caso Lombardo
Luis García Cárdenas
Ignacio Pichardo Pagaza
Raúl Salinas Lozano
Adolfo Lugo Verduzco

Índice

Presentación	IX
Concepto de Procuraduría <i>Pedro Ojeda Paullada</i>	
Retos y perspectivas de la procuración de justicia en México en los umbrales del siglo XXI <i>Ursus Juárez Roque</i>	17
Procuraduría Agraria <i>Froylán Hernández Lara</i>	23
Procuraduría Fiscal de la Federación <i>Ismael Gómez Gordillo y Ruelas</i>	33
Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo <i>Francisco Rojas Cuevas</i>	61
Procuraduría Federal de Protección al Ambiente <i>Moisés Medleg</i>	73
Procuraduría Federal del Consumidor <i>Roberto Campa Cifrián</i>	95
Comisión Nacional de Derechos Humanos: Reflexiones acerca de su función, retos y perspectivas <i>MireiJle Roccatti</i>	109

Presentación

El número 97 de la Revista de Administración Pública se ha titulado Las Nuevas Procuradurías, por estar dedicado a instituciones surgidas con posterioridad a la Procuraduría General de la República y a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, así como a otras ya desaparecidas.

Pedro Ojeda Paullada nos introduce al concepto de procuraduría vinculándolo al de justicia, que desborda la vertiente penal para abarcar la defensa de derechos humanos, particularmente de quienes se encuentran con Íimitaciones para ejercerlos y preservarlos, y de la sociedad.

Con diferentes propósitos, señalados en los respectivos estudios incluidos, se han creado organizaciones con el nombre de procuraduría: agraria, fiscal, de la defensa del trabajo, de protección al medio ambiente, del consumidor, de la defensa del menor y la familia, entre otras. Dentro del Gobierno del Distrito Federal se estableció la Procuraduría Social.

Para proteger los derechos de los seres humanos se instituyó, en el ámbito federal, la Comisión de los Derechos Humanos. Posteriormente, por reforma al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se determinó que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados deben establecer organismos de protección de los derechos humanos "que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público", que violen estos derechos. En acatamien-

to del precepto citado se han creado comisiones de derechos humanos o procuradurías, tal es el caso de Guanajuato,

En otras entidades federativas han sido establecidas instituciones especiales, como la Procuraduría Social del Campesino y Asuntos Indígenas en Guerrero. Con propósitos semejantes existe en el orden federal, dentro del Instituto Nacional Indigenista, la Dirección de Procuración de Justicia, dedicada a promover y defender los derechos de los pueblos indígenas.

El numeral 40. de nuestra Norma Fundamental prescribe la igualdad del varón y la mujer ante la ley, la cual protegerá la organización y el desarrollo de la familia. Igualmente consagra el derecho de toda persona a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de los hijos. En su último párrafo impone como "deber de los padres preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental. La ley determinará los apoyos a la protección de menores, a cargo de las instituciones públicas". Al efecto funcionan el Consejo para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y Unidades de Atención de Violencia Intrafamiliar, así como albergues para mujeres maltratadas. Además se ha establecido el Programa Nacional de la Mujer.

La difusión de la nuevas procuradurías, gracias a la colaboración de funcionarios e investigadores de las mismas, es una contribución del Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., a su mejor conocimiento y disfrute por parte de los administradores y de los ciudadanos para quienes están destinadas.

Concepto de Procuraduría

Pedro Ojeda PaulJada

En su vertiente penal, las procuradurías de justicia cumplen un papel fundamental para garantizar el cumplimiento de la ley y la representación social en la persecución de los delitos y, en sus vertientes civil y administrativa, para la defensa de individuos y grupos sociales que se encuentran en dificultad para defender sus derechos y para acceder al sistema de justicia. Por ende, las procuradurías sustentan su legitimidad institucional en la historia y en la protección de los derechos del ser humano.

La procuración de justicia implica la tarea de asegurar el cumplimiento de las normas jurídicas, y al no estar circunscrita únicamente al ámbito penal y a la persecución de delitos, sino que, en múltiples aspectos, defiende los intereses de la sociedad y los de grupos sociales desprotegidos, podemos señalar que el procurador (retomando su etimología romana) tutela, representa, y reitera en la acción cotidiana su compromiso indeclinable de actuar conforme a la ley, con lo cual obtiene el reconocimiento social que merece todo aquél que está al servicio de la justicia.

The Proctorship Concept

Pedro Ojeda Paulludu

In their penal attributions, the proctorships of justice play a fundamental role to guarantee the fulfilment of the law and the social representation in the prosecution of offences, and in their civic and administrative attributions, they are in charge of defending individuals and social groups that experience difficulties in defending their rights and getting access to the judiciary system. Therefore, the proctorships sustain the institutional legitimacy in history and the protection of the human rights.

The management of justice implies the task of guaranteeing the fulfilment of the judiciary rules, and not being exclusively limited to the penal aspects and the prosecution of offences, but also active in the defence of the society's and the socially disadvantaged groups' interests, we can conclude that the procurator (returning to its original Roman etymological meaning) tutors, represents, and reiterates in its everyday action his/her indeclinable compromise of acting in strict observance of the law, with which he/she obtains the social recognition awarded to any individual loyally serving the law.

Concepto de Procuraduría

Pedro Ojeda Paullada

1. Introducción

A lo largo de la historia una de las **misiones prioritarias permanentes** del Estado ha sido la procuración de justicia, piedra de toque para que podamos hablar de un verdadero Estado de Derecho.

Solemos vincular a la procuración de justicia con el Ministerio Público y la persecución de los delitos, y si bien esto no es erróneo, se trata de una verdad parcial. El Procurador es un representante no únicamente de intereses **particulares sino que, en atención a su propia etimología, debe cuidar, debe velar por el respeto a los derechos de la sociedad en su conjunto.** Por ello, en esta aportación recordaremos la existencia de antecedentes de suma importancia que han delineado los matices de nuestra actual procuración de justicia: el procurator y el pretor en el Derecho Romano; los procuradores y solicitadores, **conocidos como trampistas, en el**

Derecho Prehispánico, los procuradores de pobres en el Derecho Indiano y en el México Independiente con Ponciano Arriaga, el Procurador General de la República adscrito, en principio, al Poder Judicial para asentarse, desde 1900, en la administración pública; la Procuraduría de Pueblos, antecedente de la actual Procuraduría Agraria, hasta llegar a nuestro sistema de justicia actual con un mar de procuradurías como la del consumidor; la de protección al ambiente, la de la defensa del trabajo, la burocrática, la social, la de vecinos, la del menor, la del anciano, la militar, y por supuesto, para la defensa de los derechos humanos, antecedente de nuestro ombudsman nacional.

En todos los casos, con un común denominador que se expresa como acceso a la justicia, aunque en muchas ocasiones, los resultados no han sido los esperados, y no pocos los indicadores que acreditan la existencia de una **crisis en nuestro sistema de procuración de justicia.**

N. Antecedentes

Diversos autores nos recuerdan el devenir histórico de la procuración de justicia. Ahora bien, podemos advertir cuando menos la existencia de una doble vertiente en los antecedentes: aquellos que versan sobre figuras encargadas de la formulación de denuncias, y de la persecución de los delitos, y en otra vertiente, advertimos la presencia de procuradores como letrados o representantes que brindan asistencia jurídica a individuos o grupos desprotegidos. Dicha doble vertiente continúa hasta la fecha.

En la antigua Grecia, encontramos figuras como los *temosteti* que eran denunciadores; los *éloros*, encargados de evitar la impunidad cuando el agraviado no acusaba.' Salón fue uno de los temosteti que procuró justicia y reformó al *Aerópago*, proporcionándole la facultad de vigilancia de la aplicación de la ley y procurar justicia en asuntos de homicidio y de atentados en contra de la seguridad del Estado y del exacto cumplimiento de la constitución democrática.'

En el Derecho Romano aparece la pretura en el año 367 a. de J.C., y el pretor tenía la función de administrar justicia a personas provistas del acceso a las *legis ectioties'* y si bien existían otras fi-

guras como los *quaestori*, *curiosi*, *stationari* o *irencas*, *advocati flsci* y los procuradores' *Caesaris*, es el pretor romano la figura histórica que tiene los perfiles embrionarios de un procurador de justicia actual."

Durante la Edad Media destacan tres figuras fundamentales: los Procuradores del rey,' el Attorney General,⁸ y el Ministerio Fiscal." Más adelante, encontramos en las Partidas, al Patronus fisci, "ame puesto para razonar e defender en juicio todas las cosas e los derechos que pertenecen a la Cámara del Rey".¹⁰

En el México prehispánico, sí bien el historiador jesuita Francisco Javier Clavijero declara que no había abogados, sino que sólo se preparaban hombres para la judicatura, Fray Bernardino de Sahagún señala, en el ámbito de los Tribunales Menores Urbanos, la existencia de los que él llama trampistas: procuradores y solicitadores, a quienes coloca entre brujos, hechiceros, astrólogos y "nigrománticos". "El procurador favorece a una banda de los pleitantes, por quien es su negocio, vuelve mucho y apela, teniendo poder y llevando salario por ello... El solicitador nunca para, anda siempre solícito y listo... muchas veces deja de comer y de dormir, y anda de casa en casa solicitando los negocios, los cuales trata de buena tinta, y con temor o recelo, de

que por su descuido no tengan mal suceso los negocios. El mal solicitador es flojo y descuidado, lerdo y encandilador para sacar dineros y fácilmente se deja cohechar, porque no hable más en el negocio o que mienta, y así suele echar a perder los pleitos".

Durante la colonia, la administración de justicia pertenecía a las Audiencias. La Audiencia de México, claro ejemplo de la fusión entre la justicia y la administración política, era chancillería y **conocía de las causas tanto civiles como criminales**, en tres salas. El Presidente nato de la Audiencia de México fue el Virrey de la Nueva España, y por debajo de él, existía una serie de funcionarios y empleados públicos, denominados subalternos, entre ellos, los procuradores" que intervenían en los procedimientos cuando estaban involucrados menores de 25 años o indios.

Si bien en la baja Edad Media se planteaba la necesidad de que la Corona estuviera representada en los tribunales superiores, el valor defendido no sólo radicaba en la Ley, sino en el poder y autoridad del Soberano. Más adelante, a falta de algún particular, o en su refuerzo, el Fiscal actuaba como acusador; mas no lo hacía en nombre de la sociedad ni pretendía salvaguardar los valores sociales. Lo hacía como manifestación del poder del mismo Monarca, quien en virtud de su señoría natu-

ral debía defender a sus vasallos. Así, no es sino hasta la aparición de la corriente racionalista según la cual las leyes son dadas en función de un bien social, cuando se empieza a ver el sistema de fiscalías como representante de la sociedad."

En relación con la época colonial las Leyes de Indias" nos aportan información interesante.

Señalan que otro tribunal ordinario era el Consejo real y Supremo de Indias, encabezado por el Presidente, y con Ministros funcionarios y subalternos, entre ellos un procurador de pobres que generalmente, asumía la defensa del inculcado." Transcribimos a continuación algunas de ellas:

Ley décimo quinta: Que den a los procuradores el conocimiento que les pidieren de los papeles que les entregaren.

Ley décimo novena: Que para las probanzas que se hubieren de hacer por receptor, el abogado, y procurador entreguen el interrogatorio dentro de seis días, o le paguen el salario.

Ley vigésimo quinta y Ley vigésimo séptima: Que el salario del abogado y procurador de pobres no se pague de la real hacienda.

Ley vigésimo sexta: Que los abogados no dilaten los pleitos, y de los indios se paguen con moderación y que los abogados de pobres asistan a la vista de cárcel, y los procuradores los prevengan con los procesos.

Por su parte, las Leyes VI y VII implican un antecedente de la procuración de justicia en materia agraria.

Ley sexta: Que las tierras se repartan con asistencia del Procurador del Lugar. Al repartimiento de las vecindades, caballerías, y peonías de tierra, que se hubieren de dar a los vecinos: Mandamos, que se halle presente el Procurador de la Ciudad o Villa donde se ha de hacer.

Ley décimo séptima: Que no se admita a composición de tierras, que hubieren sido de los Indios, o con título vicioso, y los Fiscales y Protectores sigan su justicia. Para más favorecer o amparar a los Indios, y que no reciban perjuicios: mandamos que las composiciones de tierras, no sean de las que los Españoles hubieren adquirido de Indios contra nuestras Cédulas reales, y Ordenanzas, o poseyeren con título vicioso, porque en estas es nuestra voluntad, que los Fiscales-Protectores, o de los de las Audiencias, si *no* huviere Protectores-Fiscales, sigan su justicia, y el derecho, que les compete por Cédulas y Ordenanzas, para pedir nulidad contra semejantes contratos. Y encargamos a

los Virreyes, Presidentes y Audiencias, que les den toda asistencia para su entero cumplimiento.

En la Recopilación de 1680 se hace mención a dos fiscales: uno de lo Civil y otro de lo Penal. Posteriormente hubo un tercer fiscal también encargado de asuntos civiles. En 1777 se dictó un decreto por el que se creaba una Piscal-Hamás, especializada en los asuntos de la Real Hacienda. Conforme a la Constitución de Cádiz de 1812, correspondía a las Cortes determinar el número de magistrados que habían de componer el Tribunal Supremo y Audiencias de la Península y Ultramar. En octubre de 1812 se dispuso que en la Audiencia de México hubiera dos fiscales y, por decreto del 13 de septiembre de 1813, las Cortes dividieron los partidos judiciales y ordenaron que en cada uno hubiera un Promotor Fiscal que fuera letrado y nombrado por el jefe político superior de la provincia, oyendo el parecer de la Audiencia. Sus funciones principales eran: defender intereses tributarios de la Corona; perseguir los delitos y ser acusadores en el proceso penal; y asesorar a los órganos que tenían a su cargo la administración de la justicia."

M. Génesis de la Procuraduría General de la República

En el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, da-

do en Apatzingán en octubre de 1814, se preveía la existencia de dos fiscales, uno para lo civil y otro para lo criminal. En la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, se dispuso que la Corte Suprema de Justicia se compondría de once ministros, distribuidos en tres salas, y de un fiscal. En lo concerniente a la institución del promotor fiscal en los tribunales de circuito, se dijo que dichos tribunales se compondrían de **“un Juez Letrado, un Promotor Fiscal... y dos asociados, según dispongan las leyes”**.

Posteriormente, en las Bases para la Administración de la República, del 22 de abril de 1853, se establecía que **“para que los intereses nacionales sean convenientemente atendidos en los negocios contenciosos que se versen sobre ellos, ya estén pendientes o se susciten en adelante, promover cuanto convenga a la Hacienda pública y que se proceda en todos los ramos con los conocimientos necesarios en punto de derecho, se nombrará un Procurador General de la Nación”**,

En la Ley Lares, de diciembre de 1853, se señaló que el Procurador General de la Nación representaba los intereses del gobierno. En la Constitución de 1857 se incorpora la existencia del Fiscal y la del Procurador General en el Poder Judicial. En julio de 1862 se dicta el reglamento de la Suprema Cor-

te de Justicia. en donde se determinan como funciones del Procurador General las de intervenir en todos los negocios que, siendo ventilados en la Corte, **implicaran algún interés en la Hacienda Pública**. Durante esta época, podemos apreciar que el Procurador ya se ha convertido en el representante de la nación y que hacia pedimentos ante tribunales federales y juzgados de distrito.

Hacia el crepúsculo del siglo XIX se presentó ante el Congreso de la Unión, **una iniciativa que suprimía los cargos de Fiscal y Procurador General de la Suprema Corte de Justicia, creando la Procuraduría General de la República, que absorbía las funciones del Ministerio Público.**" El artículo 96 de la Carta Magna reformado en 1900 quedó en los siguientes términos. "La Ley establecerá y organizará los Tribunales de Circuito, los Juzgados de Distrito y el Ministerio Público de la Federación. Los funcionarios del Ministerio Público y el Procurador General de la República que ha de presidirlo, serán nombrados por el Ejecutivo".

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, el artículo 21 que fundamenta la institucionalización del Ministerio Público, se vincula con el artículo 102, reformado en diciembre de 1994, que dispone que el Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador

General de la República, designado por el Titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente."

En el marco de la administración pública, destaca la Ley de Secretarías de Estado expedida por Venustiano Carranza en abril de 1917, con seis secretarías y tres departamentos. El Departamento Judicial recibió la denominación de Procuraduría General de la Nación. En abril de 1934 se expidió la Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás Dependencias del Poder Ejecutivo Federal, en la que se incluyó a la Procuraduría General de la República.

Por último, si bien la vigente Ley Orgánica de la Administración Pública Federal³ señala como dependencias de la Administración Pública Centralizada a las Secretarías de Estado, a los Departamentos Administrativos y a la Consejería Jurídica, la propia Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República⁴ dispone en su artículo 56 que para los efectos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Procuraduría General de la República se considera parte integrante de la administración pública federal centralizada, y en consecuencia son sujetos de las responsabilidades a que se refiere dicho título y la legislación aplicable, los funciona-

rios y empleados, y en general, toda persona que desempeñe un cargo, comisión o empleo de cualquier naturaleza de la institución.

La Procuraduría General de la República es la institución, por antonomasia, encargada de procurar justicia tanto en el orden federal como en el estatal⁵ ahora bien, como hemos dicho, los engranajes de la procuración de justicia no se agotan con la procuración de justicia en el ámbito penal, sino que también han existido otras instituciones que por su carácter histórico y por su función social, es menester incluir en este desglose.

IV. Procuraduría de Pobres

En nuestro país hubo intentos desde el siglo pasado por otorgar al hombre mecanismos de defensa frente al poder y para afrontar ancestrales injusticias sociales.

En 1847, el mismo año en que Crescencio Rejón introdujera el Amparo, el notable liberal Ponciano Arriaga propuso al Congreso de San Luis Potosí la creación de la Procuraduría de Pobres, con el propósito de defender a los desamparados de las injusticias, atropellos y excesos realizados por algunas autoridades y agentes públicos, también tenían la misión de procurar el mejoramiento de las condiciones de vida de las perso-

nas pobres, favoreciendo su ilustración y bienestar.²²

La exposición de motivos contiene aspectos interesantes sobre esta figura:

- "Hay en medio de nuestra sociedad una clase desvalida... se compone de todos aquellos infelices que no habiendo tenido la suerte de heredar un patrimonio, ni la forma de **adquirir educación, se encuentran sumergidos** en la ignorancia y en la miseria, se ven desnudos y hambrientos, por todas partes vejados, en todas partes oprimidos. Sobre esta clase recae sobre lo común no solamente el peso y rigor de las leyes, sino también, y esto es más terrible, la arbitrariedad e injusticia de muchas autoridades y de muchos agentes públicos".
- "¿Qué hace, pues, el hombre miserable cuando es víctima de uno de esos abusos? Calla y sufre... Los oídos de algunos jueces sólo pueden ser heridos por un sonido... el metálico ¿A dónde, pues acudirá el desvalido? ¿qué recursos le presta la sociedad? ¿qué hará el pobre en medio de su desgracia?".
- "Tal vez la intuición que hoy comienza bajo mis débiles auspicios, podrá dar los más felices resultados y con el tiempo na tan solamente economizar los padecimientos de nuestro pobre pueblo, sino también

operar grandes mejoras en su situación social, en sus costumbres, en sus necesidades físicas y morales".

Si bien esta institución no logró cabalmente sus resultados, ni trascendió en otras legislaciones del país, es un antecedente registrable sobre las instituciones para la protección de los derechos humanos.²³

V. De la Procuraduría de Pueblos a la Procuraduría Agraria

En diciembre de 1921 se publicó el Decreto que creaba las Procuradurías de Pueblos. El artículo 40. disponía que "se establece en cada Entidad Federativa la Institución de Procuraduría de Pueblos, para patrocinar a los pueblos que lo desearan, gratuitamente, en sus gestiones de dotación o restitución de ejidos, dependiendo el nombramiento y remoción de los Procuradores, de la Comisión Nacional Agraria".

El lo. de enero de 1934, el Partido Nacional Revolucionario, en su Plan Sexenal señaló que la Procuraduría de Pueblos coadyuvaría en el reparto agrario en los siguientes términos: "por conducto de la Procuraduría de Pueblos, se agitará conscientemente a los núcleos de población con objeto de que se

presenten todas las solicitudes de dotación de tierras, pues es el propósito del Ejecutivo Federal, dar el mayor impulso posible hasta llegar si no a la completa resolución del problema, en razón del tiempo, sí cuando menos a cumplir con el artículo 27 constitucional y con las aspiraciones de nuestras grandes masas de población rural en el mayor porcentaje posible, por ser ese problema uno de los que animaron los principios fundamentales de la Revolución y una de las conquistas definitivas que después de la lucha armada llegó a cristalizar en texto constitucional". Tan sólo dos semanas más tarde, la Procuraduría de Pueblos pasaría a formar parte del incipiente Departamento Agrario."

En julio de 1953 se dio otro paso en esta evolución cuando el Presidente Ruiz Cortines promulgó el Decreto que integraba la Procuraduría de Asuntos Agrarios. En los considerandos se reconoce que en diversas etapas históricas del proceso agrario ha sido necesaria la existencia de procuradurías encargadas de orientar y facilitar las gestiones de los núcleos de población ante las autoridades respectivas para la rápida solución de los problemas inherentes a la adjudicación y tenencia de la tierra, y que la creación de las procuradurías de asuntos agrarios activaría la solución de los problemas de la clase campesina. Los procuradores agrarios tenían a su cargo el asesoramiento gratuito de

los campesinos que necesitaran hacer gestiones legales ante las autoridades y oficinas agrarias competentes.

Por otra parte, el artículo 30. del Reglamento de la Procuraduría de Asuntos Agrarios" asignaba las siguientes funciones de carácter general: asesoramiento gratuito, a petición de parte, a los solicitantes de tierras yaguas, a los campesinos que han sido o en lo futuro sean dotados de las mismas, en los problemas jurídicos, administrativos, etcétera, que se susciten con motivo de sus gestiones o de la defensa de sus legítimos intereses.

En 1985 se reformó el artículo 27 constitucional la obligación del Estado de brindar asesoría legal a campesinos." En abril de 1989 se publicó el Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, en cuyo artículo 17 se incluye a la Dirección General de Procuración Agraria, con el propósito de emitir las normas, lineamientos y disposiciones necesarias para el eficaz funcionamiento de las procuradurías sociales agrarias de las delegaciones, así como supervisar su operación.

Llegamos a 1992, y a la reforma al artículo 27 constitucional que, en su fracción XIX, dispone que el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, y apoyará la asesoría legal de los campesinos. Se señala que la ley esta-

blecerá un órgano para la procuración de justicia agraria. Con esa base, la Ley Agraria" destinada su Título Séptimo a la Procuraduría Agraria definiéndola como un organismo descentralizado de la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, sectoriado de la Secretaría de la Reforma Agraria.

La Procuraduría Agraria tiene funciones de servicio social y está encargada de la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avecindados y jornaleros agrícolas, mediante la aplicación de las atribuciones señaladas en la ley.

En julio de 1992 se modificó la Ley Federal de las Entidades Paraestatales," y el artículo 30. se expresa que la Procuraduría Agraria, atendiendo a sus objetivos y a la naturaleza de sus funciones, queda excluida de la observancia del presente ordenamiento. Finalmente, el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1996 estructura y establece las bases de su organización y funcionamiento:

La Procuraduría promoverá la pronta, expedita y eficaz administración de la justicia agraria, tendente a garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de

la tierra y comunal, en los terrenos nacionales, en las colonias agrícolas y ganaderas y en la propiedad privada rural. Asimismo, llevará a cabo acciones orientadas a elevar el nivel de vida en el campo, a consolidar los núcleos de población y proteger los derechos que la Ley otorga a los sujetos agrarios. Proporcionará servicios de representación y gestoría administrativa y judicial, así como orientación y asistencia (artículo 40.).

Para el ejercicio de sus facultades, la Procuraduría estará a cargo de un Procurador Agrario, que representa a la Procuraduría y conduce la política de su actuación (art. 80. y 11).

VI. Otras Procuradurías

Existe, con particular auge en las últimas dos décadas, una gama de organismos de carácter administrativo que tiene a su cargo la defensa de los derechos de la población en determinado tipo de relaciones jurídicas, así como a sectores desprotegidos.

VI.1. Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo

Es un organismo desconcentrado dependiente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en el ámbito federal y del gobierno de las entidades federativas y del Distrito Federal en el ámbito

local, que tiene funciones de representación, asesoría, prevención, denuncia, coordinación y conciliación en beneficio de los trabajadores y de los sindicatos obreros. A pesar que desde 1929 se había federalizado la facultad de legislar en materia de trabajo y no obstante que el primer cuerpo normativo de alcances nacionales fue la Ley Federal del Trabajo como una de las autoridades laborales, es hasta el 11 de septiembre de 1933 cuando se publica el reglamento correspondiente a dicha dependencia. A este siguieron los de 24 de noviembre de 1944 y el vigente, de 2 de junio de 1975.²⁹

VI.2. Procuraduría Federal de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado

En el artículo 122 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se señala que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje contará con una Procuraduría para la defensa de los intereses de los trabajadores y que, en forma gratuita, los represente o asesore, en las cuestiones que se relacionen con la aplicación de la Ley. Un amplio porcentaje de demandas promovidas por dicha Procuraduría obtiene laudos favorables a los trabajadores, lo que habla de la buena marcha de dicho organismo en beneficio de los trabajadores al servicio del Estado.

VI.3. Procuraduría Federal del Consumidor

Se define como un organismo descentralizado de servicio social, con funciones de autoridad, con personalidad jurídica y patrimonio propios, para promover y proteger los derechos e intereses de la población consumidora." Fue creada en Febrero de 1976, tiene *inter elie*, las siguientes facultades: representar los intereses de la población consumidora ante cualquier clase de autoridades administrativa y jurisdiccionales, representar colectivamente a los consumidores ante instituciones públicas u organismos privados, proveedores de bienes y prestadores de servicios; estudiar y proponer medidas encaminadas a proteger los derechos de los consumidores; asesorar a éstos en forma gratuita; denunciar ante las autoridades que correspondan los casos de violación de precios, normas de calidad, peso, medida, y otras características de productos y servicios; conciliar las diferencias entre consumidores y proveedores fungiendo como amigable componedor entre las partes; en general, velar dentro de su ámbito de competencias por el cumplimiento de las leyes y de los reglamentos que rigen los asuntos relativos al consumo y a los servicios. Preside este organismo un Procurador Federal del Consumidor. Hasta el momento los resultados sociales de dicha Procuraduría han sido muy positivos. En su tarea permanente

de servicio social despliega una amplia campaña publicitaria a través de los más efectivos medios de comunicación masiva, con el fin de orientar a la población consumidora tanto en sus compras como en la obtención de servicios.

VI.4. Procuraduría de los Vecinos de la Ciudad de Colima

Establecida en noviembre de 1983, con la función de recibir quejas ciudadanas e investigar sobre las mismas ante las autoridades municipales. Dicha institución se generalizó y se institucionalizó en la Ley Orgánica Municipal de Colima, señalando que los cabildos municipales pueden designar, a propuesta del Presidente Municipal a un funcionario con atribuciones de recibir e investigar las quejas de los habitantes del respectivo municipio, contra la actividad de la administración pública local, así como proponer soluciones y rendir los informes anuales correspondientes."

VI.5. Procuraduría para la Defensa de los Indígenas. Procuraduría Social de la Montaña

En 1986, en Oaxaca, se creó la Procuraduría para la Defensa de los Indígenas, organizada en regiones para atender las diversas quejas. En 1987 se creó la Procuraduría Social de la Montaña en Guerrero encargada de proteger los intereses de los indígenas.

VI.6. Procuraduría de Protección Ciudadana de Aguascalientes

Apareció en 1988 en el marco de la Ley de Responsabilidades para Servidores Públicos, fue la primera institución estatal mexicana nacida bajo la inspiración del ombudsman sueco.³²

VI.7. Procuraduría Social del Distrito Federal

Creada en enero de 1989, con la función de investigar las quejas que se presenten en contra de autoridades administrativas de la capital. Es un órgano desconcentrado del gobierno y se considera una instancia que atiende las quejas de los habitantes del Distrito Federal en asuntos administrativos y que tengan que ver con la prestación de servicios públicos.

VI.8. Procuraduría Federal de Protección al Ambiente

Encuentra su fundamento en la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, con atribuciones *inter alia*, de vigilar el cumplimiento de la legislación, normas, criterios y programas para la protección, defensa y restauración del ambiente; promover la participación y responsabilidad de la sociedad en la formulación y aplicación de la política ecológica; recibir y canalizar ante las autoridades competentes, las quejas y denuncias adminis-

trativas de la ciudadanía y de los sectores públicos, social y privados, por el incumplimiento de la legislación, normas, criterios y programas ecológicos; velar por los intereses de la población en asuntos de protección y defensa del ambiente; asesorar sobre las consultas planteadas por la población, en asuntos de protección y defensa del ambiente, así como realizar auditorías ambientales y denunciar, ante el Ministerio Público Federal, los actos, omisiones o hechos ilícitos que impliquen la comisión de delitos, a efectos de proteger y defender al ambiente.

VI.9. Procuraduría de la Defensa del Menor

Esta instancia protectora de menores y en general de los integrantes del núcleo familiar, ha sido ampliamente reconocida por la labor social que realiza.

VI.10. Procuraduría de la Defensa del Anciano

Surgió en 1979 como Departamento del Instituto Nacional de la Senectud (INSEN), y su propósito esencial es procurar asistencia social a las personas con más de 60 años de edad, para asesorarlas en procedimientos jurídicos y en cuestiones de asistencia, además de orientarlos sobre sus derechos y obligaciones, tomando en cuenta que las personas de la tercera edad tienen derecho a ser tratados por las autorida-

des en forma cortés, respetuosa y digna en las instancias civiles, penales y de cualquier índole.

VI.11. Procuraduría General de Justicia Militar

Es el órgano del fuero de guerra instituido para inquirir sobre los actos ilícitos cometidos contra la disciplina militar, consignar a los inculpados ante los tribunales castrenses y realizar las actuaciones necesarias en los procesos para obtener las sentencias correspondientes, demandando su cabal ejecución. Igualmente cumple la misión de asesorar al alto mando en los negocios jurídicos de su competencia. Está encabezado por un Procurador, nombrado por el Presidente de la República, y debe tener título de Licenciado en Derecho, con grado de General Brigadier. Esta institución no sólo tiene el importante encargo de velar por el imperio de la legalidad, sino también el de asegurar la más recta y limpia conducta militar como principio ineludible y condición básica para el cumplimiento de los deberes militares."

VII. Conclusión

Como se ha visto, en su vertiente penal, las procuradurías desempeñan un papel fundamental para garantizar el cumplimiento de la ley y la representación social en la persecución de los delitos, y en sus vertientes civil y admi-

nistrativa, para la defensa de individuos y grupos sociales que se encuentran en dificultad para defender sus derechos y para acceder al sistema de justicia. Por ende, las procuradurías sustentan su legitimidad institucional, en la historia, y en la protección de los derechos del ser humano.

La procuración de justicia implica la tarea de asegurar el cumplimiento de las normas jurídicas, y, al no estar circunscrita únicamente al ámbito penal y a la persecución de delitos, en múltiples aspectos defiende los intereses de la sociedad y de los grupos sociales desprotegidos. Podemos concluir que el procurator (retomando su etimología romana) tutela, representa, y reitera en la acción cotidiana su compromiso indeclinable de actuar conforme a la ley, con lo cual obtiene el reconocimiento social que merece quien está al servicio de la justicia.

Notas:

¹ En ese tenor -señala el Programa Nacional de Procuración de Justicia 1995-2000, el Ejecutivo Federal parte del reconocimiento de errores y deficiencias y del grave deterioro en que se han visto inmersas las instituciones de procuración de justicia y particularmente los cuerpos policíacos, pero expresa una firme voluntad política para lograr su transformación, dentro del marco de la ley, y restablecer así la confianza ciudadana en sus instituciones y en el Estado de Derecho.

¹ Gareia Ramírez, Sergio, **Curso de Derecho Procesal Penal**, Porrúa, México, 1989, p. 252

³ Benitez Treviño, H. **Filosofía y Praxis de la Procuración de Justicia**, Porrúa. México, 1994, p. 9

⁴ Margadant S., G. **Derecho Romano**, Esfinge, México, 1988, p. 143

⁵ Si bien en el derecho sustantivo la representación era casi desconocida, en el derecho procesal se permitía la representación con bastante generosidad: cualquier actor o demandado podía hacerse representar por un cognitor (instituido de manera muy formal) o por un procurator (un apoderado procesal instituido sin observar muchos requisitos, pero que debía dar fianza para garantizar que su apoderado reconocería lo efectuado por él, es decir, *la cautio ratam rem dominum asbiturums*. En relación con este último, tenía todas las características de un *gestor negotiorum*, y podía estar encargado de uno o varios asuntos especiales, o bien su mandato era general y comprendía la administración del patrimonio entero: "*Procuretos suam vel omnium rerum, vel unius rei esse potest...*" (en **Ulpiano, de procur**, III, 3).

⁶ Benitez Treviño, op. cit. p. 13

⁷ Creados en 1303 por Felipe el Hermoso, Rey de Francia, quien dictó una ordenanza que los facultaba para representarlo ante los tribunales

⁸ Creado en Inglaterra en 1277, elegido y nombrado por el Rey, era el funcionario responsable de los asuntos legales de la Corona, y fungía como asesor jurídico del gobierno.

⁹ Creado por una ley del Fuero Juzgo en España: "*que no traten ello (el Rey y los obispos) el pleito por sí, más por sus mandaderos*".

¹⁰ Ley 12, RU. 18, PartA

¹¹ Sahagún, Fray Bernardino de, **Historia General de las Cosas de Nueva España**, t. II, p. 195 (citado por Romero Vargas Yturbide, I. **Organización Política de 101 Pueblos de Anáhuac**, Luciérnaga, México, 1957, p. 296

¹² Es fácil la confusión entre abogados y procuradores, pues la diferencia entre ellos es muy tenue. Ambos son letrados, pero un abogado era un perito en derecho que asesoraba a los legos, principalmente en los juicios, mientras que el procurador era un simple representante de las partes ante los tribunales; es decir, el primero daba consejos legales y el segundo realizaba las diligencias judiciales a nombre de su representado (nos refiere Teresa Lozano en **La Criminalidad**

en la Ciudad de **México 1800-1821**, Grupo Editorial Siete, México, 1996, p. 1851.

¹³ Procuraduría General de la República, **Apuntes y documentos** para la historia de la **Procuraduría General de la República**, México, 1987, p. 14

¹⁴ Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias mandadas a imprimir y publicar por la Magestad Católica del Rey Carlos II (18 de mayo de 1680)

¹⁵ Son contratantes las diversas actitudes adoptadas hacia los Procuradores durante la colonia. Los conquistadores aducían que la existencia de abogados y procuradores en las nuevas tierras sirve únicamente para fomentar pleito y quitar sosiego y hacienda a los vecinos y moradores de ellas, y bajo el gobierno de Hernán Cortés, se pregonó "una cédula de su magestad para que no oviese en esta tierra letrados ni procuradores". El 5 de abril de 1528, Carlos V expidió una cédula para la real Audiencia de México: "Abogados y procuradores no los aya. Por parte de los conquistadores y pobladores de la dicha tierra, nos haya seydo fecha relación. que de aver en ella letrados y procuradores se siguen muchos males pero que de no los aver nace otros inconvenientes Me fue suplicado. y pedido por merced, diesse licencia, para q los pleytos no aya dilación. y las partes alcansenjusticia" (*Cedulario de la Nueva España*, 1563, citado por Del Arenal Fenochio. J. Oc **Abogados y Leyes de Indias** hasta la **Recopilación** de 1680.

¹⁶ Procuraduría General de la República, op. cit., p. 15

¹⁷ Se puede leer en los incisos correspondientes de la iniciativa lo siguiente: "34. La voz fiscal designa a la persona que debe promover en los asuntos de la Hacienda Pública y señala también al representante de la sociedad en los negocios del orden penal. Procurador es el que. en virtud de poder o facultad de otro ejecuta en su nombre alguna cosa, y ambas entidades indican el agente, el defensor de determinados intereses, el encargado de exigir la aplicación de la ley federal y de promover todo lo conducente a la eficacia de las prescripciones constitucionales

¹⁸ Incumbe al Ministerio Público de la Federación la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculpados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de la justicia sea pronta y expedita; pedir la apli-

cación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine. El Procurador General de la República intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de esta Constitución (acciones de inconstitucionalidad). En todos los negocios en que la Federación fuese parte; en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales y en los demás en que deba intervenir el Ministerio Público de la federación, el Procurador General lo hará por sí o por medio de sus agentes. Hasta antes de la reforma, el Procurador tenía la responsabilidad de ser el consejero jurídico del gobierno. Ahora, dicha función corresponde a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, con fundamento en el artículo 102, apartado A de la Constitución. y en el marco de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

¹⁹ Diario Oficial de la Federación. 29 de diciembre de 1976, artículo 2

²⁰ Diario Oficial de la Federación, 10 de mayo de 1996

²¹ El 12 de septiembre de 1903 se expidió la Ley Orgánica del Ministerio Público en el Distrito y Territorios Federales, la que se organizó al citado Ministerio Público en forma jerárquica. dependiente del Ejecutivo de la Unión, creando varios procuradores de justicia como jefes del Ministerio Público para cada una de las regiones en que se dividió el país, y por lo mismo sirvió de modelo a los que fueron estableciendo de acuerdo con las legislaciones de las entidades federativas.

²² Quintana Roldan. C.F., Sabido Peniche. N.. **Derechos Humanos**, Porrúa. México. 199R. p. 74

²³ Los primeros dos artículos del Decreto disponían: Art. 10. Habrá en el Estado tres procuradores de pobres, nombrados por el Gobierno y dotados por el sueldo de mil doscientos pesos cada uno. Art. 2. Será su obligación ocuparse exclusivamente de la defensa de las personas desvalidas, denunciando ante las autoridades respectivas, y pidiendo pronta e inmediata reparación sobre cualquier exceso, agravio, vejación, maltratamiento o tropelía que contra aquellas se cometieren, ya en el orden judicial, ya en el político o militar del Estado, bien tenga su origen ele parte de alguna autoridad, o bien de cualquiera otro funcionario o agente público.

²⁴ Decreto que crea el departamento Agrario, Diario Oficial de la Federación. 17 de enero de 1934

²⁵ Diario Oficial de la Federación, 3 de agosto de 1954

²⁶ Art. 27, f. XIX "Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá de las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos".

²⁷ Diario Oficial de la Federación, 26 de febrero de 1992

²⁸ Diario Oficial de la Federación, 14 de mayo de 1986

²⁹ Ramírcz Revnoso. B., en **Diccionario Jurídico Mexicano**, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa,

México, 1993, p. 2575

³⁰ Artículo 57 de la *Ley Federal de Protección al Consumidor*, Diario Oficial de la Federación, r. 5 (de febrero de 1976)

³¹ Quintana Roldan. (.. op. cit. p.p. 80-81

³² Quintana Roldan. **E**, op en. p. 82

³³ Poder Ejecutivo Federal; **Programa Nacional de Proccación e Impartición de Justicia 1995-2000**, Procuraduría General de la República. México, 1996, p 48

Retos y perspectivas de la procuración de justicia en México

Ursus Juárez Roque

El talón de Aquiles, no sólo de la procuración de justicia, sino de toda la administración pública federal, es la confianza que los gobernantes deben infundir en los gobernados. Confucio decía que gobernar significa actuar con rectitud; sin embargo, la realidad nos muestra que tanto en México como en otros países las cosas no son así. Al parecer lo que prevalece es precisamente. La corrupción es un fenómeno que permea en casi todos los ámbitos de los gobiernos justamente porque no existe una conciencia de respeto al bien común y a las leyes. Frecuentemente los servidores públicos, valiéndose de su investidura, han sido los principales promotores de la ilegalidad. Un Estado de Derecho sólo se justifica cuando su orden normativo efectivamente se cumple. De nada sirve que se elaboren **nuevas leyes, si no se aplican, más aún, si los encargados de hacer respetar ese orden no ponen el ejemplo y son los primeros que lo infringen.**

Por eso, el principal reto de la procuración de justicia en México es recuperar la confianza, tan necesaria para poder hablar de que en nuestro país se vela por la justicia y el Estado de Derecho. La búsqueda de la confianza en las instituciones y en los servidores públicos que las dirigen es el principal objetivo de nuestro actual gobierno. La legitimidad no sólo radica en triunfar en unas elecciones de manera democrática, también se precisa que el gobierno muestre su eficiencia y eficacia. El horizonte, la perspectiva de un país depende de quienes lo dirigen, es decir, depende tanto de la capacidad como de la rectitud para servir al bien general y no a intereses particulares. Este país sólo va a cambiar cuando exista una auténtica y ambiciosa política educativa. Sin una sólida educación los mexicanos nunca vamos a poder erradicar total o parcialmente la corrupción. La educación es la mejor inversión que cualquier país debe hacer a futuro, ya que en ella se sientan las bases del desarrollo social, así como el enriquecimiento de la cultura.

Challenges and perspectives of Justice procuration in Mexico at the gates of the XXI Century

Ursus Juárez Roque

The trust that the governors must create in the common people is the Achilles' heel not only of justice procuration, but of the public administration in general. To Confucius, ruling meant acting with rectitude; however, reality shows us that this is not always the case neither in Mexico nor elsewhere in the world. Apparently, what rules is precisely the opposite: Corruption seems to be an all-permeating phenomenon occurring at all levels of government, because there is no strong notion of respect to the common rights nor to the law. Frequently, public servers, misusing their privileged position, have been the main promoters of illegality. A State of Law can only be guaranteed when the rules and regulations are abided. There is no use in generating new laws, if the existing ones are not fully applied nor followed. Moreover, the new passed laws are senseless if the people supposedly in charge of seeing to their fulfilment are the first to infringe them.

Therefore, the main challenge of justice procuration in Mexico is the recuperation of the population's trust in the institutions, an indispensable step towards the acquisition of a real respect to law and a State of Law in our country. The recuperation of trust in the governmental institutions and in the public servers that work for them is the main goal of the current administration. Legitimacy not only requires winning in democratic elections, but also implies that the government demonstrates its efficacy and efficiency. The perspectives of a country as a whole depend from the people ruling it; they depend from both these people's abilities and their real commitment to serving the common cause and not following personal interests. This country will only experience a real change when an authentic and far-reaching educational policy is implemented. Without a solid education, we Mexicans will never be able to truly eradicate corruption, neither partially nor totally. Education is the best investment a country can make, because it is the basis for a real social development, as well as for the general enrichment of culture.

Retos y perspectivas de la procuración de justicia en México en los umbrales del siglo XXI

Ursus Juárez Roque

1. Introducción

Hace poco más de veinte siglos, cuando la humanidad aún no conocía de ideologías ni de tecnologías que nada tienen que ver con la sensatez, Confucio, el gran Dragón de Oriente, dijo a su discípulo Zigón estas sabias palabras: "Gobernar es cuidar de que el pueblo tenga suficientes alimentos, suficientes armas, y que el pueblo tenga **confianza**".

Ante esa sentencia Zigón le preguntó: "Si hubiera que prescindir de alguna de estas cosas ¿de cuál habría de ser?".

El maestro le contestó: "De las armas". Entonces Zigón añadió: "Si hubiera que renunciar a alguna de las dos restantes ¿cuál sería?".

El maestro dijo: "A los alimentos. Los hombres siempre están sujetos a la muerte, pero si se pierde la confianza

del pueblo, el gobierno no tendrá nada sobre lo que pueda sustentarse".'

Es evidente que el pensamiento de Confucio busca sentar las bases de la **convivencia social armónica y de un gobierno eficiente que procure prosperidad y felicidad para el pueblo.**

y en los tiempos "modernos" ¿qué es lo que sucede? ¿Se puede decir que después de tanto andar y andar de la razón occidental hemos logrado alcanzar siquiera las bases de un mundo feliz? ¿Podríamos asegurar que las sociedades actuales sienten plena confianza en sus gobernantes? Y en México, ¿de qué depende restaurar la muy mancillada credibilidad social en los gobernantes?

2. Principales retos

Al margen de la noción ideológica que pudiera tenerse sobre el Estado y su responsabilidad social, o acerca del

modo de vida que debe imperar en el mundo, es innegable que los sistemas jurídicos son cruciales para el desarrollo y el buen funcionamiento de las estructuras del Estado.

Hoy en día, no puede hablarse de un desarrollo económico sustentable, ni mucho menos de un avance tecnológico verdadera y éticamente útil, si no existen todavía las condiciones dignas de existencia humana que aseguren el cumplimiento de las leyes y el ejercicio de la justicia.

La justicia como valor y como sentimiento social, forma parte de las grandes motivaciones que caracterizan al ser humano, es una virtud moral que lo distingue y enaltece cuando es ejercida de manera ejemplar. Y aunque hasta el momento la justicia no haya tenido una definición absoluta, puede decirse que representa quizás la mayor aspiración de una sociedad que, como sostiene Kelsen, la identifica como el único medio para dar certeza y seguridad a la sociedad de un buen gobierno.²

Es por eso que, en el fondo, la confianza del pueblo en la eficacia de sus sistemas de justicia sea uno de los principales retos que pueda fijarse cualquier Estado que asuma cabalmente su responsabilidad.

En México, es evidente que estamos lejos de contar con un Estado de Dere-

cho a la altura de las exigencias y de las nobles aspiraciones de la sociedad mexicana. Carecemos de una sólida cultura de legalidad que fomente el respeto y el apego a las leyes.

En México, la desconfianza en las instituciones para mantener en un nivel óptimo al Estado de Derecho ha sido **motivada, entre otras circunstancias**, por la subcultura de la corrupción y de la impunidad.

Actualmente, la percepción social de que los sistemas de justicia, y muy particularmente el sistema de justicia penal, atraviesa por una crisis de credibilidad, deriva del sentimiento colectivo de que existe impunidad y que las instituciones encargadas de la administración y procuración de justicia, lejos de responder eficientemente a su cometido, atadas a la corrupción y a intereses creados, son los espacios perniciosos desde donde se genera y propicia la inseguridad pública. La corrupción se ha alojado durante este siglo, **como un fenómeno concomitante, en** los diversos niveles de la administración pública: desde una ventanilla de trámites hasta las mesas de los ministerios públicos, de los juzgados y de las secretarías en donde los trámites se soportan con mansedumbre por parte de una ciudadanía que ya es, a un mismo tiempo, víctima propiciatoria y agente activo de la ilegalidad.

Asimismo, “se percibe socialmente que en México hay impunidad, no sólo por la falta de consignación de los delincuentes, sino también por la ausencia **de castigo o no reposición o reparación** del daño a las víctimas de los delitos. Y podría sostenerse que esta situación ha prevalecido precisamente porque ahora la ciudadanía tiene miedo o considera inútil denunciar a los delincuentes cuyas acciones van a quedar a la postre impunes”.¹

Sabemos que urge una solución de cada una de estas dos variables que sirva para recuperar la confianza de los mexicanos en el sistema de justicia. Por ende, es preciso reflexionar sobre las medidas que actualmente se están tomando, ya que la complejidad del problema requiere de una planeación estratégica, sujeta a tiempos y ritmos distintos, como distintos fueron también sus procesos de acumulación.

3. Bases programáticas para mejorar la procuración de Justicia en México

La búsqueda de la confianza es, sin duda, la finalidad que ha puesto en movimiento no sólo el actual proyecto de reforma integral del sistema de justicia, sino que también ha motivado que el Gobierno de la República haya estable-

cido un Programa Nacional de Procuración e impartición de Justicia 1995-2000, en el cual se establecen las bases y estrategias para abatir la corrupción, la impunidad y la delincuencia.

Aunado a ello, se ha promovido una cruzada nacional contra el crimen y la violencia, que parte de la indispensable precisión del conjunto de **disposiciones constitucionales en que se encuentran anclados aspectos esenciales** de la lucha del Estado mexicano en contra de la delincuencia.

Sin embargo, una vez más se ha constatado que las reformas a los ordenamientos penales no aseguran automáticamente la modificación de los procesos de la realidad social, pues como afirma Eugenio Raúl Zaffaroni, “no debemos ignorar que el derecho penal tiene, en buena medida, un carácter programático, es decir, que tiene un discurso programático asegurador de bienes jurídicos, realizador de Derechos Humanos, pero sólo al nivel de discurso programático, que en realidad **nunca se realiza exactamente**”.¹

De aquí que sea necesario acompañar los cambios normativos con modificaciones sustanciales de prácticas, hábitos, usos, actitudes, costumbres, culturas y formas internas de organización social.

En este sentido, la Procuraduría General de la República ha estado sujeta a un proceso de reestructuración profunda de la institución en tres rubros fundamentales:

- a) La renovación de sus servidores públicos para una recta, pronta y eficaz procuración de justicia;
- b) La reorganización de los órganos de procuración de justicia, dando fin a la fragmentación de las instancias que conocen del proceso penal, y
- e) La revisión al actual sistema de enjuiciamiento penal.

Tomando en cuenta que estos tres rubros son parte de la estrategia que orienta la reestructuración de la Procuraduría, cabe destacar el papel que desempeñaran tanto el establecimiento del servicio civil de carrera como el Centro de Control de Confianza. Ambos organismos buscan sobre todo la renovación de los recursos humanos que al final de cuentas habrán de conducir las tareas propias de la Institución bajo tres principios: profesionalismo, mérito y honrabilidad.

Por ello es fundamental que también los titulares de las procuradurías tengan un determinado perfil que avale la sociedad que está representando, pues es muy importante que su trayectoria de rectitud y honradez sea inobjetable,

aun para aquellos que al ver afectados sus intereses se sirven de los medios de comunicación para desacreditar la confianza depositada en la institución del ministerio público.

4. Perspectivas de la Procuración de Justicia hacia el siglo XXI

No obstante que la procuración de justicia ha tenido múltiples transformaciones, infortunadamente en nuestros días hay problemas paralelos que también deben resolverse simultáneamente. De poco servirá renovar al personal de la institución y profesionalizar los cuerpos especializados en la persecución de los delitos, si no existe una mejor distribución de la riqueza que abata la pobreza extrema, el juego de intereses de los círculos de poder que se entrecruzan con las labores de la Procuraduría y provocan el abandono del servicio público, de suerte que eso permite que la Institución se quede atrapada por esos intereses y se desvíe la naturaleza de sus funciones; igualmente, la cultura de la violencia mina en gran medida la cultura de legalidad y sobre todo una cultura de humanidad, es imprescindible que este organismo sea lo que originalmente fue su concepción como representante social y no como órgano represivo que ejerce funciones de frío consignador y escéptico fiscal. Asimismo se deben reducir

los formulismos jurídicos que allanan el camino a la impunidad, con normas jurídicas más sencillas; su complejidad y vacíos hacen que se deshumanice la **noble tarea de procurar justicia.**

Es muy probable que la llave para fortalecer la confianza del pueblo mexicano en sus gobernantes sea, como siempre, una inversión seria en la educación de las nuevas generaciones, sólo así podrán transformarse las conductas y los hábitos, con el fin de sentar las bases de una nueva cultura de legalidad, entendida ésta como la humanización de la justicia y como la fundamentación de la seguridad jurídica que presente la garantía de la aplicación justa de la ley y la certidumbre de su cumplimiento. La seguridad jurídica es el concepto que entraña la previsibilidad de las decisiones jurídicas. Esta circunstancia es ajena a los regímenes totalitarios o autoritarios en los cuales los gobernantes actúan de manera caprichosa y arbitraria. La seguridad jurídica limita y determina la facultad de los poderes y de los servidores públi-

coso. Por tanto, la seguridad jurídica es el bien social que da certeza y confianza a un pueblo que vive en un Estado de Derecho donde eficaz y verdaderamente se procura justicia.

Finalmente y volviendo de nuevo a Confucio, es importante destacar que, para él, el gobierno ideal era aquel que sabe actuar como un motor que mueve a la sociedad sin reprimirla, y es capaz de que ésta dé lo mejor de sí. Para Confucio gobierno es sinónimo de rectitud. La rectitud concierne también a la manera de hablar, pues un gobierno carecerá de la confianza de su pueblo si entre su discurso y su acción no hay correspondencia.

Notas

¹ Confucio, *Aforismos*. Ediciones Temas de Hoy, Madrid, 1997.

² Kelsen, Hans, *Derecho y Paz en las Relaciones Internacionales*, Editora Nacional, México, 1980

³ Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia.

⁴ Zaffaroni Eugenio Raúl, *Manual de Derecho Penal*. Cárdenas Editor, México, 1994.

Procuraduría Agraria

Froylán Hernández Lura

La Procuraduría Agraria, concebida por el legislador como una institución de servicio social, encargada de la defensa de los derechos de ejidos, comunidades, de avocindados, jornaleros agrícolas, colonos, nacionaleros, pequeños propietarios y campesinos en general, tiene la noble tarea de procurar justicia agraria para los hombres y mujeres del campo.

Acorde al marco legal, la Procuraduría tiene atribuciones para:

- Promover la regularización de la propiedad rural, buscando otorgar seguridad jurídica en todas las formas de propiedad.
- Otorgar asesoría jurídica a los ejidos y comunidades, para promover su **organización agraria) así como su participación en procesos económicos, a fin de elevar los niveles de bienestar de la familia campesina.**
- Representar legalmente a sus asistidos, ante autoridades agrarias, vigilando el respeto a los principios del proceso social agrario.
- Promover la conciliación de intereses controvertidos, sobre el régimen jurídica-agrario.
- Vigilar la observancia del marco normativo agrario.
- Vigilar el respeto a los límites de la propiedad privada y social.
- Proponer líneas de política agraria que se materializa al estudiar y proponer medidas encaminadas a fortalecer la seguridad jurídica en el campo.

Agrarian Proctorship

Froylán Hernández Lura

The Agrarian Proctorship, conceived by the legislator as a social service institution in charge of the defence of the rights of the "ejido", the communities, the settlers, the agricultural journeymen, the tenant farmers, the small landowners and the peasants in general, has the noble task of fighting for agrarian justice for all men and women in the countryside.

In agreement with the legal scope, the Proctorship has the power to:

- Promote the regularization of rural property, searching to grant legal security in all forms of property,
- Grant legal advice to "ejidos" and communities, to promote its agrarian organisation, as well as its participation in economical processes, in view of improving the peasant family well-being.
- Legally represent its assisted against the agrarian authorities, to invigilate the principles of the agrarian social process respect.
- Promote the conciliation of controversial interests on the agrarian-legal regime.
- Invigilate the observance of the agrarian normativity.
- Propose agrarian politic lines to be materialised in studying and proposing measurements directed to strengthen legal security in the countryside.

Procuraduría Agraria

Antecedentes, naturaleza jurídica y atribuciones

Froylán Hemández Lara

El tema de la justicia agraria en México no puede abordarse desde una perspectiva de corto plazo; es preciso recurrir a los acontecimientos que históricamente le han dado forma, porque estos constituyen el contexto de la acción contemporánea y, además, porque debemos entender la procuración de justicia agraria como parte integral de la política agraria y esta última como instrumento de la política social del Estado mexicano.

Con la finalidad de conocer, tanto el concepto, como la práctica de la procuración de la justicia agraria es necesario hacer un breve repaso de algunos aspectos de carácter histórico de la política agraria.

El reparto de la tierra producto de la reforma agraria, ha servido al objetivo de justicia social durante todo el período posrevolucionario, pero no constituye un fin en sí mismo. A lo largo de la historia nos ha pasado que la tierra misma se ve como un propósito, como

un objetivo y vemos en su fragmentación y en el reparto, un hecho por sí solo justo y positivo.

La fragmentación de la tierra en sí misma no puede ser un valor absoluto; condiciones de demografía, tecnología, economía, entre otras, han ido modulando la tenencia de la tierra para que pueda servir a quienes la trabajan y a través de ello, servir a la sociedad.

La definición de la tierra como instrumento para alcanzar objetivos de bienestar social, está claramente explícita en la Constitución, cuando establece que la propiedad de las tierras yaguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la nación para regular el beneficio social, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, y lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

Haciendo un breve recuento de la experiencia de México en materia agraria, podemos señalar que al inicio del presente siglo, en la época revolucionaria, el país era eminentemente rural: 70 por ciento de la población vivía y trabajaba en el campo y una enorme proporción de campesinos no tenía acceso a la tierra por derecho propio.

La primera etapa de la reforma agraria mexicana tuvo como propósito principal el reparto de la tierra, pretendió y obtuvo un cambio estructural, basado en distribuir la propiedad, y al mismo tiempo, distribuir la riqueza y el poder político. Para 1940, este propósito estaba básicamente cumplido, toda vez que dos millones de campesinos habían sido dotados con ejidos, y la mitad de la tierra agrícola y de la irrigada ya era propiedad social.

El efecto de esta redistribución se tradujo en una etapa de crecimiento del producto agropecuario y de los niveles de vida de los trabajadores del campo. La bonanza del sector se puso en evidencia, ya que entre 1940 y 1965, la producción agropecuaria creció en promedio tres puntos por arriba de la dinámica poblacional.

El campo se fortaleció frente al conjunto de la sociedad y sus habitantes mejoraron sus niveles de vida como consecuencia no sólo de la mayor pro-

ductividad, sino también a través del **acceso a servicios sociales antes inexistentes**.

La oligarquía agraria como tal, había desaparecido y era un concepto del pasado despojado de fuerza política y de propiedad. El cambio estructural concerniente a la primera etapa del reparto agrario, de hecho había sido cumplido. Quedaban pendientes, por supuesto, condiciones de injusticia particular que se convertirían en el objetivo fundamental de la segunda etapa del reparto, a partir de 1940.

Se pasó del cambio estructural a la justicia específica, manteniendo el marco jurídico en esa transición. Jurídicamente persistía la obligación de dotar la tierra, pero se contraponía con otra obligación jurídica de la misma magnitud, que era respetar la pequeña propiedad protegida constitucionalmente. Se fueron creando así, condiciones para que el cumplimiento de cualquier mandato constitucional contradijera a otro; el reparto enfrentaba imposibilidades crecientes y disminuyó paulatinamente.

En un ejercicio comparativo se puede apreciar que entre 1920 y 1940, cerca de dos millones de campesinos recibieron tierra, en tanto que entre 1940 y 1992, es decir, cincuenta años, aproximadamente un millón de ejidatarios se

incorporaron con nuevas dotaciones, de los cuales, muchos recibieron tierra no laborable.

Actualmente, no es el acceso a la tierra el problema central del campo mexicano, como lo fue en otras épocas de nuestra historia, sino el minifundio, definido como la tierra que en sus condiciones actuales de producción, no permite una sobrevivencia digna de sus poseedores y trabajadores.

La producción agropecuaria ha venido disminuyendo su proporción dentro de la economía nacional e incluso dentro de la economía familiar; el campo se descapitalizó y la pobreza se concentró en el medio rural. Es de hecho la pobreza sumada a la dependencia alimentaria del país, la que ha generado en varios años, que cerca del 40 por ciento del consumo de básicos se haya tenido que importar.

Con todo, la experiencia histórica revela avances importantes en el sector, pues el reparto de la tierra logró una redistribución territorial de proporciones no alcanzadas en condiciones de estabilidad en ninguna otra parte del mundo.

Son pocos los casos, y ninguno tan profundo como el nuestro, en que la propiedad social quedó consagrada constitucionalmente; pocos son los casos en

que un reparto agrario de la primera mitad del siglo persista jurídicamente **como en nuestro país.**

De una estructura altamente concentrada a principios de 1900, en la actualidad hay alrededor de 30 mil ejidos y comunidades que detentan aproximadamente 103 millones de hectáreas de propiedad social. El proceso distributivo de la tierra generó cerca de 4 millones de campesinos que al realizar sus actividades ponen en juego derechos y obligaciones.

Hacia las reformas de 1992

Hace poco más de un lustro, en la víspera de 1992, el diagnóstico del sector señalaba que en el medio rural vivía y trabajaba la cuarta parte de los mexicanos, pero el valor de su producción representaba menos del 8 por ciento del Producto Interno Bruto; entre 1970 y 1990 la producción agropecuaria creció por abajo de la dinámica poblacional y, además, en el sector se localizaban tres cuartas partes de los habitantes en situación de pobreza extrema.

El ordenamiento jurídico vigente hasta 1992, la Ley Federal de Reforma Agraria, se cumplía de manera limitada y distorsionada; en contra de lo que establecía, las tierras ejidales se vendían,

rentaban y traspasaban; el campo se descapitalizaba cada vez más, aumentando el círculo vicioso de baja productividad, pobreza, migración y sobreexplotación de los recursos naturales.

Sobre la base de la situación que prevalecía en el campo se sometió a consideración del Constituyente Permanente la iniciativa para reformar el artículo 27 de la Constitución. En la reforma, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992, destacan por su importancia:

- La declaración del fin del reparto agrario, con el compromiso de atender, en los términos de la ley, las solicitudes ya instauradas de dotación, ampliación, nuevos centros de población, restitución de tierras, bosques yaguas, y reconocimiento y titulación de bienes comunales.
- La protección a la integridad de las tierras de los grupos indígenas.
- La personalidad jurídica al ejido y la comunidad, elevándolos a rango constitucional. Se protege la existencia y funcionamiento de los núcleos agrarios y se promueve su organización. Las dependencias y entidades del Estado no tienen atribuciones para intervenir en la vida interna de los núcleos. Se otorga a la asamblea ejidal o comunal el carácter de órgano supremo del núcleo y se delimitan sus responsabilidades, obligaciones y facultades.
- La protección de las tierras de uso común como inalienables, imprescriptibles e inembargables. Asimismo se protegen las áreas del asentamiento humano como irreductibles, con excepción de los lotes donde viven ejidatarios y vecindados a los que se les reconoce el derecho de propiedad plena de sus solares. Los miembros del núcleo agrario respecto a sus parcelas pueden conceder a otros ejidatarios o terceros su uso o usufructo, e incluso enajenarlas a otros miembros del ejido o a vecindados.
- El respeto a los límites de la pequeña propiedad individual y la prohibición del latifundio, el propietario tiene un plazo de un año para fraccionar y enajenar la superficie que exceda dichos límites, y
- La autorización para la asociación productiva de los ejidatarios entre sí o con terceros, la compactación de tierras, la constitución de figuras asociativas y la aportación de tierras de uso común a una sociedad mercantil.

Las reformas de 1992, establecieron la base jurídica para la nueva institucionalidad agraria, con las siguientes características:

- La Secretaría de la Reforma Agraria conservó las atribuciones transitorias de rezago agrario y las tareas inconclusas vinculadas al mismo.

- El Registro Agrario Nacional transformado de Dirección General en órgano desconcentrado de la SRA, es la instancia responsable de llevar el control de la tenencia de la tierra ejidal y comunal así como su seguridad documental y se le dotó de facultades para dar seguridad jurídica a los actos que realicen los núcleos agrarios y sus integrantes, que por su naturaleza así lo requieran.
- Se constituyó la Procuraduría Agraria, conjuntamente con los Tribunales Agrarios, para darle sustento y llevar a la práctica el imperativo constitucional consagrado en el artículo 27, fracción XIX, de que el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyar la asesoría legal de los campesinos.

La procuración de justicia para los hombres y mujeres del campo tiene como antecedente en la época colonial al Protector Fiscal, que era responsable de pedir la nulidad de las composiciones de tierras que los españoles hubieran adquirido de indios en contra de las cédulas reales y ordenanzas, o con algún otro título vicioso.

En 1847, en el estado de San Luis Potosí se creó, por disposición de una Ley

del Congreso del estado, la Procuraduría de los Pobres, que asistía no sólo a los campesinos, sino a las personas desvalidas, denunciando las irregularidades ante las autoridades competentes y solicitando la inmediata reparación de los excesos en cualquier orden.

Por decreto del 17 de abril de 1922 se constituyó la Procuraduría de Pueblos, dependiente de la Comisión Nacional Agraria, "para patrocinar a los pueblos que lo desearan, gratuitamente, en sus gestiones de dotación o restitución de ejidos".

En 1953 se constituyó la Procuraduría de Asuntos Agrarios con funciones de asesoramiento gratuito, a petición de parte de los solicitantes de tierras, en los problemas jurídicos administrativos que se suscitaban con motivo de sus gestiones o de la defensa de sus intereses.

El Reglamento de la Secretaría de la Reforma Agraria del 6 de abril de 1989, incluyó en su estructura la Dirección General de Procuración Social Agraria con atribuciones de **asesoramiento, conciliación, vigilancia, e** incluso instruía el procedimiento de nulidad de fraccionamiento de propiedades afectables.

La Ley Agraria promulgada en 1992, en su título séptimo, define a la Procura-

duria Agraria como un organismo descentralizado de la administración pública federal, con funciones de servicio social, encargada de la defensa de los ejidos, comunidades, ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios y comuneros avecindados, pequeños propietarios, nacionaleros, colonos y jornaleros agrícolas.

Las atribuciones fundamentales de la Procuraduría Agraria son:

- Como *Ombudsman* Agrario, que conlleva la defensa de los derechos agrarios de sus asistidos, entendidos éstos, como los derechos que tienen los campesinos sobre su tierra, además de vigilante de la legalidad en el campo.
- Como representante legal de los campesinos ante autoridades agrarias, vigilando, el cumplimiento de los principios del proceso social agrario, entre los que destacan el de oralidad, la igualdad real de las partes y la suplencia en las deficiencias de la demanda, tratándose de núcleos agrarios o sus integrantes.
- Como promotor de la regularización de la propiedad rural, busca otorgar seguridad jurídica, es decir certeza en los derechos sobre la propiedad, que hoy se perfeccionan con instrumentos jurídicos documentales que hacen prueba plena.
- Como el asesor jurídico de los campesinos en la organización agraria

básica y en su participación en procesos económicos, que tengan que ver con la aplicación de la Ley Agraria.

- Como conciliador de intereses, en casos de controversias relacionadas con el régimen jurídico agrario. Esta tarea conciliadora tiene una gran importancia por ser una actividad clara de procuración de justicia en tanto preventiva del juicio agrario, pues favorece la autocomposición de intereses que implica una **solución consensada**.
- De política agraria: que se materializa en la tarea de estudiar y proponer medidas encaminadas a fortalecer la seguridad jurídica en el campo, entre las que destaca, la promoción del perfeccionamiento del marco jurídico agrario, derivado de la práctica observada y ponderada en campo.

La Procuraduría Agraria como *Ombudsman* Agrario, tiene la facultad de prevenir y denunciar las violaciones al marco legal agrario, para que se respete el derecho de los campesinos, e instar a las autoridades agrarias a la realización de las funciones a su cargo y, en su caso, emitir las recomendaciones correspondientes.

No existe universalmente un modelo único de defensor de los derechos humanos, en algunos países, por ejemplo,

coexisten varios *ombudsman*, quienes se ocupan de conocer de violaciones a los derechos humanos en materias especializadas. En nuestro país se han creado organismos de la misma naturaleza, tales como la Procuraduría Federal del Consumidor, la de Protección al Ambiente y la Procuraduría Agraria, defensora de los derechos e intereses de los campesinos.

La Procuraduría Agraria como *Ombudsman* vigila el respeto a los derechos de **los sujetos agrarios en relación con la tenencia de la tierra** en dos ámbitos: en lo individual y en el colectivo. En lo individual, el derecho al uso y disfrute de sus tierras y a transmitir los derechos sobre las mismas.

En lo colectivo, como integrante de una figura moral, es decir, del ejido o la comunidad, sus miembros tienen derecho, entre otros, de voz y voto en asamblea, de designar mandatarios, de ser miembro de los órganos de representación y vigilancia, de participar en la constitución de la junta de pobladores, así como de celebrar contratos de asociación o aprovechamiento de sus **tierras**.

El nuevo Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, publicado el 28 de diciembre de 1996, fortalece su perfil de procuradora de justicia como

Ombudsman Agrario, al establecer el procedimiento de queja que puede dar lugar a una recomendación previa investigación correspondiente.

Como vigilante de la legalidad en el campo, la Procuraduría tiene la atribución y la responsabilidad de denunciar ante las autoridades competentes los hechos constitutivos de delito, o que puedan dar origen a infracciones o faltas administrativas en la materia.

Por mandato constitucional en nuestro país está prohibido el latifundio y corresponde a la Procuraduría investigar sobre el acaparamiento o **concentración de tierras, esta tarea implica una función indagatoria** en preparación de las determinaciones que adoptarán otras autoridades para reducir las propiedades a los límites que prevé la Ley.

La legislación agraria vigente establece el fundamento legal para un nuevo sistema de impartición de justicia agraria. En México por primera vez se da la existencia de tribunales agrarios como órganos dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.

Como representante legal de ejidos y comunidades, de sus integrantes, de sucesores de ejidatarios y comuneros, de posesionarios, de avecindados, jornaleros agrícolas, colonos, nacionales-

ros y de pequeños propietarios, la Procuraduría los representa ante autoridades agrarias, como parte formal en el juicio, sosteniendo el interés jurídico de sus asistidos.

Esta misión representativa se ejerce a través de los abogados agrarios distribuidos en todo el territorio nacional, quienes asesoran, a petición de parte, desde la presentación de la demanda hasta la ejecución de las sentencias, privilegiando en todo momento la conciliación como vía preferente para la solución de controversias en materia agraria.

En el marco de la regularización de todas las formas de propiedad rural: ejidos, comunidades, propiedad privada, colonias agrícolas y ganaderas y terrenos nacionales con vocación agropecuaria, la Procuraduría Agraria tiene una tarea fundamental. En este contexto, promueve la certificación de los derechos ejidales y comunales, de conformidad con la facultad de las asambleas de los núcleos agrarios consagrada en el artículo 56 de la Ley Agraria para decidir libremente el destino y asignación de los derechos sobre las tierras.

La Procuraduría Agraria, acorde con las facultades de la asamblea de los núcleos agrarios, otorga asesoría jurídica para la organización agraria, que impli-

ca la elaboración de reglamentos internos o estatuto comunal, de ejidos y comunidades respectivamente, instrumento que permite ordenar la organización de núcleos agrarios en dos aspectos, social y económico. Asimismo, promueve la actualización de órganos de representación y vigilancia, es decir, la vigencia de los mismos en tiempo y forma, la elaboración del libro de registro donde se anoten los derechos y los actos jurídicos que impacten el patrimonio del núcleo y sus integrantes; así como la implementación de un libro de contabilidad que permita el orden en el manejo de los recursos y crear la cultura documental para la administración del patrimonio de los núcleos agrarios.

En el marco de la libre asociación, y a partir del derecho de propiedad de los núcleos agrarios, la Procuraduría asesora a los ejidos y comunidades en sus **iniciativas de asociación entre sí, con terceros o con el estado**, en procesos productivos o de desarrollo urbano que impliquen la aportación de las tierras de uso común a sociedades civiles o **mercantiles; en relaciones contractuales** que impliquen sólo el usufructo de sus tierras; o en la constitución de figuras para conjuntar esfuerzos a fin de producir más y mejor.

De conformidad con las atribuciones que le confiere el marco legal agrario a

la Procuraduría, se desahogan los procedimientos de conciliación, arbitraje, de quejas, del dictamen de terminación del régimen ejidal, de la aportación de tierras ejidales o comunales a una sociedad civil o mercantil, todos normados en el capítulo IX del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria.

Los servicios que presta la institución son gratuitos y las solicitudes de atención no requieren forma determinada. Los términos procesales se computan en días hábiles.

Los procedimientos ante la Procuraduría Agraria se sujetan a los principios de oralidad, economía procesal, inmediatidad, suplencia en la deficiencia de la queja e igualdad formal de las partes.

La Procuraduría Agraria para el cumplimiento de sus atribuciones cuenta con la siguiente estructura:

Oficina del Procurador
 Subprocuraduría General
 Secretaría General
 Coordinación General de Programas Interinstitucionales
 Coordinación General de Delegaciones
 Dirección General Jurídica y de **Representación Agraria**
 Dirección General de Quejas y Denuncias

Dirección General de Conciliación, Arbitraje y Servicios Periciales
 Dirección General de Organización Agraria
 Dirección General de Apoyo al Ordenamiento de la Propiedad Rural
 Dirección General de Estudios y **Publicaciones**
 Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto
 Dirección General de Administración
 Dirección General de Comunicación Social
 Contraloría Interna
 Delegaciones
 Residencias
 Visitadurías Especiales

En la estructura territorial, la Procuraduría Agraria cuenta con 32 delegaciones y 123 residencias, que son las unidades territoriales básicas en las que actúan mil visitantes de la Institución como representantes integrales para dar respuesta a la demanda campesina y de sus organizaciones, con lo que se pretende que la Procuraduría tenga una respuesta unitaria y que no haya burocratización de los asuntos.

Adicionalmente, cuenta con 200 abogados agrarios para ejercer las funciones de representación legal, y con 2000 becarios campesinos que se capacitan en el marco jurídico actual, actuando como auxiliares de los visitantes. Estos becarios campesinos son jóvenes

ejidatarios, comuneros o hijos de ejidatarios y comuneros que permanecen un año en la Procuraduría Agraria con el propósito de arraigar el conocimiento de la legislación agraria en los propios campesinos.

La procuración de justicia agraria, en su sentido más amplio, tiene como propósito garantizar la seguridad en la tenencia de la tierra con estricto apego a la legalidad y justicia para todas las formas de propiedad. La justicia agraria

hoy se expresa como certeza, claridad documental, corresponsabilidad y **plena participación campesina**.

En el ejercicio de estas tareas, y bajo los principios de apego a la legalidad, participación social, honradez y coordinación interinstitucional la Procuraduría instrumenta la defensa y protección de los derechos de los hombres y mujeres del campo, para cumplir así su principal tarea al servicio de los campesinos, la de procurar justicia agraria.

Procuraduría Fiscal de la Federación

Ismael Gómez Gordillo y Ruelas

El presente trabajo versa sobre el origen, evolución y papel actual de la Procuraduría Fiscal de la Federación, haciendo referencia a las previsiones jurídicas que se han ocupado de la misma, la forma en que ha estado estructurada y las funciones que se le han encomendado.

Para los efectos anteriores, el trabajo se divide en dos grandes apartados, en el primero de ellos nos ocupamos precisamente con detenimiento, de la evolución histórica de la Procuraduría Fiscal de la Federación, en el segundo apartado nos referimos al escenario actual de la misma, distinguiendo su marco jurídico y sus objetivos y metas.

The Fiscal Proctorship of the Federation

Ismael Gómez Gordillo y Ruelas

The following paper presents the origin, evolution and current role of the Fiscal Proctorship of the Federation, emphasising the judiciary provisions ruling it, the way it has been structured, and the specific functions it has been entrusted for.

The paper has been divided in two sections; the first one describes the historical evolution of the Fiscal Proctorship of the Federation in great detail, while the second refers to its current status, describing its judiciary framework, its objectives and its goals.

Procuraduría Fiscal de la Federación

Ismael Gámez Gordillo

1. Antecedentes

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tuvo hasta el año de 1946 como área de apoyo jurídico a la "Dirección Jurídica y Consultiva", tal y como se desprende del reglamento Interior de dicha dependencia, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de octubre de 1946, la cual tenía entre sus atribuciones, defender a dicha Secretaria ante los tribunales de la República; resolver las consultas formuladas por las oficinas y de servicios generales, así como conocer de los demás asuntos de naturaleza jurídica.

En realidad, la creación de la Procuraduría Fiscal de la Federación no fue considerada formalmente, sino hasta el 31 de diciembre de 1947 en que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el "Decreto que dispone que la Procuraduría Fiscal sea una dependencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público", el cual, desde luego, pre-

vió la derogación de algunas disposiciones del mencionado Reglamento Interior del 2 de octubre de 1946, entre otras, las relativas a las atribuciones de la Dirección Jurídica y Consultiva de la propia Secretaria, de tal suerte que la Procuraduría Fiscal sustituyera en sus funciones a la mencionada Dirección.

El Decreto en cuestión preveía dentro de las atribuciones de la Procuraduría Fiscal las siguientes:

1. Representar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los siguientes casos:
 - a) Ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el recurso de revisión.
 - b) Ante el Tribunal Fiscal de la Federación.
 - c) Ante el Tribunal de Arbitraje.
 - d) Defender los intereses del fisco federal ante todos los tribunales de la República.

2. Investigar los delitos de carácter fiscal, allegando todos los elementos probatorios del caso, a efecto de consignar los hechos al Ministerio Público federal;

3. Imponer multas por infracciones a las leyes fiscales;

4. Tramitar y resolver los recursos administrativos que se interpongan contra las multas que de acuerdo a las leyes respectivas impongan las autoridades hacendarías;

5. Formular proyectos de leyes, decretos, reglamentos, circulares interpretativas y demás disposiciones de carácter general que cuya expedición corresponda a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

6. Conocer de todos los asuntos de naturaleza jurídica que le encomienden las oficinas superiores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y

7. Promover lo necesario para una pronta y expedita administración de justicia en materia fiscal.

Exactamente dos años después de la Ley antes citada, se publicó en Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica de la Procuraduría Fiscal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que además de confirmar el carácter de dependencia que tenía la Procuraduría Fiscal, estableció entre otros aspectos importantes, la estructura orgánica general de la misma, la cual se

desprende de lo dispuesto en su artículo 20., en el que a la letra señala lo siguiente:

"Artículo 20. Forman el personal de la Procuraduría Fiscal:

1. El Procurador Fiscal
- II. El Subprocurador Fiscal
- III. El Jefe del Departamento de Legislación, Consulta y Compilación
- IV. El Jefe del Departamento de lo Contencioso
- V. El Jefe del Departamento de Sanciones Fiscales
- VI. El Jefe del Departamento Legal
- VII. El Jefe del Departamento de Investigaciones y Denuncias
- VIII. El Jefe de la Policía Fiscal
- IX. Los Agentes Hacendarios adscritos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al Tribunal Fiscal de la Federación y al Tribunal de Arbitraje;
- X. Un Jefe para cada oficina, en los términos del Reglamento de esta Ley;
- XI. El número de abogados necesarios para cada Departamento; y
- XII. El personal que señale el Reglamento de esta Ley, o en su defecto, el presupuesto para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público".'

Otros aspectos relevantes de los que se ocupó la mencionada Ley, fueron los siguientes:

1. El nombramiento del Procurador y del Subprocurador Fiscal lo dejaba en manos del Secretario de Hacienda y Crédito Público, el cual tenía además la facultad de aumentar o disminuir el personal de la Procuraduría Fiscal.

2. Los requisitos para ser Procurador o Subprocurador eran: tener nacionalidad mexicana por nacimiento, ser mayor de 30 años, contar con notoria buena conducta, título de abogado, y tener por lo menos 5 años de práctica profesional. Cabe mencionar que los Jefes de los Departamentos requerían **cumplir con estos mismos requisitos, salvo el concerniente al tiempo de práctica profesional, el cual se reducía solamente a 3 años.**

3. Las atribuciones previstas en la Ley en mención coincidían fundamentalmente con las establecidas en los ordenamientos expedidos anteriormente, tanto para la propia Procuraduría Fiscal como para la Dirección Jurídica y Consultiva; sin embargo, es importante destacar algunas atribuciones, mismas que no fueron comprendidas en dichos términos en las anteriores normas, destacando al efecto las siguientes:

a) Comparecer ante la Comisión Consultiva de Fianzas en los casos en que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público debiera hacerlo;

b) Instar ante el Tribunal Fiscal de la Federación la fijación de su jurisprudencia cuando sus salas pronuncien resoluciones contrarias;

e) Ocurrir en queja ante el propio Tribunal Fiscal, cuando sus salas pronuncien resoluciones contrarias a su jurisprudencia;

d) Denunciar al Ministerio Público Federal los delitos oficiales que comentan quienes prestan servicios en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y

e) **Compilar las leyes, reglamentos, circulares y demás disposiciones de observancia general, así como la jurisprudencia establecida por el Tribunal Fiscal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal de Arbitraje de los Trabajadores al Servicio de la Unión.**

4. La importancia que tuvo esta Ley en su momento, se fortaleció por lo dispuesto en su artículo segundo transitorio, el cual disponía que quedarían derogadas las disposiciones y leyes, aun las de carácter especial, en lo que opusieran a la misma.

Cabe decir que el fortalecimiento del marco legal de la Procuraduría Fiscal de la Federación se dio en virtud de las reformas al Código Fiscal de la Federación realizadas el 31 de diciembre de 1951, al referirse en forma expresa a la misma en sus artículos 10, 168 y 185.

En estos términos, el primero de los artículos en cuestión establecía en su tercer párrafo, que la Procuraduría Fiscal sería el órgano de consulta interna de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en lo concerniente a la interpretación de las leyes fiscales federales, absteniéndose al efecto de resolver directamente consultas al público, estableciendo además, a diferencia de lo dispuesto en la actualidad, la restricción a la misma para resolver sobre las diferencias de criterio que surgieran entre dos o más órganos de la Secretaría mencionada, y desde luego, entre alguno de éstos y otro de diversa dependencia.

Asimismo, los artículos 168 y 185 del mencionado Código establecían que una de las partes en el procedimiento fiscal sería la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual sería representada por conducto de la Procuraduría Fiscal, teniendo esta última la obligación de expresar en su contestación, los hechos y consideraciones que a su juicio impedirían emitir una resolución en cuanto al fondo, así como los que demuestren que no ha nacido el derecho en que el actor apoya su demanda. Cabe aludir, que en los juicios en los que un particular no debía actuar como tercero en los términos de ley, la Procuraduría Fiscal estaba en la posibilidad de formular pedimento en el sentido de que se pronunciara sentencia favorable al actor.

En síntesis, puede decirse que el Código Fiscal otorgaba a la Procuraduría Fiscal las facultades que adelante se indican, a la par de las expresamente reconocidas a la misma en el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

- Ser el órgano consultor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- Fungir como parte en los procedimientos fiscales, y
- Formular pedimento en el sentido de pronunciar sentencia favorable a la parte actora, tratándose de juicios en los que conforme a la Ley un particular no debía intervenir como tercero y que conforme al propio Código Fiscal así procediera.

Posteriormente, durante el periodo en que fue Presidente de la República el Lic. José López Portillo, fue sometida a la consideración del H. Congreso de la Unión, la iniciativa que contenía a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, misma que al ser aprobada se promulgó el día 24 de diciembre de 1976, para entrar en vigor el 1.º de enero de 1977.

Cabe destacar que dicha ley, entre otros aspectos, creó la Secretaría de Programación y Presupuesto, misma a la que le fueron asignadas entre otras

funciones las relacionadas con el manejo y ejercicio del gasto público, **atribuciones que anteriormente correspondían** a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Los cambios anteriores condujeron a una reestructuración de la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público y, desde luego, influyeron en la competencia sustantiva que le correspondía conocer a la Procuraduría Fiscal, amén de que dejaría de conocer de los asuntos jurídicos presupuestales y de otros, que mediante dicha Ley y conforme al Reglamento Interior que desde luego se expediría de la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto, pasarían a formar parte de las atribuciones de esta última dependencia.

En razón de lo anterior, y siendo el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el Lic. Julio Rodolfo Moctezuma Cid, se expidió un nuevo Reglamento de la misma, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 1977.

El Reglamento en mención estableció, en su artículo 90., las atribuciones correspondientes a la Procuraduría Fiscal de la Federación, las cuales en su generalidad fueron muy parecidas a las previstas en anteriores ordenamientos.

Sin embargo, a diferencia de los precedentes normativos, este Reglamento sustituyó la estructura departamental anteriormente concebida, al integrar subprocuradurías y direcciones en su estructura, de tal suerte que el Procurador Fiscal estuviera asistido por los subprocuradores fiscales Primero, Segundo, Tercero y de Investigaciones, por los directores de Sanciones, de Recursos y Procedimientos Administrativos, de lo Contencioso; de Amparos y Asuntos Laborales, de Legislación y de Consulta, por los jefes de Unidad de Investigaciones, de Sistemas y Programas, y Jurídica, además de los subprocuradores fiscales auxiliares, así como por los agentes hacendarías adscritos a los tribunales de la República e inspectores asignados. En este ordenamiento se formaliza, por primera vez, la denominación de Procuraduría Fiscal de la Federación.

La Procuraduría Fiscal de la Federación tenía adscritas las siguientes unidades administrativas:

Primera Subprocuraduría Fiscal

Dirección de Sanciones

Dirección de Recursos y Procedimientos Administrativos

Segunda Subprocuraduría Fiscal

Dirección de lo Contencioso

Dirección de Amparos y Asuntos Laborales

Tercera Subprocuraduría Fiscal

Dirección de Legislación

Dirección de Consulta

Subprocuraduría Fiscal de Investigaciones

"Artículo 90. Compete a la Procuraduría Fiscal de la Federación:

- I. Ser consejero jurídico de la Secretaría.
- II. Acordar con el Secretario el despacho de los asuntos de las unidades administrativas adscritas a su responsabilidad.
- III. Formular los proyectos de leyes, decretos, reglamentos y acuerdos que el Secretario proponga al Presidente de la República y las demás disposiciones de observancia general en las materias de la competencia de la Secretaría, así como preparar proyectos de convenciones sobre asuntos fiscales de carácter internacional, interviniendo en las negociaciones respectivas.
- IV. Realizar estudios comparados de los sistemas fiscales, de los administrativos y de los de justicia administrativa de otros países en materia fiscal, para apoyar la reforma impositiva.
- V. Solicitar de las unidades administrativas de la Secretaría, las proposiciones de reforma a las disposiciones legales en las materias de su respectiva competencia.
- VI. Intervenir en la materia de su competencia y en los aspectos jurídicos de los convenios de coordinación fiscal con las entidades federativas y de los acuerdos de delegación en favor de las mismas, así como participar en los estudios que aquéllas soliciten a la Secretaría para la elaboración de sus ordenamientos tributarios y para el establecimiento de los sistemas administrativos correspondientes.
- VII. Cuidar y promover el cumplimiento recíproco de las obligaciones derivadas de los convenios de coordinación y de los acuerdos de delegación, en la materia de su competencia.
- VIII. Compilar las disposiciones legales y opinar acerca de la publicación en el Diario Oficial de la Federación de las disposiciones de carácter general referentes a la Secretaría, y en su caso tramitarla.
- IX. Establecer los sistemas y procedimientos conforme a los cuales las Subprocuradurías Fiscales Auxiliares realicen sus actividades y evaluar sus resultados.
- X. Representar el interés de la Federación en controversias fiscales y realizar la defensa de la Secretaría ante los Tribunales de la República y ante las demás autoridades, siempre que ésta representación corresponda al Ministerio Público Federal y en este último

- caso, proporcionarle los elementos de defensa que sean necesarios, así como ejercitar las acciones de las que sean titulares e interponer los recursos que procedan ante los citados Tribunales de la República.
- XL. Intervenir en la representación del interés del Departamento del Distrito Federal en controversias fiscales.
- XII. Allanarse a las demandas de los particulares; no ejercitar las acciones en materia laboral; no interponer recursos o proponer al Secretario la no interposición del recurso de revisión fiscal, cuando a su juicio así proceda conforme a derecho.
- XIII. Proponer medidas para la mejor aplicación de las disposiciones fiscales y para la pronta y expedita administración de justicia en materia fiscal.
- XIV. Dictaminar el criterio de la Secretaría cuando dos unidades administrativas de la misma emitan opiniones contradictorias en cuestiones legales; establecer la interpretación de las leyes fiscales y los criterios generales de aplicación de las mismas, obligatorios para dichas unidades administrativas como órgano de consulta interna de la Secretaría.
- xv Ejercer en materia de infracciones y delitos fiscales las atribuciones señaladas a la Secretaría en el Código Fiscal de la Federación y en las demás leyes, salvo en el caso de infracciones aduanales y del Registro Federal de Automóviles.
- xvi. Ejercer en materia penal las atribuciones que señala a la Secretaría la legislación relativa a Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.
- xvii. Ejercer la facultad de condonación de multas y conceder prórrogas y autorizaciones para el pago en parcialidades de los créditos fiscales derivados de ellas, previa garantía de su importe y accesorios legales, con sujeción a las directrices, requisitos, limitaciones, sistemas de control y supervisión que determine la Tesorería de la Federación.
- xviii. Denunciar al Ministerio Público Federal los hechos que puedan constituir delitos oficiales cometidos por quienes prestan sus servicios en la Secretaría, allegándose los elementos probatorios del caso, así como denunciar ante el propio Ministerio Público los hechos delictivos de que tenga conocimiento la Secretaría.
- xix. Declarar la extinción de las facultades del Fisco Federal para determinar la existencia de obligaciones y créditos fiscales, así como la prescripción de los mismos.
- xx. Resolver los recursos administrativos en los asuntos de su competencia.
- xxi. Aprobar los remates de bienes con valor superior a \$10,000.00 y las

adjudicaciones a favor del Fisco Federal realizados por las oficinas ejecutoras, así como depurar los créditos fiscales pendientes de cobro, evitar la prescripción de los mismos y vigilar la debida garantía del interés fiscal, en coordinación con la Tesorería de la Federación.

El Procurador Fiscal de la Federación será auxiliado por los Subprocuradores Fiscales Primero, Segundo, Tercero y de Investigaciones por los Directores de Sanciones; de Recursos y Procedimientos Administrativos; de lo Contencioso; de Amparos y Asuntos Laborales; de Legislación y Consulta; los Jefes de Unidades de Investigaciones; de Sistemas y Programas; y Jurídica; los Subprocuradores Fiscales Auxiliares; así como los Agentes Hacendarios adscritos a los Tribunales de la República y los inspectores que sean necesarios".'

No obstante los avances de este Reglamento, seguía vigente la Ley Orgánica de la Procuraduría Fiscal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por lo que fue necesario que mediante la Ley que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1977, fuera abrogada dicha Ley Orgánica.

Así, el artículo décimo primero de la Ley que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales, establecía a la letra lo siguiente:

"Artículo décimo primero. Se abroga la Ley Orgánica de la Procuraduría Fiscal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del 30 de diciembre de 1949, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 del mismo mes y año".'

En relación con lo anterior, debe decirse, como sabemos, que una Ley formal y materialmente considerada, sólo puede ser derogada o abrogada por otra de la misma naturaleza, y no por un Reglamento, no obstante que éste último disponga en sus artículos transitorios que se derogan todas las disposiciones que se opusieran al mismo, de forma tal que en el devenir histórico de la Procuraduría Fiscal como área jurídica, se encuentra la paradoja de haber contado con previsiones en el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que se apartaban de las dispuestas para la Procuraduría en cuestión en la Ley en virtud a la cual fue creada, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1947.

Por su parte, el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito PÚBLICO

blico, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1979, reestructuró a la Procuraduría Fiscal de la Federación, a fin de quedar integrada de la siguiente manera:

<p style="text-align: center;">PRIMERA SUBPROCURADURÍA FISCAL</p> <p style="text-align: center;">Dirección de lo Contencioso "A" Dirección de lo Contencioso "8"</p>	<p style="text-align: center;">SEGUNDA SUBPROCURADURÍA FISCAL</p> <p style="text-align: center;">Dirección de Amparos Dirección de Asuntos Administrativos y Laborales</p>
<p style="text-align: center;">TERCERA SUBPROCURADURÍA FISCAL</p> <p style="text-align: center;">Dirección de Legislación Dirección de Consulta</p>	<p style="text-align: center;">SUBPROCURADURÍA FISCAL DE INVESTIGACIONES</p> <p style="text-align: center;">Unidad de Investigaciones Unidad Jurídica Unidad de Sistemas y Programas</p>
<p style="text-align: center;">COORDINACIÓN GENERAL DE SUBPROCURADURÍAS REGIONALES</p>	

Cabe hacer mención que las atribuciones de la Procuraduría Fiscal de la Federación fueron prácticamente las mismas a las establecidas en el Reglamento Interior de mayo de 1977, con la innovación de que esta unidad administrativa ya tendría la atribución para opinar acerca de la publicación en el Diario Oficial de la Federación de las disposiciones de carácter general relacionadas con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y, en su caso, tramitarla.

No se omite mencionar que, previamente a la instrumentación del Reglamento en cuestión, existieron importantes reformas a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, a la del Impuesto al Valor Agregado, a la de Coordinación Fiscal, a la de Valoración Aduanera de las Mercancías de Importación y a la del Registro Federal de Vehículos, por ende, fue necesario que al ser redactado el Reglamento Interior de 1979 se procurara su congruencia con las adecuaciones legislativas mencionadas. En este tenor la Procuraduría Fiscal de la Federación conocería de las cuestiones sustantivas incorporadas en las leyes reformadas y cuya competencia correspondiera a la propia Secretaría.

Posteriormente, siendo Presidente de la República el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado y titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el Lic. Jesús Silva Herzog, se expidió un nuevo Reglamento Interior de dicha Secretaría, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de agosto de 1983.

Cabe destacar que este Reglamento fue reformado por los decretos publicados en el mencionado órgano informativo el 25 de abril de 1985 y el 16 agosto de 1985.

Las reformas al Reglamento en cuestión consistieron solamente en algunos cambios a la estructura de la Procuraduría Fiscal de la Federación, concretamente que la Subprocuraduría de Investigaciones dejara de contar con la Unidad de Sistemas y Programas.

Conforme a este Reglamento, la Primera Subprocuraduría Fiscal se encargaba de la defensa oportuna y eficaz de la Secretaría, con base en la constitucionalidad de las leyes fiscales y la legalidad de los actos, resoluciones y procedimientos de carácter fiscal, para lograr una oportuna recaudación de los créditos fiscales.

Por su parte, la Segunda Subprocuraduría se encargaba de asegurar la adecuada aplicación de las normas y disposiciones de carácter fiscal, mediante la resolución de recursos administrativos previstos en el Código Fiscal de la Federación, así como declarar la prescripción, caducidad o la resolución de solicitudes de condonación, representar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ante los tribunales de la República y ante las demás autoridades en materia de amparo, así como de aplicar las sanciones por infracciones a quienes no cumplieran con lo que establecían las disposiciones fiscales vigentes en esa época.

La Tercera Subprocuraduría se encargaba de resolver las consultas formuladas por las unidades administrativas de la mencionada Secretaría, que llegaran a plantearse en relación con leyes fiscales, asimismo, determinaba la procedencia y viabilidad en la formulación de anteproyectos legislativos; se encargaba de realizar estudios sobre la legislación estatal comparada, así como prestar oportuna, integral y eficazmente los servicios de información y documentación, misma que debería clasificar en legislación, jurisprudencia y doctrina hacendaría.

La Subprocuraduría Fiscal de Investigaciones se encargaba de investigar, inspeccionar y controlar las irregularidades originadas por las desviaciones a la captación tributaria, el abatimiento de la evasión fiscal y el manejo eficiente y honrado de los recursos públicos, teniendo como objetivo impedir prácticas en detrimento del fisco, integrando los elementos de prueba necesarios y, en su caso, formular las declaratorias de "perjuicio", querellas o denuncias necesarias.

Por último, a las subprocuradurías fiscales regionales les competía, en términos generales, realizar las mismas atribuciones que les correspondían a las subprocuradurías mencionadas, pero con la salvedad de que sus funciones sólo se limitarían a un determinado

ámbito territorial y respecto de unidades administrativas regionales de la Secretaría.

El Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de marzo de 1988, establecía que la estructura orgánica de la Procuraduría Fiscal de la Federación se integraría de la siguiente manera:

<p align="center">PRIMERA SUBPROCURADURÍA FISCAL</p> <p>Dirección de lo Contencioso "A" Dirección de lo Contencioso "B"</p>	<p align="center">SEGUNDA SUBPROCURADURÍA FISCAL</p> <p>Dirección de Amparos Dirección de Asuntos Laborales y Administrativos</p>
<p align="center">TERCERA SUBPROCURADURÍA FISCAL</p> <p>Dirección de Legislación Dirección de Consulta</p>	<p align="center">SUBPROCURADURÍA FISCAL DE INVESTIGACIONES</p> <p>Dirección de Investigaciones Dirección de Asuntos Fiscales Dirección de Asuntos Financieros</p>
<p align="center">SUBPROCURADURÍAS FISCALES REGIONALES</p>	

El Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de enero de 1989, adicionó una Subprocuraduría denominada Subprocuraduría Fiscal de Control de Cambios, la cual tendría adscritas a la Direc-

ción de Control de Cambios y a la Dirección de Programas y Coordinación de Control de Cambios y tenía principalmente las siguientes atribuciones:

- Ordenar y practicar visitas domiciliarias, inspecciones y verificaciones, así como requerir a los obligados la presentación de la documentación, datos e informes necesarios y realizar los demás actos establecidos legalmente para comprobar el cumplimiento de las disposiciones sobre control de cambios.
- Requerir de los obligados para que exhiban, en las oficinas de la propia Subprocuraduría, la contabilidad, documentos y avisos, así como para que proporcionen los datos e informes necesarios, a fin de comprobar el cumplimiento de las disposiciones sobre control de cambios.
- Imponer sanciones por infracción a las disposiciones legales en materia de control de cambios.
- Tramitar y resolver recursos administrativos en materia de control de cambios.
- Proponer medidas para la coordinación en asuntos jurídicos, con las unidades administrativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con las entidades del sector paraestatal coordinados por la misma y con las autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas, en materia de control de cambios.

Es menester señalar que siendo titular de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público el Dr. Aspe Armella y Presidente de la República el Lic. Carlos Salinas de Gortari, en mayo de 1991 el Congreso de la Unión aprobó la iniciativa de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por ellas se suprimió la Secretaria de Programación y Presupuesto, asignándole a la Secretaria de Hacienda y Crédito Público la mayor parte de las atribuciones de la extinta dependencia.

Dentro de las principales atribuciones que recobró la Secretaria de Hacienda y Crédito Público están las correspondientes al establecimiento y desarrollo del gasto público; las de globalizadora del egreso de la Federación, así como algunas otras que tuvo la Secretaria de la Presidencia, la cual se extinguió cuando se creó en 1976 la Secretaria de Programación y Presupuesto.

En razón de dichos cambios, al igual que en 1976, la Procuraduría Fiscal de la Federación, vio reestructuradas sus atribuciones al incrementar su competencia sustancial, además de incluir dentro del universo de consultas jurídicas a resolver, de proyectos legislativos a realizar y de trámites por ventilar, asuntos concernientes al ámbito presupuestario.

En consecuencia, que la Procuraduría Fiscal de la Federación se integró por las siguientes unidades administrativas:

<p>SUBPROCURADURÍA FISCAL FEDERAL DE LEGISLACIÓN y CONSULTA</p> <p>Dirección de Legislación Dirección de Consulta</p>	<p>SUBPROCURADURÍA FISCAL FEDERAL DE AMPAROS</p> <p>Dirección de Amparos contra Leyes Dirección de Amparos contra Actos Administrativos</p>
<p>SUBPROCURADURÍA FISCAL FEDERAL DE ASUNTOS FINANCIEROS</p> <p>Dirección de Técnica Financiera Dirección de Asuntos Financieros</p>	<p>SUBPROCURADURÍA FISCAL FEDERAL DE INVESTIGACIONES</p> <p>Dirección de Investigaciones Dirección de Procedimientos Penales "A" Dirección de Investigaciones Dirección de Procedimientos Penales "B"</p>
<p>SUBPROCURADURÍAS FISCALES REGIONALES</p>	

Cabe decir, que el Reglamento en cuestión sufrió diversas adecuaciones, entre otras, la supresión de las subprocuradurías fiscales regionales y de la Subprocuraduría Fiscal de Control de Cambios, el cambio de orden de las subprocuradurías fiscales, así como la eliminación de la distinción numeral de éstas, dotándoseles de una denominación de acuerdo a sus atribuciones.

Es importante mencionar que bajo la vigencia de este Reglamento surge como una nueva unidad administrativa la Administración General Jurídica de Ingresos, la cual fue enriquecida por el personal y los recursos materiales y financieros que tenía asignados la anterior Primera Subprocuraduría, también denominada "Subprocuraduría Fiscal Federal de lo Contencioso", y los similares del Departamento de Asuntos Laborales perteneciente a la Subprocuraduría Fiscal Federal de Amparos y Asuntos Laborales.

En ese tenor, los asuntos que tenía en trámite la Subprocuraduría Fiscal Federal de lo Contencioso, pasarían a la Subprocuraduría Fiscal Federal de Amparos, a la Administración General Jurídica de Ingresos o a sus unidades adscritas; los asuntos laborales que venía desahogando la Subprocuraduría Fiscal Federal de Amparos y Asuntos Laborales serían de la competencia, de conformidad con sus respectivas atribuciones, de la Dirección General de Personal o de la Administración General Jurídica de Ingresos.

Asimismo, cabe mencionar que las controversias originadas por juicios de amparo pasarían a la competencia de la Administración General Jurídica de Ingresos, cuando se trataran de actos provenientes de las unidades administrativas adscritas a la Subsecretaría de Ingresos.

En razón de lo anteriormente señalado, nos parece importante aludir expresamente a lo establecido en los artículos quinto, noveno y décimo del Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 1993.

"Quinto. Los recursos humanos, materiales y financieros que tenía asignados la Subprocuraduría Fiscal Federal de lo Contencioso pasarán de acuerdo a su respectiva competencia y jurisdicción, a la Subprocuraduría Fiscal Federal de Amparos o a la Administración General Jurídica de Ingresos. Tratándose de esta última, dicha Administración los distribuirá entre ella misma, la Administración Especial Jurídica de Ingresos y las Administraciones Locales Jurídicas de Ingresos con circunscripción territorial en el Distrito Federal.

Los recursos humanos, materiales y financieros asignados al Departamento de Asuntos Laborales de la Subprocuraduría Fiscal Federal de Amparos y Asuntos Laborales pasarán a la Dirección General de Personal, y a la Administración General Jurídica de Ingresos, atendiendo a la competencia prevista en este Reglamento.

Los recursos humanos, materiales y financieros que tenían asignados las Subprocuradurías Fiscales Regionales, pasarán a las Administraciones Locales Jurídicas de Ingresos cuya sede corresponda a la población donde tenían su sede las Subprocuradurías Fiscales Regionales.

"Noveno. Los asuntos en trámite que tenía a su cargo la Subprocuraduría Fiscal Federal de lo Contencioso, pasarán a la Subprocuraduría Fiscal Federal de Amparos, a la Administración General Jurídica de Ingresos, a la Administración Especial Jurídica de Ingresos o a las Administraciones Locales Jurídicas de Ingresos, de acuerdo a su respectiva competencia y jurisdicción.

Los asuntos en trámite que en materia laboral tenía a su cargo la Subprocuraduría Fiscal Federal de Amparos y Asuntos Laborales, pasarán a la Dirección General de Personal, o a la Administración General Jurídica de Ingresos, de acuerdo a su respectiva competencia.

"Décimo. Los amparos contra actos de las unidades administrativas adscritas a la Subsecretaría de Ingresos cuya sede se encuentre o se hubiera encontra-

do en el Distrito Federal, o de las autoridades fiscales del Departamento del Distrito Federal por la aplicación que dichas autoridades hagan de las leyes fiscales federales, cuya interposición hubiera sido notificada a las autoridades responsables, con anterioridad al 1 de febrero de 1993, continuarán siendo llevados en su tramitación hasta su total conclusión, por la Subprocuraduría Fiscal Federal de Amparos".'

El Reglamento Interior vigente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado el 11 de septiembre de 1996 en el Diario Oficial de la Federación, establece que la Procuraduría Fiscal de la Federación estará estructurada de la siguiente manera:

Subprocuraduría Fiscal Federal de Legislación y Consulta

Dirección de Legislación y Consulta

Subprocuraduría Fiscal Federal de Amparos

Dirección de Amparos contra Leyes
 Dirección Recursos y Cumplimiento de Ejecutorias
 Dirección de Amparos contra Actos Administrativos
 Dirección de lo Contencioso
 Dirección de Procedimientos
 Dirección de Derechos Humanos

Subprocuraduría Fiscal Federal de Asuntos Financieros

Dirección de Asuntos Financieros

Subprocuraduría Fiscal Federal de Investigaciones

Dirección General Adjunta de Investigación de Operaciones

Dirección de Investigación de Operaciones

Dirección de Investigaciones

Dirección de Procedimientos Penales "A"

Dirección de Procedimientos Penales "B"

Dirección de Procedimientos Penales "C"

Sin menoscabo de profundizar un poco más adelante, en términos generales podemos decir que la Subprocuraduría Fiscal Federal de Legislación y Consulta tiene entre sus principales atribuciones la de resolver todas aquellas consultas jurídicas que formulen el resto de las unidades administrativas de esta Secretaría, así como de otras dependencias y entidades de la administración pública federal, siempre y cuando las materias sobre las cuales verse la consulta no sean de la competencia de otra unidad administrativa de esta Secretaría.

Esta Subprocuraduría también tiene a su cargo elaborar todo tipo de antepro-

yectos de iniciativas de ley, decretos, reglamentos, acuerdos o cualquier otra disposición de carácter general que no corresponda a la competencia del Servicio de Administración Tributaria o a la Subprocuraduría Fiscal Federal de Asuntos Financieros, así como fungir como enlace para la publicación de todos los asuntos de esta Secretaría en el Diario Oficial de la Federación y tramitar el refrendo del titular del ramo.

La Subprocuraduría Fiscal Federal de Amparos tiene a su cargo representar los intereses de esta Secretaría en **recurso administrativo, en el contencioso administrativo**, en el recurso de revisión previsto en el artículo 104 I-B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en juicio de amparo.

Sin embargo, la representación a la que alude el párrafo anterior es limitada, puesto que sólo conocerá de aquellos asuntos que provengan de actos de unidades administrativas de la Secretaría que no pertenezcan al Servicio de Administración Tributaria, ya que este órgano desconcentrado cuenta con un "jurídico especializado", denominado "Administración General Jurídica de Ingresos".

Los principales asuntos en que interviene la Subprocuraduría Fiscal Federal de Amparos son los siguientes:

- **Controversias en que esté involucrado el pago de pensiones del ISSSTE.**
- Controversias en que se involucre el pago de alguna cantidad del ISS-FAM.
- Controversias originadas por la negativa o insuficiencia de pago de fianzas a favor de la Tesorería de la Federación por parte de alguna Afianzadora.
- Conocer del recurso contra la determinación que realice la Tesorería de la Federación cuando ésta niegue el pago en parcialidades a un deudor del Fisco Federal.
- Controversias que se originen como consecuencia de las fianzas otorgadas por la importación temporal de vehículos.
- De los recursos que se interpongan en contra de las multas impuestas a las instituciones de crédito, en los términos de la ley de la materia y de las demás disposiciones aplicables.
- Además de conformidad con el artículo 10, penúltimo párrafo, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público".

"En los casos en que el Procurador Fiscal de la Federación así lo estime conveniente, podrá ejercer la representación de la Secretaría o de cualquiera de sus unidades administrativas, en cualquier tipo de juicio o procedimiento judicial administrativo".'

La Subprocuraduría Fiscal Federal de Asuntos Financieros tiene entre sus principales atribuciones la de fungir como asesor jurídico de la Secretaría, así como de otras dependencias o entidades de la administración pública federal en las materias relacionadas con la aplicación de disposiciones de carácter financiero, así como la de elaborar anteproyectos de iniciativas de ley, decretos, reglamentos, acuerdos o cualquier disposición de carácter general que tenga que ver con la materia financiera.

Entre sus funciones como órgano consultivo, está la de opinar respecto de la emisión de deuda pública, en congruencia con lo dispuesto por la Ley General de Deuda Pública, específicamente en sus artículos 30., 40. y 50., en relación con el artículo 79 del Reglamento Interior vigente de esta Secretaría.

Finalmente, la Subprocuraduría Fiscal Federal de Investigaciones, tiene entre sus principales atribuciones la de investigar la comisión de los delitos fiscales; formular las declaratorias de que el Fisco Federal ha sufrido perjuicio en **su patrimonio y de así proceder, así como** la de elaborar las denuncias o querrelas correspondientes.

Asimismo, cuando existan elementos que presuman la existencia de una conducta ilícita tipificada en las leyes financieras, esta Subprocuraduría también será la encargada de formular las denuncias o querellas respectivas si en los términos de las leyes aplicables así procede; igualmente dará seguimiento a los procesos originados por las querellas o declaratorias correspondientes y participará en la formulación de anteproyectos de iniciativas de leyes u otras disposiciones en el ámbito de su competencia.

11. Panorama General de la Procuraduría Fiscal de la Federación

A. Marco Jurídico

Las atribuciones de la Procuraduría Fiscal de la Federación encuentran su origen en lo dispuesto por el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública. Este precepto establece las facultades que corresponden a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al ser la Procuraduría el órgano jurídico de esta dependencia tiene competencia en los asuntos correspondientes.

Es importante destacar que en el artículo 10 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se establecen, entre otras atribuciones

del Procurador Fiscal de la Federación, la de ser el consejero jurídico de la citada Secretaría, así como la de ejercer la representación de la Secretaría o de sus unidades administrativas en cualquier tipo de juicio o procedimiento judicial administrativo.

Asimismo debe destacarse que el nombramiento del Procurador Fiscal de la Federación tiene su fundamento constitucional en los artículos 89, fracciones II y IV, en relación con el 76, fracción II, de los que se desprende que el Ejecutivo Federal puede nombrar, con aprobación del Senado, y remover libremente a los empleados superiores de Hacienda.

A mayor abundamiento, conviene mencionar que mediante el Decreto del Poder Legislativo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de diciembre de 1987, se señalan los nombramientos de los empleados superiores de Hacienda que requieren la ratificación del Senado de la República, o de la Comisión Permanente, entre los que se encuentra el del Procurador Fiscal de la Federación.

A la luz de las disposiciones vigentes, la Procuraduría Fiscal de la Federación es una unidad administrativa dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, encargada en términos generales, de asesorar y represen-

tar al titular de la misma, así como de resguardar el interés fiscal de la **Federación.**

En esta tesitura y de conformidad con lo que establece el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, entre los asuntos del orden administrativos que le corresponde despachar al Secretario de Hacienda y Crédito público y que a su vez se encuentran relacionados con las atribuciones del Procurador Fiscal de la Federación, se destacan, el estudio y formulación de los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y de las leyes de ingresos de la Federación; planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende al Banco Central, a la banca nacional de desarrollo y a las demás instituciones encargadas de prestar el servicio de banca y crédito; ejercer las autorizaciones que les señalen las leyes en materia de seguros, fianzas, valores y de organizaciones y actividades auxiliares del crédito; representar el interés de la Federación en controversias fiscales, así como opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y desincorporación de activos, servicios y ejecución de obras públicas de la administración pública federal.

El artículo 10 del Reglamento Interior vigente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, establece las atribu-

ciones de Procurador Fiscal de la **Federación.**

"Artículo 10. Compete al Procurador Fiscal de la Federación.

- I. Ser el consejero jurídico de la **Secretaría;**
- II. Formular la documentación relativa a los proyectos de iniciativas de leyes o decretos y los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes que el Secretario proponga al Presidente de la República y de las demás disposiciones de observancia general en las materias competencia de la Secretaría, así como preparar los proyectos de convenciones sobre asuntos hacendarios y fiscales de **carácter internacional, interviniendo** en las negociaciones respectivas;
- III. Apoyar al Secretario en la verificación de los proyectos a que se refiere la fracción anterior a efecto de que en ellos exista congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo y sus programas;
- IV. Realizar estudios comparados de los sistemas hacendarios, de los administrativos y de los de justicia administrativa de otros países, para apoyar la modernización hacendaria;
- V. Solicitar de las unidades administrativas de la Secretaría, las proposiciones de reforma a las disposi-

- ciones legales en las materias de su respectiva competencia;
- VI Ser enlace en asuntos jurídicos con las áreas correspondientes de las dependencias de la administración pública federal, de las entidades paraestatales del sector coordinado por la Secretaría y de las autoridades hacendarias de las entidades federativas coordinadas;
- VII Intervenir en la materia de su competencia, en los aspectos jurídicos de los convenios y acuerdos de coordinación fiscal con entidades federativas, cuidar y promover el cumplimiento recíproco de las obligaciones derivadas de los mismos y asesorarlas en los estudios que soliciten a la Secretaría para la elaboración de sus ordenamientos hacendarios y para el establecimiento de los sistemas administrativos correspondientes;
- VIII. Establecer el criterio de la Secretaría cuando unidades administrativas de la misma emitan opiniones contradictorias en aspectos legales; y como órgano de consulta interna de ésta, establecer la interpretación a efectos administrativos de las leyes y disposiciones en las materias competencia de la propia Secretaría y los criterios generales para su aplicación, obligatorios para dichas unidades administrativas;
- IX. Proponer medidas para la mejor aplicación de las disposiciones legales de la materia competencia de la Secretaría y para la pronta y **expedita administración de justicia en materia hacendaria**;
- x. Opinar acerca de la publicación en el Diario Oficial de la Federación de las disposiciones de carácter general relativas a la materia competencia de la Secretaría y, en su caso, tramitarla; compilar la legislación y la jurisprudencia en la materia competencia de la propia Secretaría; así como integrar la relación de las entidades paraestatales de la administración pública federal y promover anualmente su publicación en el Diario Oficial de la Federación;
- XI Conducir las actividades relativas al Registro Público de Organismos Descentralizados. Calificar los documentos que los organismos descentralizados presenten para su inscripción y, en su caso, expedir las constancias respectivas;
- XII Interpretar a efectos administrativos y resolver los asuntos relacionados con todas aquellas leyes que confieran alguna atribución a la Secretaría, en las materias que no estén expresamente asignadas por este Reglamento a otras unidades administrativas de la misma;
- XIII. Registrar las autorizaciones a que se refiere el artículo 60., fracción XXX de este Reglamento;

- XIV. Establecer los sistemas y procedimientos conforme a los cuales deba realizar sus actividades; actualizarlos y evaluar sus resultados;
- XV. Representar el interés de la Federación en controversias fiscales, a la Secretaría y a las autoridades dependientes de la misma en toda clase de juicios, investigaciones o procedimientos administrativos ante los tribunales de la República, ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y ante otras autoridades competentes; ejercer las acciones, excepciones y defensas de las que sean titulares, e interponer los recursos que procedan ante los citados tribunales y autoridades, siempre que dicha representación no corresponda a otra unidad administrativa de la propia Secretaría o al Ministerio Público Federal y, en su caso, proporcionarle los elementos que **sean necesarios**;
- XVI. Conocer, tramitar y resolver los recursos administrativos que se interpongan en contra de los acuerdos que dicte la Junta Directiva del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, en materia de pensiones civiles, así como intervenir en los juicios que se interpongan en esta materia;
- XVII. Representar al Secretario ante el Tribunal Fiscal de la Federación, en los juicios que se interpongan en contra de las resoluciones que se dicten en los términos de la **fracción anterior**;
- XVIII. Proponer los términos de los informes previos y justificados que deban rendir el Presidente de la República y el Secretario, cuando proceda, los servidores públicos de la Secretaría y las autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas, en los asuntos competencia de la Secretaría; asimismo los escritos de demanda o contestación, según proceda, en **las controversias constitucionales** o acciones de inconstitucionalidad; intervenir cuando la propia Secretaría tenga el carácter de tercero perjudicado en los juicios de amparo; proponer los términos de los recursos que procedan, así como realizar, en general, todas las promociones que en dichos juicios se requieran;
- XIX. Interponer con la representación del Secretario, los recursos que procedan contra las sentencias y resoluciones definitivas dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación en materia de pensiones civiles, y en aquellos juicios en que hubieran sido parte las autoridades de la Secretaría, cuya representación en el juicio hubiera correspondido a la Procuraduría Fiscal de la Federación;
- XX. Asesorar a las unidades administrativas de la Secretaría en los asuntos laborales relativos a su

- personal, incluso en la práctica y levantamiento de constancias y actas administrativas en esta materia, así como conocer del debido cumplimiento de las obligaciones laborales del personal de la Secretaría para el ejercicio de sus facultades;
- XXI. Coordinar la defensa en los juicios promovidos en el extranjero en que sean parte las entidades de la administración pública paraestatal coordinadas por la Secretaría;
- XXII. Allanarse y transigir en los juicios en que represente al titular del ramo o a otras autoridades de la Secretaría; así como abstenerse de interponer los recursos en toda clase de juicios;
- XXIII. Resolver los recursos administrativos en materia fiscal que sean de **su competencia**;
- XXIV Llevar la instrucción de los procedimientos en que deba intervenir la Secretaría conforme a leyes distintas de las fiscales, y resolver los recursos administrativos relacionados con dichos procedimientos, **cuando ambas competencias no estén asignadas a otra unidad administrativa de la propia Secretaría**;
- XXV Vigilar la debida garantía del interés fiscal, en recursos administrativos o en juicios que sean de su competencia, así como requerir y vigilar el debido cumplimiento por parte de las autoridades hacendarias a las ejecutorias dictadas en los amparos, y en su caso, proponer los términos en los que se deberá intervenir en los incidentes de inejecución de sentencia que promuevan los particulares;
- XXVI. Ejercer en materia de infracciones o delitos fiscales las atribuciones señaladas a la Secretaría en el Código Fiscal de la Federación y en las demás leyes, e imponer las sanciones correspondientes por infracciones a dichas leyes, excepto cuando competa imponerlas a otra unidad o autoridad administrativa de la Secretaría;
- XXVII. Condonar multas, con excepción de las impuestas por las unidades administrativas adscritas al Servicio de Administración Tributaria y por las autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas;
- XXVIII. Denunciar o querellarse ante el Ministerio Público Federal de los hechos que puedan constituir delitos de los servidores públicos de la Secretaría en el desempeño de sus funciones, allegándose los elementos probatorios del caso, dando la intervención que corresponda a la Unidad de Contraloría Interna y a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; así como denunciar o querellarse ante el Ministerio Público competente de los hechos delictuosos en que la Secretaría resulte ofendida

- o en aquéllos en que tenga conocimiento o interés, **coadyuvar en estos casos** con el propio Ministerio Público, en representación de la Secretaría y, cuando proceda, otorgar el perdón legal y pedir al Ministerio Público que solicite el sobreseimiento en los procesos penales;
- xxxix. Ejercer en materia penal las facultades que señalen a la Secretaría las leyes que rigen a las instituciones de crédito, de seguros y de fianzas, a las organizaciones y actividades auxiliares del crédito, al mercado de valores, al sistema de ahorro para el retiro, así como las previstas en otras leyes de la competencia de esta Secretaría;
- xxx. Llevar a cabo un programa permanente de formación de abogados hacendarías, promover la selección de aspirantes y la capacitación y desarrollo del personal al servicio de la misma;
- xxxxi. Participar en foros y eventos nacionales e internacionales en asuntos relativos a la materia de su competencia;
- xxxii. Expedir certificaciones de constancias de los expedientes relativos a los asuntos de su competencia, así como certificar hechos y expedir las constancias correspondientes;
- xxxiii. Coordinarse con las autoridades fiscales de las entidades federativas en las materias de su competencia;
- xxxiv. Llevar a cabo el proceso de solicitud de licencia de portación de armas para las unidades administrativas de la Secretaría que requieran este servicio, de conformidad con las disposiciones legales aplicables, y
- xxxv. Dictaminar, tratándose de laudos o sentencias definitivas que determinen la obligación a cargo de las dependencias de la administración pública federal, de cubrir salarios caídos y otras prestaciones de carácter económico, sobre la procedencia de la afectación de la partida presupuestal correspondiente del Presupuesto de Egresos de la Federación.
- xxxvi. Formalizar jurídicamente las funciones que correspondan a la Secretaría en su carácter de fideicomitente único de la administración pública centralizada

Es de mencionar que, para el despacho de los asuntos de su competencia, el Procurador Fiscal de la Federación, a su vez, será auxiliado por los subprocuradores fiscales federales de Legislación y Consulta, de Amparos, de Asuntos Financieros y de Investigaciones.

B. Objetivos y Metas

Es importante señalar, antes de abocarnos al estudio directo de las atribuciones de la Procuraduría Fiscal de la Federación, que el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, establece una serie

de objetivos, estrategias y líneas de acción que repercuten en el campo de la procuración de justicia y que, desde luego, influyen por medio de los programas y subprogramas correspondientes en los propósitos a cumplir por parte de esta Procuraduría.

Entre los puntos más destacados en el Plan Nacional de Desarrollo relativos a la procuración de justicia, están los siguientes:

1. Lograr que los órganos responsables de la procuración de justicia se constituyan en auténticos vigilantes de la legalidad y de la persecución de los delitos. Asimismo que realicen sus acciones con base en un correcto ejercicio de las atribuciones que el orden jurídico nacional les ha conferido.

2. Otorgar a la población la confianza de que los recursos públicos se utilizan con legalidad, transparencia, honradez y eficiencia, mediante mecanismos idóneos para prevenir y detectar acciones de corrupción y la sanción pronta y oportuna de las infracciones, con independencia del nivel jerárquico del infractor.

3. Contar con un régimen en el cual todos puedan tener acceso a la justicia y satisfacer sus justas demandas; un régimen que asegure que los individuos y

las autoridades se sometan a los mandatos de la ley y que, cuando esto no **acontezca, se sancione a los infractores**; y de un régimen en el cual la calidad de los juzgadores y sus resoluciones esté por encima de toda sospecha.

4. Deberán intensificarse los esfuerzos de cooperación internacional para combatir mejor a la delincuencia organizada. Particular atención se dará al fortalecimiento de los convenios y acuerdos destinados a la identificación y seguimiento de los delincuentes, de sus operaciones y de las acciones de lavado de dinero e inversión de fondos obtenidos de sus actividades ilícitas. Se buscará, además, la simplificación y agilización de la cooperación procesal en materia de ofrecimiento y desahogo de pruebas, notificaciones y actuaciones que deban realizarse en el extranjero o que, provenientes de él, deban llevarse a cabo en México.

Cabe destacar que dicho Plan establece, dentro de la estrategia denominada "Por un Estado de Derecho y un país de Leyes", que el primer efecto de la preeminencia constitucional debe ser que la ley sea el único marco para la convivencia social y que las normas regulen, efectivamente, las relaciones entre los integrantes de la sociedad y sus autoridades, así como las relaciones entre los diversos órdenes y órganos de gobierno, con la finalidad superior de

garantizar para todos la seguridad y el acceso a la justicia, el goce los derechos fundamentales y el disfrute del bienestar general.

El Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia 1995-2000, por su parte, tiene por objeto lograr que el sistema de procuración e impartición de justicia en materia federal alcance niveles óptimos de eficiencia y eficacia en el ejercicio de las atribuciones que le otorga la ley, como único camino para abatir la impunidad.

Refiriéndonos ya en concreto a la Procuraduría Fiscal de la Federación debe señalarse que tiene, en el ámbito de sus atribuciones, la obligación de ejecutar el Programa CI, denominado "Impartición de Justicia y Vigilancia de la Legislación Laboral, Fiscal y Agraria", por lo que refiere al Subprograma 08 "Procuración de Justicia Fiscal".

Dentro de las metas establecidas en el Programa y Subprograma mencionados para esta Procuraduría, destacan los siguientes:

- Formulación de proyectos legislativos en materia hacendaria;
- Defender la constitucionalidad de leyes, la legalidad de la actuación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ante la Comisión Nacional

de Derechos Humanos, así como los intereses de la Secretaría ante los tribunales de la República en sus asuntos civiles y mercantiles;

- Investigar la comisión de delitos previstos en las leyes y disposiciones que regulan el sistema financiero, e
- Investigar la presunta comisión de delitos fiscales y penales que afecten a la Secretaría.

Es menester que las metas establecidas para la Procuraduría Fiscal de la Federación guarden plena congruencia con las atribuciones que a la misma le corresponden en términos de las disposiciones jurídicas aplicables, de tal forma que los objetivos puedan ser cabalmente cumplidos, amén de una adecuada planeación y programación.

Entre los principales logros obtenidos por la Procuraduría Fiscal de la Federación durante la presente administración pueden destacarse: su participación en la elaboración de disposiciones, tanto legales como administrativas, tendientes a combatir de una manera más directa y eficaz el delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita o lavado de dinero.

Entre las principales disposiciones están la adición del artículo 400 Bis al Código Penal para el Distrito Federal en materia del Fuero Común y para to-

da la República en materia de Fuero Federal, con el fin de establecer el tipo penal de "las operaciones con recursos de procedencia ilícita", de las reglas de carácter general que deben observar las instituciones financieras con el objeto de prevenir y descubrir actos u operaciones con recursos de procedencia ilícita, así como de las diversas reformas y adiciones a leyes financieras realizadas con el mismo objeto.

La defensa de los intereses de la Secretaría y del público inversionista que coloca sus recursos con los diversos intermediarios financieros, también constituyen otra labor fundamental de esta Procuraduría, a fin de darle debido cumplimiento a lo dispuesto en las diversas leyes financieras.

Es importante mencionar también la intervención que esta Procuraduría tiene al extender su opinión a las unidades administrativas competentes que lo soliciten en los asuntos de naturaleza financiera, destacando las dirigidas a la Dirección General de Crédito Público en lo referente a la emisión de deuda pública, con el propósito de revisar jurídicamente la procedencia para la realización de las operaciones, cuidando así su congruencia con lo dispuesto por la Ley General de Deuda Pública y demás disposiciones aplicables.

Otro aspecto fundamental es la participación que tiene la Procuraduría Fiscal de la Federación en la elaboración de proyectos de iniciativas de ley, reglamentos, decretos y demás disposiciones de carácter general que sean de la competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En el ejercicio de la atribución tocante a la formulación de iniciativas de leyes o decretos y los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes que el Secretario proponga al Presidente de la República y de las demás disposiciones de observancia general en las materias de la competencia de esta Secretaría, destacan: El Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1998, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1997; el Decreto por el que se adiciona la Ley del Impuesto al Valor Agregado, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de mayo de 1997; la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1998, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1997; la Ley que modifica al Código Fiscal de la Federación y a las Leyes del Impuesto Sobre la Renta, Impuesto al Valor Agregado, Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos y Federal de Derechos, publi-

casas en el Diario Oficial Federación el 29 de diciembre de 1997, y el Decreto por el que se adiciona y reforma la Ley de Coordinación Fiscal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1997.

Finalmente, es preciso mencionar que la Procuraduría Fiscal de la Federación tiene el carácter de consejero jurídico de la Secretaría, de tal suerte que se ocupa de resolver todas aquellas consultas de carácter técnico jurídico cuya resolución no corresponda a otra unidad administrativa de esta Secretaría.

Notas

¹ Secretaría de Gobernación, *Diario Oficial de la Federación*. México, 31 de diciembre de 1946, Sección Cuarta, p. 3.

² Secretaría de Gobernación, *Diario Oficial de la Federación*, México, 23 de mayo de 1977, pp. 5-6.

³ Secretaría de Gobernación, *Diario Oficial de la Federación*, México, 30 de diciembre de 1977, Cuarta Sección, p.3ü.

⁴ Secretaría de Gobernación. *Diario Oficial de la Federación*, México, 25 de enero de 1993.

⁵ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público* 1997, México, pp. 15-20.

⁶ Cabe mencionar, que no se hizo el señalamiento, amén de la generalidad del mismo, Que la Procuraduría Fiscal de la Federación, al igual Que el resto de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, tendrán la obligación de aplicar en el ámbito de sus atribuciones el Programa de Modernización de la Administración Pública Federal 1995-2000.

Bibliografía

Leyes, código. y reglamento.

Secretaría de Gobernación. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* Actualizada, Talleres Gráficos de México, Marzo, 1997,

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Actualizada, Editorial Porrúa. Trigésima Quinta Edición, México, 1997.

Ley General de Deuda pública. Editorial Porrúa. Trigésima Quinta Edición, México, 1997.

Código Fiscal de la Federación, Editorial Antolin Jiménez, México, 1961.

Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Editorial Melo S.A. tomo ((LVII, México, 1979.

Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Talleres del Departamento de Gráficas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1981.

Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Departamento de Gráficas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1985.

Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Talleres de Impresión de Estampillas y Valores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1991.

Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Edición preparada en la Subsecretaría de Ingresos por la Administración General Jurídica de Ingresos, México, 1993.

Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Talleres de Impresión de Estampillas y Valores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1997.

Manual de Organización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Departamento de Gráficas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1987.

Planes y programas

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000

Acuerdo A/010/96 del Procurador General de la República, por el Que se instala el Consejo de Profesio-

natización del Ministerio Público de la Federación y los Comités de Zona.

Diarios nacionales consultados

Diario Oficial de la Federación del miércoles 2 de octubre de 1946.

Diario Oficial de la Federación del miércoles 31 de diciembre de 1947.

Diario Cincéist de la Federación del sábado 31 de diciembre de 1949.

Diario Oficial de la Federación de lunes 41 de diciembre de 1951.

Diario Oficial de la Fcuersción del lunes 23 de mayo de 1977.

Diario Oficial de la Federación del viernes 30 de diciembre de 1979

Diario Oficial de la Federación del martes 22 de marzo de 1988.

Diario Oficial de la Federación del martes 17 enero de 1989

Secretaria de Gobernación, *Diario Oficial de la Fccetecion*. México. 31 de diciembre de 1946, Sección Cuarta, p. 3.

Procuraduna Federal de la Defensa del Trabajo

Francisco Rojas Cuevas

La Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo es una autoridad laboral y su naturaleza jurídica es la de un órgano desconcentrado de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Además, es federal en los términos de la fracción XXXI del apartado "A" del artículo 123 constitucional. Es nacional, porque en cada entidad federativa de la República Mexicana se cuenta con la presencia de, por lo menos, una Procuraduría Auxiliar Federal de la Defensa del Trabajo.

Sus servicios son gratuitos y sus funciones fundamentales son las de brindar asesoría, recibir quejas por violación de las normas de trabajo, procurar arreglos conciliatorios y representar en juicio a los trabajadores, sus beneficiarios y los **sindicatos**.

Federal Proctorship for Labour Defence: Antecedents, Legalframework and Perspectives

Franciso Rojas Cuevas

The Federal Proctorship for Labour Defence is a laboral authority and its legal nature is that of a disconcentrated body from the Ministry of Labour and Social Security.

Moreover it is Federal according to the constitutional 123rd article, fraction XXXI, section A. It is National in that in every federal entity of the Mexican Republic, there is at least one Federal Auxiliary Proctorship for Labour Defence.

It is free and its duties are to give assistance, to receive complaints about violations to labour normativity, to set conciliatory arrangements and to represent the workers, beneficiaries and trade unions in trials.

Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo

Francisco Rojas Cuevas

La procuración de justicia laboral se inscribe en el concepto general de la administración de justicia. Tiene, en el ámbito constitucional, su referencia en los artículos 13, 14, 16 Y 17, en cuanto a que nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales y que cualquier persona tiene derecho a que se le administre justicia pronta, expedita, completa e imparcial, todo ello en el marco general del cumplimiento de las garantías de audiencia y de legalidad.

La Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, tal como lo dispone el Título Undécimo de la Ley Federal del Trabajo, es una autoridad laboral y su naturaleza jurídica es la de un órgano desconcentrado de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Esta institución posee dos características esenciales: es federal y es nacional. Por mandato constitucional ha sido definida la competencia federal de las autoridades del trabajo incluida, desde

luego, esta Procuraduría. Así lo dispone la fracción XXXI del apartado "A" del artículo 123 Constitucional.

En cambio, su carácter nacional se lo otorga la presencia actual de 69 procuradores auxiliares en 46 localidades del país, abarcando una extensión considerable de su territorio. Desde luego, cabe señalar que en cada entidad federativa de la República Mexicana se cuenta con la presencia de, por lo menos, una Procuraduría Auxiliar Federal de la Defensa del trabajo.

I. Antecedentes de la PROFEDET

1.1. Ley Federal del Trabajo de 1931

Durante más de catorce años el artículo 123 Constitucional careció de una ley reglamentaria. Es hasta el 18 de agosto de 1931 que se promulga la Ley Federal del Trabajo, en cuyo Título Octavo se ocupa de lo relativo a las auto-

ridades del trabajo y su competencia, incluyendo en la fracción III del artículo 334, a la Procuraduría de la Defensa del Trabajo.

Por su parte, en el Capítulo VIII del referido Título, en los artículos del 407 al 413, se ubican las disposiciones pertinentes a esta institución planteándose, desde entonces, la posibilidad de la coexistencia de procuradores del trabajo de competencia local y federal, al conferirse al Ejecutivo de la Unión y a los gobernadores de los estados la facultad de nombrar el número de procuradores que estimaran necesarios para defender los intereses de los asalariados.

El objeto de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, que se conserva sustancialmente en los mismos términos a la fecha, era:

1. Representar o asesorar a los trabajadores o sindicatos formados por los mismos, siempre que lo soliciten, ante las autoridades competentes, en las diferencias y conflictos que se susciten entre ellos y sus patrones con motivo del contrato de trabajo.

11. Interponer los recursos ordinarios y extraordinarios que sean procedentes para la defensa del trabajador, y

111. Cuidar de que la justicia que administran los tribunales del trabajo sea pronta y expedita, haciendo las gestiones que procedan en los términos de la Ley, para que los acuerdos y resoluciones sean dictados dentro de los plazos legales correspondientes.

Al igual que en la Ley vigente, se disponía la gratuidad de los servicios prestados por las procuradurías, así como la obligación de las autoridades de proporcionar a la Procuraduría de la Defensa del Trabajo los datos e informes que solicite para el mejor desempeño de sus funciones.

También, pero con redacción diferente, estaba prevista la posibilidad de que se expidieran reglamentos relativos a las procuradurías.

La Ley de 1931, en el artículo 411, estipulaba la facultad de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo de proponer a las partes interesadas soluciones amistosas para arreglo de sus diferencias o conflictos, haciéndose constar los resultados obtenidos en actas autorizadas por el funcionario que corresponda.

Finalmente, de particular interés resulta el texto del artículo 410 que facultaba a la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, por conducto del Secretario

del Trabajo y Previsión Social o de los gobernadores de los estados, para hacer uso de las vías de apremio establecidas por la Ley, para el cumplimiento de los acuerdos dictados en el ejercicio de sus funciones.

De manera similar a la Ley vigente, los medios de apremio, que se contenía en el artículo 474, eran el auxilio de la fuerza pública, multa, que en ese tiempo era hasta de mil pesos, y arresto por 36 horas.

1.2 Reglamento de 1933

Con fecha **II** de septiembre de 1933 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, expedido por el entonces Presidente de la República, Abelardo L. Rodríguez, apoyado en el artículo 413 de la Ley Federal del Trabajo.

El referido reglamento contenía tres Títulos. El primero destinado en general a la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, el segundo al personal y el tercero a las responsabilidades.

El en Capítulo 1 del Título Primero se contenía el objeto de la Procuraduría, que básicamente es el mismo que el señalado por la Ley.

En el Capítulo II se normaba la Organización y Funcionamiento de la **Procuraduría, siendo interesante mencionar** que se distinguían dos secciones: la técnica y la administrativa, ésta última integrada por el personal que autorizara el presupuesto de egresos.

En el caso de la sección técnica, se mencionaba un Procurador General, un Procurador sustituto del **Procurador General, procuradores auxiliares**, procuradores auxiliares foráneos, un Perito Médico, Jefe de Sección Médica de la Procuraduría, dos médicos auxiliares de la propia sección y los médicos inspectores que requirieran las necesidades de los procuradores foráneos.

Por lo que toca al funcionamiento de la Procuraduría, se planteó el principio de que debe ser a solicitud de parte, **por comparecencia o por escrito, sin requerir formalidad alguna.**

II, Marco normativo

Los principios, normas e instituciones del trabajo en México se encuentran fundamentalmente en el artículo 123 Constitucional.

En el caso de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, sí bien no se me.ncio-

na de manera expresa en el texto constitucional, en este se contienen las normas que rigen su actuación y definen el ámbito de competencia federal. Así, por ejemplo, independientemente de los derechos fundamentales del trabajador, la fracción XX establece la existencia de las juntas de Conciliación y Arbitraje, órganos jurisdiccionales ante los que tiene que actuar la Procuraduría de la Defensa del Trabajo; en tanto que la fracción XII consigna la opción básica de los trabajadores para ejercitar sus acciones en caso de despidos. La fracción XXXI, por su parte, define con claridad el ámbito de competencia de las autoridades federales y, en ese sentido, a la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo le marca el tipo de trabajadores que le corresponde atender.

n.1. Ley Federal del Trabajo de 1970

El primero de mayo de 1970 entra en vigor la Ley Federal del Trabajo, que abroga a la anterior de 1931.

En esta Ley, en su Título Once, se contiene lo relativo a las autoridades del trabajo y servicios sociales y se enlistan dichas autoridades en el artículo 523, el que recoge las diferentes modificaciones que en cuanto a su denominación o funciones fueron sufriendo diversas entidades del sector laboral,

incorporándose una nueva dependencia de la administración pública federal que no estaba incluida, como lo es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Desde luego, se conserva a la Procuraduría de la Defensa del Trabajo como autoridad.

En el Capítulo III de este Título, artículos 530 a 536, se norma lo relativo a la Procuraduría de la Defensa del Trabajo.

En cuanto a las funciones, o el objeto, como lo denominaba la Ley de 1931, se mantienen básicamente las mismas, con algunas variantes:

La representación o asesoría se amplía para todas las cuestiones que se relacionan con la aplicación de las normas de trabajo, a diferencia, como lo comentamos, de la limitación de la anterior ley, que hablaba de las diferencias y conflictos de los trabajadores o sindicatos con los patronos con motivo del contrato de trabajo.

La interposición de los recursos subsiste en los mismos términos y se incorpora en la fracción III del artículo 530 lo que antes estaba en un artículo especial, referente a la función conciliatoria y las actas autorizadas.

La Ley actual incorpora como novedad los requisitos para ocupar el cargo de Procurador General y para ser designados procuradores auxiliares.

Se mantiene la disposición fundamental del carácter gratuito de los servicios de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo y la obligación de las autoridades de proporcionarle los datos e informes que solicite para el mejor desempeño de sus funciones. Asimismo, prevé la expedición de las normas reglamentarias para precisar las atribuciones y deberes de la Procuraduría.

Adicionalmente, vale la pena mencionar lo dispuesto por el artículo 691 de la Ley que implicó una novedad respecto de la Ley de 1931, que prevé que los menores trabajadores tienen capacidad para comparecer en juicio sin necesidad de autorización alguna, pero si no están asesorados, la Junta deberá solicitar la intervención de la Procuraduría y si se trata de menores de edad, la Procuraduría debe designarle un representante.

También cabe referir la intervención de la Procuraduría que plantean los artículos 772, 774 Y 775 para la continuación del proceso y evitar la caducidad, así como en los casos de muerte del trabajador con juicio ínterpuesto.

Particularmente, el artículo 772 es de especial interés, puesto que constituye una excepción al principio planteado en la fracción I del artículo 530 de que la intervención de la Procuraduría debe ser a petición de parte y, en este caso, para evitar un perjuicio a un trabajador, aun cuando cuente con el patrocinio de un abogado particular pero que ha dejado de promover en un lapso de tres meses, la Junta notifica a la Procuraduría para que brinde asesoría legal al trabajador en este sentido.

n.2. Reglamento de 1975

El 2 de junio de 1975 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un nuevo Reglamento de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, que abraza tácitamente el ordenamiento de 1933.

Un aspecto fundamental para la Procuraduría es su transformación, de una unidad administrativa del sector central, en un órgano desconcentrado de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

El Reglamento vigente tiene 24 artículos, distribuidos en cinco capítulos, frente a los 64 artículos de que se componía el anterior.

En el Capítulo I, de Disposiciones Generales, que comprende sólo el artículo primero, se precisa la naturaleza ju-

ridica de la Procuraduría y se definen sus funciones.

Dos de ellas son las fundamentales por su carácter permanente en los actos de la institución: las facultades de asesoría y representación de los trabajadores y sindicatos y la función conciliatoria. Sin embargo, cabe mencionar otras más que están previstas para la institución.

Tal es el caso de la facultad de prevenir y denunciar ante cualquier autoridad la violación de las normas laborales y la denuncia en la vía administrativa o jurisdiccional de la falta o retención de pago de los salarios mínimos o del reparto de utilidades.

Denunciar al pleno de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje los criterios contradictorios en que hayan incurrido las juntas especiales al pronunciar sus laudos.

Denunciar ante el Presidente de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, así como ante el Jurado de Responsabilidades de los Representantes, el incumplimiento de los deberes de los funcionarios encargados de impartir la justicia laboral, para que aquéllos procedan con arreglo a derecho.

Por último, está prevista la facultad de coordinar funciones con todas las autoridades laborales del país, especialmente con las Procuradurías de la Defensa del Trabajo que operan en cada uno de los estados, a efecto de establecer criterios comunes para la defensa eficaz de los derechos de los trabajadores, pudiendo celebrarse los convenios de colaboración correspondientes, con respeto a la esfera de competencia de cada una.

En el Capítulo II se establecen los órganos de la Procuraduría, en tanto que en el III se norman las atribuciones. En el Capítulo IV, se regula el procedimiento, se establecen las líneas generales para los arreglos conciliatorios y para el ejercicio de las acciones legales que correspondan.

Finalmente, en el Capítulo V se señalan los impedimentos y las responsabilidades para los procuradores auxiliares y funcionarios de la Procuraduría.

ID. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

De acuerdo con el artículo 90 de la Constitución General de la República, la administración pública federal podrá ser centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el

Congreso de la Unión, la que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación.

Esta ley reglamentaría del artículo 90 Constitucional es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cuyo artículo 26 relaciona las dependencias del Poder Ejecutivo, incluida la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

El artículo 40 de la Ley asigna a esta Secretaría los asuntos cuyo despacho le corresponden y en su fracción XII se establece, de manera expresa, la facultad de dirigir y coordinar la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo.

La misma Ley Orgánica preceptúa, en el artículo 17, que 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, los 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.

En el artículo 18 de la propia Ley se estipula que en el reglamento interior de cada Secretaría, que será expedido

por el Presidente de la República, se determinarán las atribuciones de sus unidades administrativas.

N. 4. Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social

El 14 de abril de 1997 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, un nuevo Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, que vino a abrogar el anterior de diciembre de 1990.

En su artículo segundo se relacionan los servidores públicos, unidades administrativas y órganos desconcentrados de la Secretaría, incluyéndose al final a la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo.

Por su parte, el artículo quinto establece el principio general de que la representación, trámite y resolución de los asuntos competencia de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social corresponde originalmente al Secretario, por lo que es a él a quien compete, en principio, la dirección y coordinación de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo.

El artículo 29 señala que la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo es un órgano desconcentrado de la Secre-

taria, con las facultades que le confieren la Ley Federal del Trabajo, las demás disposiciones reales y reglamentarias aplicables, así como su reglamento.

En este precepto se condensa de manera muy clara lo que constituye el marco normativo de la PRüFEDET.

N.S. Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte

Como es del dominio público, nuestro país suscribió con los gobiernos de Canadá y de los Estados Unidos de América, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, conocido por sus siglas TLC. En dicho instrumento internacional no quedaron previstas diversas cuestiones de especial interés, por lo que se hizo necesario para la firma del Tratado establecer acuerdos paralelos, uno de ellos el de cooperación laboral.

En el apartado de obligaciones de este acuerdo, se estipuló el compromiso general de cada parte de garantizar que sus leyes y reglamentos prevean altas normas laborales, congruentes con lugares de trabajo de alta calidad y productividad.

Asimismo, en un punto específico se establecen garantías procesales, consistentes en que los procedimientos ante

los tribunales administrativos, cuasijudiciales, judiciales o del trabajo para la aplicación de su legislación laboral sean justos, equitativos y transparentes.

Una de las medidas gubernamentales que se adoptan para la aplicación efectiva de la legislación laboral, es la de proveer y alentar el uso de servicios de mediación, conciliación y arbitraje.

Para nosotros resulta de especial interés el texto del artículo 5 apartado 6 del acuerdo, que señala que cada parte podrá, por los medios apropiados, establecer o mantener oficinas para la defensa del trabajo, que representen o asesoren a los trabajadores o a sus **organizaciones**.

El gobierno mexicano, como uno de los medios de cumplir las obligaciones asumidas en este acuerdo, por conducto de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, se dio a la tarea de crear nuevas juntas especiales de la Federal de Conciliación y Arbitraje, en diversos sitios del territorio nacional donde no había y se requería su existencia, provocando, en consecuencia, la instalación de las correspondientes procuradurías auxiliares foráneas.

Debe recordarse que el artículo 133 constitucional, establece que la Constitución, las leyes del Congreso de la

Unión que emanen de ella, y todos los tratados que están de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión.

De aquí deriva la obligatoriedad y, desde luego, la importancia del acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte.

m. Estructura actual

De acuerdo con las funciones básicas que tiene encomendadas, la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo cuenta con dos procuradurías auxiliares generales que se ocupan, en el Distrito Federal, de atender, una 10 relativo a la asesoría, conciliación y quejas, y la otra lo que corresponde a defensoría y conflictos.

Toda vez que, como ya se expresó, la Procuraduría tiene 46 procuradurías auxiliares federales en el país, cuenta también con una Procuraduría Auxiliar General de Asuntos Foróneos, responsable de coordinar y supervisor el funcionamiento de dichas procuradurías.

Para el manejo y control de todas las cuestiones de índole administrativa, la

Procuraduría cuenta además con una Secretaria General.

Con el propósito de aprovechar la gran difusión de la *Revista del Instituto Nacional de Administración Pública*, se considera oportuno proporcionar los siguientes datos:

1. Ubicación de las procuradurías auxiliares federales de la Defensa del Trabajo en el territorio nacional:

1. Acapulco, Gro. 2. Aguascalientes, Ags. J. Campeche, Campo 4. Cananea, Son. 5. Cancún, Q. Roo 6. Cd. Del Carmen, Campo 7. Cē. Juárez, Chih. 8. Cd. Victoria, Tamps. 9. Coatzacoalcos, Ver. 10. Colima, Col. 11. Cuemavaca, Mor. 12. Culiacán, Sin. 13. Chetumal, Q. Roo 14. Chihuahua, Chih. 15. Chilpancingo, Gro. 16. Durango, Dgo.	7. La Paz, ReS. 8. Mazauán, Sin. 9. Mérida, Yuc. 10. Mexicali, N.C. 11. Cd. Guadalupe, N.L. 12. Morelia, Mich 13. Oaxaca, Oax. 14. Orizaba, Ver 15. Pachuca, Hgo. 16. Parral, Chih.
1. Ensenada, S.e. 2. Guadalajara, Jal. J. Guanajuato, Gto. 4. Guaymas, Son. S. Hermosillo, Son. 6. Jalapa, Ver.	1. Poza Rica, Ver. 2. Puebla, Pue. J. Querétaro, Qro. 4. Saltillo, Coah. 5. San Luis Potosi, S.L.P. 6. Tampico, Tamps. 7. Tepic, Nay. 8. Tlaxcala, Tlax. 9. Toluca, Méx. 10. Torreón, Coah. 11. Tuxtla Gutiérrez, Chis. 12. Veracruz, Ver. 13. Villa hermosa, Tab. 14. Zacatecas, Zac.

[1. En el periodo enero-diciembre de 1997, la Procuraduría proporcionó 45,966 consultas, realizó 7,376 conciliaciones e intervino en 10, I 17 juicios, promoviendo 1,345 amparos.

Con motivo de las conciliaciones se obtuvo a favor de los trabajadores atendidos la cantidad de \$20,680.037.61 en las procuradurías foráneas y \$3,328.003.84 en el Distrito Federal.

Como logros económicos derivados de los juicios interpuestos, en las procuradurías foráneas se logró a favor de los trabajadores la cantidad global de \$21,211.702.31 y en el D.F. la de \$12,150.317.31

Es decir, en el año de 1997, la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, al realizar su labor de gestoría y representación de los trabajadores obtuvo para ellos la cantidad total global de \$57,370.061.07

Una actividad a la que se ha dado una atención especial es la relativa al servicio médico legal para los trabajadores, que consiste en la revisión que se hace para formular un dictamen médico, que apoye el ejercicio de las acciones regales que procedan en favor de los trabajadores. En el año de 1997 se dieron 4,560 consultas médicas y se concluyeron 4,422 dictámenes.

La Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo se encuentra inmersa en un proceso de fortalecimiento que parte de la revisión de su estructura y objeto, de sus procedimientos y del nivel de conocimientos y experiencias de su personal.

Por esta razón, se ha impulsado la capacitación a todos los niveles: se ha apoyado la incorporación de sistemas de cómputo para el manejo de las actividades sustantivas y la profesionalización de los procuradores auxiliares. Se ha celebrado una Primera Reunión Nacional de Procuradurías Auxiliares Federales y se tienen programadas otras más de carácter regional, como preparatorias de una Segunda Reunión Nacional para 1998. Se ha implantado un curso de inducción para los procuradores auxiliares de nuevo ingreso y se vienen depurando criterios y procedimientos para la mejor atención de los trabajadores.

Mediante la celebración de los convenios respectivos con los centros de educación superior, se tiene previsto respaldar y promover el servicio social de estudiantes de derecho, para contribuir a su formación profesional, pero también para integrar un inventario de personas que haga posible la incorporación, en su momento, de elementos capacitados jurídicamente pero, además, con una identidad clara con los fines de la Institución.

Se tiene determinado mantener una mayor presencia de las autoridades centrales de la institución en cada una de las procuradurías foráneas y se reforzará la colaboración y apoyo de éstas con los demás integrantes del sector laboral federal en cada una de las localidades donde actúe la Procuraduría.

La labor de gestoría y representación que realiza la Procuraduría se trata de realizar permanentemente mediante la defensa enérgica pero razonada de los derechos de los trabajadores, privilegiando la conciliación antes que el enfrentamiento y dirimiendo las controversias con estricto apego a los procedi-

mientas jurídicos, buscando siempre ser contendientes respetuosos de los demás y respetados y reconocidos por la seriedad y solvencia profesional de las acciones realizadas.

En esta institución, el objetivo prioritario de procurar justicia laboral en todos los ámbitos de la República, tiene un significado muy preciso, que atiende al apego al derecho, a la solidaridad con los trabajadores, a la vocación de servicio y al deseo de aportar un esfuerzo honrado, permanente y cabal en la tarea nacional de conformar un México más libre y más justo.

Procuraduría Federal de Protección al Ambiente

Moisés Medleg

Como parte de una evolución legislativa e institucional en la preservación del medio ambiente se crea, en 1992, la Procuraduría Federal de Protección al Medio Ambiente (PROFEPA) como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), con la función primordial de custodiar el cumplimiento y la aplicación de la legislación ambiental. Durante esta etapa de su vida administrativa la Procuraduría se enfoca esencialmente hacia el sector industrial.

Al crearse la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, la Procuraduría se integra a la estructura de ésta, y bajo este nuevo esquema, vé incrementadas sus facultades, sobre todo en lo referente a la inspección y vigilancia de los recursos naturales. Así, la PROFEPA reforma su estructura interna y reorienta sus objetivos y prioridades para brindar una respuesta eficiente a sus nuevas responsabilidades.

Federal Proctorship for the Protection of the Environment

Moisés MedJeg

The Federal Proctorship for the Protection of the Environment (PROFEPA) is created in 1992 as a result of the legislative and institutional evolution for the conservation of the environment. This is a body deconcentrated from the Social Development Secretariat (SEDESOL) whose main function is to investigate the fulfillment and application of the environmental legislation. During this stage of its administrative life, the Proctorship is mainly focused on the industrial sector. When the Environment, Natural Resources and Fisheries Secretariat is created, the Proctorship is integrated to this structure and under this new scheme, its faculties regarding the inspection and protection of the natural resources are increased.

In this way, the PROFEPA modifies its internal structure and reorientates its objectives and priorities to give a more efficient response to its new responsibilities.

Procuraduría Federal de Protección al Ambiente

Moisés Medleg

1. Introducción

Los primeros antecedentes de la actual política para la construcción de un desarrollo sustentable, se remontan a los años cuarenta, con la promulgación de la Ley de Conservación de Suelo y Agua. Tres décadas más tarde, al inicio de los años setenta, se promulgó la Ley para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental. La primera se enfocó al manejo de los recursos naturales relacionados con las actividades productivas del medio rural; mientras que la segunda se orientó, de manera destacada, a prevenir los efectos de la contaminación sobre la salud.

En 1972, se dio la primera respuesta directa de la organización administrativa del gobierno federal, para enfrentar los problemas ambientales del desarrollo desde un enfoque eminentemente sanitario, al instituirse la Subsecretaría para el Mejoramiento del Ambiente en la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

A partir de 1982, la política ambiental **mexicana comenzó a adquirir un enfoque integral** y se reformó la Constitución para crear nuevas instituciones y precisar las bases jurídicas y administrativas de la política de protección ecológica.

En ese año, se creó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), para fortalecer la capacidad gubernamental y garantizar el cumplimiento de las leyes y reglamentos, así como para formular nuevas orientaciones de política ecológica con la corresponsabilidad entre gobierno y sociedad. También durante ese año se promulgó la Ley Federal de Protección al Ambiente (LFPA), para regular los efectos de las actividades humanas sobre los recursos **naturales, el manejo de residuos sólidos** y las descargas, integrando la perspectiva de protección a la salud humana.

En 1983 la Constitución Política fue reformada, incorporando a las facultades

del Estado, la de imponer modalidades a la actividad empresarial tendientes a la preservación y restauración del equilibrio ecológico. Cuatro años más tarde, en 1987, se facultó al Congreso de la Unión para legislar en términos de concurrencia de los tres órdenes de gobierno, en materia de protección al ambiente y la restauración y preservación del equilibrio ecológico.

Con los antecedentes de esa reforma y con base en las leyes anteriores, fueron promulgadas la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) y cinco reglamentos, normas técnicas ecológicas y cuatro normas oficiales mexicanas, así como las leyes respectivas en las entidades federativas.

Hasta la fecha, la LGEEPA ha sido la base de la política ecológica general y regula los instrumentos para su aplicación, por sus disposiciones en materia de ordenamiento ecológico, evaluación de impacto y riesgo ambiental, protección a la flora y fauna, uso racional de los recursos naturales, prevención y restauración ecológica de recursos naturales, participación social y educación ecológica, así como medidas de control, seguridad y sanciones.

El fortalecimiento institucional de los instrumentos del Estado para orientar, regular, dirigir e incluso prohibir activi-

dades económicas en función de sus implicaciones y efectos sobre los sistemas ecológicos, el medio ambiente, la salud humana y el desarrollo mismo del país, con el tiempo, se ha traducido en políticas públicas y en compromisos gubernamentales en favor de un desarrollo que asuma sus bases naturales de sustentación.

Teniendo como objetivo central la calidad de vida de la población y la superación de las desigualdades y de la pobreza, **la política ambiental alcanzó una** prioridad singular en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Como consecuencia, para la conservación de los recursos naturales, se modificó la organización institucional, con el objetivo de dar respuestas más eficaces a la problemática ambiental.

En 1989 se creó la Comisión Nacional del Agua (CNA), definida como la autoridad única en el ámbito federal en materia de administración del agua y se le dotó con la necesaria autonomía técnica y operativa. Los objetivos de esta institución, además de mejorar la administración del agua y la dotación de los servicios, fueron también de carácter ambiental, por lo cual se fortalecieron las capacidades de la CNA para realizar programas de protección de las cuencas hidrológicas y de vigilancia en el cumplimiento de las normas sobre las descargas y tratamientos del agua.

En 1992 se reformó la Ley de Aguas Nacionales para permitir una mayor participación de organizaciones de usuarios en la operación de la infraestructura, fomentar la inversión privada para mejorar los servicios y su calidad, así como transferir a diferentes organizaciones sociales de usuarios el manejo, administración y cuidado del recurso.

Asimismo, se reformaron las leyes que regulan la tenencia de la tierra en el medio rural y la explotación y aprovechamiento de los recursos forestales, buscando una mayor responsabilidad de los propietarios de estos recursos en la explotación económica de los mismos, **así como en su manejo y conservación,**

En ese mismo año, se transformó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), con lo cual se logró un nuevo avance en materia de política ambiental. La creación de esa Secretaría otorgó a la política social un **nuevo rango, al asumir entre sus funciones,** las de formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social, articulando sus objetivos, estrategias, políticas y programas con el medio ambiente. Para la consecución de la política ecológica, la SEDESOL contó con dos entidades desconcentradas, con autonomía técnica y operativa: el Instituto Nacional de Ecología (INE) y

la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA).

Finalmente, teniendo como antecedentes esa evolución institucional, política y legal, la administración del Presidente de la República, DI. Ernesto Zedilla, inició una estrategia nacional de desarrollo, orientada a impulsar nuevas políticas públicas y su integración, con mayor corresponsabilidad del gobierno y la sociedad, reconociendo la necesidad de articular los objetivos económicos, sociales y ambientales. Así en diciembre de 1994 se crea la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales, y Pesca (SEMARNAP), quedando bajo su coordinación la Comisión Nacional del Agua, el INE y la PROFEPA y concentrando las atribuciones relacionadas con los recursos pesqueros, forestales y de suelo.

La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente

En 1992, el gobierno de México reconoce que las necesidades del desarrollo nacional y las demandas de la sociedad exigen un cambio de actitud en la acción gubernamental y en la de la sociedad en su conjunto, a fin de conciliar el crecimiento económico y la protección y conservación del medio ambiente. En este sentido, se consideró que la

protección al ambiente debía constituir una nueva dimensión de la política de desarrollo social, ya que el bienestar de la población no puede alcanzarse o elevarse sin limitar y revertir los procesos de deterioro de nuestro entorno, lo que a su vez genera importantes impactos en la salud y en la calidad de vida de la población.

Debido a lo anterior y con la finalidad de atender de manera eficaz y con mayor capacidad de respuesta el despacho de los asuntos relacionados con la vigilancia del cumplimiento de la normativa ambiental, el gobierno mexicano consideró necesario y oportuno encomendar estas actividades a un órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social.

El 4 de junio de 1992 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social que crea a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) como un órgano administrativo desconcentrado, con plena autonomía técnica y operativa, con las siguientes atribuciones:

1. Vigilar, cuando no corresponda a otra dependencia de la administración pública federal o a las autoridades locales, el cumplimiento de la legislación, normas, criterios y programas para la protección, defensa y restauración

del ambiente; así como establecer mecanismos, instancias y procedimientos administrativos que procuren el cumplimiento de tales fines, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables;

I. Promover la participación y responsabilidad de la sociedad en la formulación y aplicación de la política ecológica; así como en acciones de información, difusión y vigilancia del cumplimiento de la normativa ambiental;

III. Recibir, investigar y atender, o en su caso canalizar ante las autoridades competentes, las quejas y denuncias administrativas de la ciudadanía y de los sectores público, social y privado, por el incumplimiento de la **legislación, normas, criterios y programas ecológicos**;

IV. Velar por los intereses de la población en asuntos de protección y defensa del ambiente;

V. Coadyuvar con las autoridades federales, estatales y municipales en el control de la aplicación de la normativa en materia de ecología y protección al ambiente;

VI. Expedir recomendaciones o resoluciones a las autoridades competentes o a los particulares, para controlar la debida aplicación de la normativa ambiental; así como vigilar su cumplimiento y dar seguimiento a dichas recomendaciones y resoluciones;

VII. Asesorar sobre las consultas planteadas por la población, en asuntos de protección y defensa del ambiente;

VIII. Promover y procurar la conciliación de intereses entre particulares y en sus relaciones con las autoridades, en asuntos derivados de la aplicación de las normas, criterios y programas ecológicos;

IX. Realizar auditorias ambientales y peritajes a las empresas o entidades públicas y privadas de jurisdicción federal, respecto de los sistemas de explotación, almacenamiento, transporte, producción, transformación, comercialización, uso y disposición de desechos, de compuestos o actividades que por su naturaleza constituyen un riesgo potencial para el ambiente, verificando los sistemas y dispositivos necesarios para el cumplimiento de la normativa ambiental, así como las medidas y capacidad de las empresas o entidades para prevenir y actuar en caso de contingencias y emergencias ambientales;

X. Inspeccionar, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales competentes, el cumplimiento y aplicación de la normativa en materia de protección y defensa del ambiente;

XI. Aplicar medidas de seguridad e imponer las sanciones que sean de su competencia en términos de las disposiciones jurídicas aplicables;

XII. Prevenir las infracciones a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y demás disposiciones jurídicas en la materia y, en su caso, hacerlas del conocimiento de las autoridades correspondientes cuando no sean de su competencia;

XIV. Denunciar ante el Ministerio Público Federal, los actos, omisiones o hechos ilícitos que impliquen la comisión de delitos, a efecto de proteger y defender al ambiente;

XV. Resolver los recursos administrativos que le competan;

XVI. Coordinarse con las demás autoridades federales, estatales y municipales para el ejercicio de sus atribuciones;

XVII. Canalizar las propuestas ciudadanas para elaborar, adecuar y actualizar la legislación, normas, criterios y programas ecológicos;

XVIII. Gestionar ante las autoridades competentes, la elaboración y ejecución de **normas, criterios**, estudios, programas, proyectos, acciones, obras e inversiones para la protección, defensa y restauración del ambiente;

XIX. Coordinarse con las autoridades estatales y municipales para tramitar las quejas y denuncias que se presenten por irregularidades en que incurren servidores públicos locales, en contra de la protección al ambiente, para que se proceda conforme a la legislación aplicable; y

XX. Las demás que le otorguen el Secretario y otras disposiciones jurídicas aplicables.

Con la finalidad de atender los asuntos relacionados con estas atribuciones, originalmente la Procuraduría estuvo conformada por las subprocuradurías

de Verificación Normativa, de Auditoría Ambiental y de Participación Social y Quejas.

Posteriormente, con la creación de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, el 28 de diciembre de 1994, la Procuraduría se integra como órgano desconcentrado a la nueva Secretaría, con la finalidad de sumarse al esfuerzo que representa el proceso de tránsito hacia un desarrollo sustentable, y son incrementadas al **mismo tiempo, sus atribuciones de vigilancia y estímulo del cumplimiento de las leyes, normas y programas federales en materia industrial, con aquellos en materia forestal, pesquera de flora y fauna, de áreas naturales protegidas, de ordenamiento ecológico, de impacto ambiental, de zona federal marítimo terrestre, de situaciones de emergencia o contingencia en el ámbito de los recursos naturales, y de vigilancia del aprovechamiento de estos recursos.**

Bajo esta perspectiva, el desarrollo sustentable exige observar criterios de integridad y operatividad permanente en los sistemas naturales; en otras palabras, requiere mantener por lo menos constante el acervo de capital ecológico de la nación, así como asegurar las funciones y servicios que dicho acervo presta, y de los cuales depende la factibilidad biofísica de los sistemas sociales. Significa garantizar que en el

aprovechamiento de los recursos naturales renovables no se transgredan sus condiciones de sustentabilidad; que se respeten las capacidades de carga de los sistemas atmosféricos e hidrológicos y de los suelos para asimilar desechos y que los beneficios del aprovechamiento de los recursos no renovables permitan generar alternativas y sustitutos en previsión de su agotamiento. En este sentido, es evidente que las acciones de vigilancia y estímulo del cumplimiento de la normativa ambiental se constituyen en un elemento fundamental para la conservación, aprovechamiento y mejoramiento ambiental, así como para el logro de los objetivos, estrategias y programas derivados de la política ambiental.

2. Integración de la PROFEPA en el Marco de la Política Ambiental en México

2.1. Lineamientos Establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1995 - 2000

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 establece en su apartado de Política Ambiental para un Desarrollo Sustentable que, en materia de regulación ambiental, la estrategia se centrará en consolidar e integrar la normativa y en garantizar su cumplimiento. Asimismo, define una serie de lineamientos

para frenar las tendencias de deterioro **ambiental, inducir un ordenamiento** del territorio nacional, tomando en cuenta que el desarrollo sea compatible con las aptitudes y capacidades ambientales de cada región; aprovechar de manera plena y sustentable los recursos naturales, como condición básica para la superación de la pobreza; y cuidar el ambiente y los recursos naturales a partir de una reorientación de los patrones de consumo y un efectivo cumplimiento de las leyes.

Así el Plan define que el factor de promoción en la regulación ambiental estará dado por un sistema de incentivos que, por medio de normas e instrumentos económicos, alienten a productores y consumidores a tomar decisiones que apoyen la protección del ambiente y el desarrollo sustentable. El uso de **instrumentos económicos, señala, evitará que** quienes provoquen daños ambientales, trasladen su costo a los demás productores y a los consumidores y permitirá, además, que quienes protejan el ambiente y los recursos naturales reciban estímulos permanentes.

Igualmente, establece que este conjunto de políticas y acciones estarán enmarcadas por una estrategia de descentralización en materia de gestión ambiental y de recursos naturales. Su finalidad es fortalecer la capacidad de gestión local, particularmente la de los

municipios, siendo un componente importante de esta política la inducción de nuevas formas de planeación regional para el aprovechamiento sustentable de los recursos. Finalmente, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, puntualiza claramente que las políticas y acciones en materia de medio ambiente y recursos naturales, se sustentarán también en nuevos esquemas de corresponsabilidad y participación social, mejorando la información a la sociedad y fortaleciendo las actuales formas de involucramiento ciudadano en esta política pública.

2.2. Lineamientos para el Estímulo y la Vigilancia del Cumplimiento de la Normativa Ambiental Establecidos en el Programa Nacional de Medio Ambiente 1995-2000

De acuerdo con lo establecido en el Programa Nacional de Medio Ambiente 1995-2000, el estímulo y la vigilancia del cumplimiento de la normativa ambiental se inscribe en un contexto amplio, que es el propósito del gobierno mexicano de consolidar y ampliar el estado de derecho en el país, lo cual no sólo implica el compromiso de apegar estrictamente la gestión ambiental al marco jurídico vigente, sino también la puesta en práctica de programas que orienten la aplicación de la ley al logro de objetivos ambientales.

En este sentido, el Programa menciona que a pesar de los logros alcanzados, en particular en materia de inspección y vigilancia industrial, los niveles de cumplimiento de la normativa ambiental son aún limitados, por lo que es necesario entrar en una nueva etapa que oriente las actividades de aplicación de la ley en tres direcciones estratégicas:

- Ampliar la cobertura de las acciones de inspección y vigilancia, particularmente en lo que se refiere a los recursos naturales;
- Orientar dichas acciones al cumplimiento de objetivos ambientales explícitamente definidos; y
- Promover los espacios de participación social que complementen las actividades coercitivas de la autoridad y que incrementen las responsabilidades de éstas frente a la sociedad.

Al respecto, el Programa señala que el logro de los objetivos que se deriven de estas orientaciones estratégicas estará fundado en la normativa vigente, misma que ha ido señalando metas de calidad ambiental, límites de emisiones y descargas y en general, condiciones técnicas para el buen desempeño ambiental de un amplio conjunto de actividades. Asimismo, las acciones orientadas al logro de dichos objetivos contarán con un sólido sustento provisto por las recientes reformas a la legislación ambiental, ya que se podrá iniciar

un importante proceso de descentralización de la gestión ambiental, mejorar la eficiencia de algunos instrumentos de la política ambiental, ampliar los derechos de los ciudadanos para participar en la toma de decisiones y castigar más severamente la comisión de delitos contra el medio ambiente y los recursos naturales.

Por lo que se refiere a la ampliación de la cobertura de las acciones de inspección y vigilancia, ésta es particularmente urgente en materia de recursos naturales. Mientras que el universo de las actividades industriales está razonablemente bien cubierto, en el caso de la vigilancia de las actividades pesqueras, forestales y de flora y fauna, existen limitaciones importantes.

Ahora bien, no basta con un incremento cuantitativo de las acciones de inspección y vigilancia, sino que es preciso desarrollar un esfuerzo para que la acción coercitiva del Estado no esté guiada por un afán meramente punitivo, sino por el propósito de lograr los objetivos ambientales y de conservación de los recursos naturales que están plasmados en las disposiciones jurídicas. Esta estrategia adquiere tintes distintos según se trate de la industria o de los recursos naturales.

Específicamente en lo relacionado a la vigilancia de los recursos naturales, el

Programa señala que la misma deberá ser modernizada mediante la utilización de nuevas tecnologías, tales como sistemas de información geográfica, sistemas de posicionamiento global, imágenes de satélite y otros instrumentos que permitan la identificación de las actividades ilícitas que causan los daños más urgentes de detener.

De igual manera, el Programa señala que la gestión ambiental no puede tener éxito si depende sólo de la acción del gobierno. En este sentido, se hace mención a que el éxito de cualquier arreglo institucional consiste en que las acciones coercitivas sean la excepción, en un contexto en el que los actores sociales cumplen con la ley de manera responsable. Para ello, es necesario ampliar los espacios de participación de la sociedad en diversos aspectos de la gestión ambiental, lo cual constituye uno de los grandes objetivos de la autoridad encargada de la aplicación de la ley. Para lograrlo, se vislumbran tres vertientes de actuación.

En primer lugar, la ampliación de la responsabilidad del poder público en relación con la sociedad, en donde el paso más importante se refiere al derecho de toda persona a tener acceso a la información ambiental que esté en manos del gobierno. En este sentido, las recientes reformas a la legislación ambiental representan un avance sin pre-

cedentes a este respecto, ya que amplían ese derecho a toda persona y establecen mecanismos jurídicos precisos para su ejercicio.

En segundo lugar, la creación de espacios donde las autoridades locales, los ciudadanos y las organizaciones sociales concurren con la autoridad federal en funciones de vigilancia de los recursos naturales. Para ello, se establecerán una serie de comités mixtos de inspección y vigilancia en los estados de la República, en los que se congregarán los actores sociales más importantes en el ámbito local para colaborar con la autoridad en la vigilancia pesquera, forestal y de flora y fauna silvestres. Estos comités constituirán el germen de una nueva forma de relación entre la autoridad ambiental federal y las comunidades donde opera, que tiene como propósito articular el apoyo de éstas a la aplicación de la ley.

En tercer lugar, el desarrollo de formas voluntarias para el cumplimiento de la ley, entre las que destaca la realización de auditorías ambientales, que recientemente fueron incorporadas a la legislación ambiental mexicana, y en las que se define, a partir de un diagnóstico exhaustivo del desempeño ambiental de las industrias, las acciones que deben realizarse para cumplir no sólo con las normas vigentes, sino con normas internacionales y de buenas prác-

ticas de ingeniería en los aspectos para los que aún no existen normas oficiales mexicanas. Además, se definen los plazos en los que deben realizarse dichas acciones, bajo una estricta supervisión por parte de la autoridad ambiental.

En suma, la estrategia del gobierno mexicano para avanzar hacia niveles más altos en el cumplimiento de la legislación ambiental, consiste en la utilización de una amplia variedad de mecanismos por medio de los cuales se combine una mayor cobertura y eficiencia de la acción de las autoridades, con una ampliación de los espacios de participación social en la gestión ambiental.

2.3. Integración de la PROFEPA a la SEMARNAP

La Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, surge de la necesidad de contar con una institución que fomente el aprovechamiento ordenado y racional de los recursos naturales y promueva la protección ambiental y el desarrollo sustentable, ya que hasta antes de su creación, tanto las actividades de conservación y mejoramiento ambiental, como el manejo de los recursos naturales renovables y la vigilancia del cumplimiento de la normativa aplicable, habían tenido un tratamiento de carácter sectorial y sin una estrategia integral y conjunta.

En este sentido, el esquema organizativo de la nueva Secretaría fue diseñado de manera que permitiera integrar, orientar y regular a las dependencias y organismos ligados a la conservación y mejoramiento del medio ambiente y al manejo de los recursos naturales renovables que se habían venido tratando de manera desarticulada.

De esta forma, el Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1994, al crear la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, integra en una sola dependencia del Ejecutivo Federal, las funciones relacionadas con la formulación y conducción de la política nacional en materia de medio ambiente y recursos naturales, y con el estímulo y vigilancia del cumplimiento de las leyes, normas, reglamentos y programas ambientales y de recursos naturales elaborados por el gobierno mexicano.

Así, de acuerdo con lo establecido en el decreto antes mencionado, corresponde **a la nueva Secretaría, entre otros, el despacho de los siguientes asuntos:**

V. Vigilar y estimular, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, el cumplimiento de las

leyes, normas oficiales mexicanos y programas relacionados con recursos naturales, medio ambiente, aguas, bosques, flora y fauna silvestre, terrestre y acuática, y pesca; y demás materias competencia de la Secretaría, así como, en su caso, imponer las sanciones procedentes;

VI. Proponer al Ejecutivo Federal el establecimiento de áreas naturales protegidas, y promover para su administración y vigilancia, la participación de autoridades federales o locales, y de universidades, centros de investigación y particulares;

VII. Organizar y administrar áreas naturales protegidas, y supervisar las labores de conservación, protección y vigilancia de dichas áreas cuando su administración recaiga en gobiernos estatales y municipales o en personas físicas o morales;

VIII. Ejercer la posesión y propiedad de la nación en las playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar;

Asimismo, en gran medida la atención de estos asuntos ha correspondido a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, por lo que para continuar con la atención de los mismos, a partir de esta fecha la Procuraduría se integra a la nueva Secretaría como uno de sus órganos administrativos desconcentrados.

Esta plena integración, se oficializa en el Reglamento Interior de la Secretaría, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de julio de 1996, que establece que: "Para la más eficaz atención y eficiente despacho de sus asuntos, la Secretaría contará con órganos administrativos desconcentrados, con atribución específica para resolver sobre las materias que a cada uno se determine" .

De esta forma, el mismo reglamento interior establece que para el estudio, planeación y despacho de los asuntos que le competen y con la finalidad de desempeñar sus atribuciones, la **Secretaría contará, entre otros, con órganos administrativos desconcentrados**, estableciendo en este sentido que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente pasa a formar parte de las entidades de este sector, para atender básicamente los asuntos relacionados con el estímulo y la vigilancia del cumplimiento de las leyes, normas, reglamentos y programas ambientales y de recursos naturales competencia del gobierno federal.

2.4. Atribuciones y Funciones de la PROFEPA

El artículo 32 Bis. fracciones V, VI, VII y VIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que es competencia de la SEMARNAP, entre otros asuntos. vigilar el cumplí-

miento de las leyes, normas oficiales mexicanas y programas relacionados con áreas naturales protegidas, pesca, forestal, flora y fauna silvestre y acuática, caza y zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar. La necesidad de establecer una rigurosa vigilancia para el cabal cumplimiento de las disposiciones legales que regulan el aprovechamiento de los recursos naturales antes mencionados, así como lo relativo a la zona federal marítimo terrestre y los terrenos ganados al mar, por acuerdo de la titular de esta Secretaría, publicado en el Diario Oficial el 13 de septiembre de 1995, se delegan las facultades de inspección y vigilancia relativas al cumplimiento de las leyes, reglamentos, normas oficiales mexicanas y demás ordenamientos jurídicos y administrativos en materia de áreas naturales protegidas, pesca, forestal, flora y fauna silvestre y acuática, caza, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar, así como la facultad de imponer las sanciones que procedan en los términos de la legislación aplicable en favor de las unidades administrativas correspondientes de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, para que éstas las ejerzan bajo la dirección y cuidado del titular de dicho órgano desconcentrado.

De igual manera, en su artículo segundo señala que la delegación de las facultades conferidas en el presente

Acuerdo, incluye la de expedir la orden escrita para llevar a cabo la inspección y las cartas credenciales, conforme a las cuales se identifiquen los inspectores; admitir y valorar las pruebas y alegatos presentados por los particulares dentro del procedimiento administrativo de inspección y vigilancia; ordenar medidas de seguridad, así como emitir las resoluciones que pongan fin a dicho procedimiento, imponiendo las sanciones y medidas técnicas que en su caso procedan.

Asimismo, el artículo 62 del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 8 de julio de 1996, señala que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente tendrá las siguientes atribuciones:

1. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables relacionadas con la prevención y control de la contaminación ambiental, los recursos naturales, los bosques, la flora y fauna silvestre, terrestres y acuáticas, pesca, y zona federal marítimo terrestre, playas marítimas y terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimo terrestre, playas marítimas y terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas, áreas naturales protegidas, así como establecer mecanismos, instancias y pro-

cedimientos administrativos que procuren el logro de tales fines;

II. Recibir, investigar y atender, o en su caso canalizar ante las autoridades competentes, las quejas y denuncias administrativas de la ciudadanía y de los sectores público, social y privado, por el incumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables relacionadas con el medio ambiente, los recursos naturales, los bosques, la flora y fauna silvestres terrestres y acuáticas y la pesca;

III. Salvaguardar los intereses de la población y brindarle asesoría en asuntos de protección y defensa del ambiente y los recursos naturales competencia de la Secretaría;

IV. Coadyuvar con las autoridades federales, estatales y municipales en el control de la aplicación de la normativa relacionada con el medio ambiente;

V. Emitir resoluciones derivadas de los procedimientos administrativos en el ámbito de su competencia;

VI. Expedir recomendaciones a las autoridades competentes para controlar la debida aplicación de la normativa ambiental, así como vigilar su cumplimiento y dar seguimiento a dichas recomendaciones;

VII. Promover y procurar la conciliación de intereses entre particulares y en sus relaciones con las autoridades, en asuntos derivados de la aplicación de las leyes, reglamentos, normas oficiales mexicanas y programas ambientales;

VIII. Realizar auditorías y peritajes ambientales respecto de los sistemas de explotación almacenamiento transporte, producción, transformación, comercialización, uso y disposición de desechos y compuestos, así como respecto a la realización de actividades que por su naturaleza constituyen un riesgo para el ambiente;

IX. Formular a solicitud de la autoridad competente o de los particulares, dictámenes técnicos respecto de daños o perjuicios ocasionados por infracciones a la normatividad ambiental;

X. Imponer las medidas técnicas y de seguridad así como las sanciones que sean de su competencia en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables;

XI. Investigar las infracciones a la legislación ambiental, y en su caso, hacerlas del conocimiento de las autoridades correspondientes cuando no sean de su **competencia**;

XII. Denunciar ante el Ministerio Público Federal los actos, omisiones o hechos que impliquen la comisión de delitos, a efecto de proteger y defender el medio ambiente y los recursos naturales y la pesca;

XIII. Coordinarse con las demás autoridades federales, estatales y municipales para el ejercicio de sus atribuciones así como participar en la atención de contingencias y emergencias ambientales;

XIV. Participar con las autoridades competentes, en la elaboración y aplicación de normas oficiales mexicanas, estudios, programas, proyectos, acciones obras e inversiones para la protección, defensa y restauración del medio ambiente y los recursos naturales;

Xv. Canalizar a través de la Unidad de Contraloría Interna de la Secretaría, las irregularidades en que incurran servidores públicos federales en ejercicio de sus funciones, en contra del medio ambiente o los recursos naturales, para que intervenga en términos de ley o en su defecto remita el asunto ante la autoridad que resulte competente;

XVI. Coordinarse con las autoridades federales, estatales y municipales para tramitar las quejas y denuncias que se presenten por irregularidades en que incurran servidores públicos locales, en contra del ambiente o los recursos naturales, para que se proceda conforme a la legislación aplicable; y

XVII. Resolver los recursos administrativos que le competan.

2.5. Estructura de la PROFEPA

Para llevar a cabo las actividades derivadas de las atribuciones asignadas en el reglamento interior de la Secretaría, y de acuerdo con el mismo ordenamiento, la Procuraduría contará con las siguientes áreas administrativas:

Oficinas del Procurador

Dirección General Jurídica

Dirección General de Denuncias y Quejas

Dirección General de Administración

Dirección General de Contraloría Interna

Dirección General de Coordinación de Delegaciones

Subprocuraduría de Auditoría

Ambiental

Dirección General de Planeación y Coordinación

Dirección General de Operación

Dirección General de Emergencias Ambientales

Subprocuraduría de Verificación

Industrial

Dirección General de Asistencia Técnica Industrial

Dirección General de Inspección Industrial

Dirección General de Laboratorios

Subprocuraduría

de Recursos Naturales

Dirección General de Verificación al Ordenamiento Ecológico

Dirección General de Inspección y Vigilancia Forestal y de Flora y Fauna Silvestre

Dirección General de Inspección y Vigilancia de los Recursos Pesqueros y Marinos

Delegaciones de la Procuraduría en las entidades federativas.

3. Objetivos institucionales

En respuesta al diagnóstico bosquejado con anterioridad y de acuerdo con las atribuciones otorgadas a la Procuraduría, se perseguirán los siguientes objetivos:

- Vigilar y estimular el cumplimiento cabal de la normativa ambiental en los ámbitos: industrial, forestal y pesquero, flora y fauna silvestre, de las áreas naturales protegidas, del ordenamiento ecológico del territorio y del impacto ambiental de actividades y proyectos, y de la zona federal marítimo terrestre.
- Prevenir el deterioro de los ecosistemas y los daños ambientales mediante la concertación corresponsable de las partes y las auditorías ambientales voluntarias.
- Corregir y restaurar los daños ambientales causados por accidentes o eventos incontrolados mediante la atención eficaz de las emergencias y contingencias ambientales.
- Descentralizar la verificación mediante la creación de infraestructura de inspección y vigilancia a escala local y regional, promoviendo el fortalecimiento institucional en las áreas de verificación de manera corresponsable con la sociedad en su conjunto.
- Vigilar y establecer acciones permanentes contra la corrupción.

4. Programas y Líneas de Acción

Con la finalidad de llevar a cabo acciones concretas orientadas al **cumplimiento de las atribuciones y funciones** otorgadas a la Procuraduría y a fin de alcanzar los objetivos planteados, se desarrollarán los siguientes programas y **líneas de acción**.

4.1. Verificación Industrial

Este programa comprende las tareas de vigilancia e inspección y, en su caso, **sanción o corrección de las infracciones** a las leyes, normas y programas ambientales, y resoluciones en materia de impacto ambiental industrial. En el **caso de verificaciones integrales, se realizará en coordinación con la Comisión Nacional del Agua**, que tiene a su cargo la verificación de descargas a cuerpos de agua federales.

Tomando en cuenta la situación económica actual, se buscará reducir el monto de las sanciones impuestas a aquellos infractores que cumplan, dentro de los plazos previstos, con las medidas correctivas ordenadas. En **contraposición, se sancionará de manera más severa en los términos que marca la ley**, a las empresas que se sorprendan en **reincidencia**.

La vigilancia del cumplimiento de la normativa ambiental se realizará mediante

dos programas generales de aplicación nacional: uno, de Verificación Ambiental Industrial y otro, de Verificación de Vehículos Nuevos en Planta.

De acuerdo con lo anterior, se llevará a cabo la actualización del padrón de establecimientos industriales, la optimización de los parámetros para evaluar su potencial contaminante, desde el punto de vista del tipo y cantidad de emisiones, y el establecimiento de un orden prioritario de inspección dinámico, así como de los antecedentes de cumplimiento de la normativa de cada establecimiento industrial.

Por otra parte, se continuará con el desarrollo e instrumentación de un sistema de información que permita dar seguimiento preciso a cada uno de los establecimientos, de las visitas de inspección realizadas, la gravedad de las irregularidades detectadas, las medidas técnicas aplicadas para su corrección, las sanciones impuestas, los plazos y reportes de cumplimiento; así como, la aplicación de las medidas e instalación de equipos de control y la cantidad de contaminantes que están dejando de ser emitidos al ambiente.

En la Zona Metropolitana del Valle de México, particularmente en los períodos invernales, se continuarán instrumentando programas especiales como:

el de Atención de Contingencias Ambientales, mediante el cual se verifica que las fuentes industriales de contaminación disminuyan sus niveles de operación y emisiones, cuando se declara el estado de contingencia ambiental; el de Vigilancia Aérea, que permite la identificación de fuentes fijas claramente contaminantes; y el programa de Detención de Vehículos Ostensiblemente Contaminantes, que se opera en coordinación con el Gobierno del Distrito Federal, las autoridades del Estado de México y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

4.2. Auditoría Ambiental

La realización de este programa está sustentado en una serie de acciones concertadas, es decir, se constituye como un instrumento voluntario de prevención y control de la contaminación industrial que realiza mediante convenios con las empresas. Entocada en un inicio a la industria más grande y de mayor riesgo en el país, así como a la industria paraestatal, esta estrategia se hace extensiva a todas las industrias en general, poniendo énfasis en aquellas que dedican su producción, parcial o total, a la exportación.

Adicionalmente, se estudia la creación de un nuevo sistema de autoverificación de las empresas por medio de un procedimiento de auditorías por decla-

ración que implica la presentación por parte de la empresa, ante la autoridad, del estado ambiental que guardan sus instalaciones y procesos, determinando por la vía de una auditoría realizada por empresas previamente acreditadas. La Procuraduría vigilará con apego a la ley, como hasta ahora lo ha venido haciendo, a todas las empresas y, en aquellas que se incorporen al programa, lo hará en forma discrecional para verificar su veracidad.

Como contraparte al sistema de sanciones, se establecerá uno de estímulos y reconocimientos denominado Industria Limpia, con el fin de reconocer la observancia de las leyes, normas, reglamentos y programas ambientales. Además, se promoverá ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, apoyos para la reconversión de las empresas, que auxilien a aquellas industrias que inviertan en equipos para la prevención y control de la contaminación ambiental, que reemplacen su maquinaria obsoleta por maquinaria nueva, o que establezcan procesos limpios de producción.

4.3. Atención de Emergencias y Contingencias Ambientales

Este programa estará orientado a desarrollar y establecer medidas preventivas, o en su caso, atender oportunamente las contingencias y emergencias

ambientales que puedan presentarse en instalaciones y procesos productivos, afectando a las comunidades y el entorno donde operan. Se contempla para su desarrollo:

- **Evaluación y restauración de sitios contaminados por contingencias o negligencia en el manejo de materiales y residuos peligrosos, que se depositan o son vertidos sobre predios urbanos y rurales, drenajes, cauces de ríos, lagos y el mar.**
 - Orientación para la prevención y atención de contingencias y emergencias ambientales, dirigida básicamente a la creación de un Centro Nacional de Atención de Contingencias y Emergencias Ambientales, que auxilie e instruya sobre el qué hacer y cómo, en casos de un accidente o emergencia ambiental. Atención a situaciones de **contingencia y desastres en los recursos naturales**, considerando por una parte la identificación y dictaminación de potenciales contingencias que afecten a los recursos naturales, a través de la investigación, determinación, conciliación y corrección de las causas humanas o naturales que vulneren su estabilidad o permanencia. Y por otra parte, en lo referente al apoyo y dictaminación en los casos de identificación y determinación de causas de daños ya realizados a algún recurso, promovien-

do las acciones de procuración de justicia resultado de la investigación correspondiente.

- Control del manejo y disposición final de materiales, residuos y sustancias peligrosas, que se orienta preferentemente a las ciudades grandes y medias del país y a las principales zonas industriales, e incluye la regulación del movimiento transfronterizo de esos productos.

En la realización de estas actividades se promoverá la coordinación con universidades y centros de estudio e investigación para formular diagnósticos ambientales y sobre los recursos naturales locales, regionales y nacionales, desarrollar e impulsar soluciones específicas y prever la difusión de sus resultados.

4.4. Vigilancia, Inspección y Verificación de los Recursos Naturales

En lo relacionado con la vigilancia, inspección y verificación de los recursos naturales, es indispensable desarrollar un esfuerzo para que la acción coercitiva del Estado no esté guiada por un afán meramente punitivo, sino por el propósito de lograr los objetivos ambientales de conservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales plasmados en la normatividad existente. Para tal efecto, y con el fin

de alcanzar los objetivos relacionados con la vigilancia, inspección y verificación de los recursos naturales, se desarrollarán las siguientes líneas de acción:

4.4.1 Verificación y supervisión del aprovechamiento forestal y pesquero

Este programa está orientado a vigilar y supervisar los procesos de aprovechamiento de los recursos forestales, pesqueros y acuícolas, así como sus productos y subproductos, a fin de que se sujeten a la normativa vigente y a las condiciones de su autorización. Este programa contará con dos líneas de acción principales: La Verificación del Aprovechamiento Forestal y Silvícola y la Verificación del Aprovechamiento Pesquero y Acuícola.

- Verificación y supervisión del aprovechamiento forestal y silvícola.

Esta línea de acción comprende principalmente los siguientes rubros:

- Verificación y auditoría a los aprovechamientos forestales, tanto maderables como no maderables, en sus fases de corte, transportación, almacenamiento y comercialización.
- Verificación de las condiciones de sanidad vegetal de ejemplares, productos y subproductos forestales que se internan en nuestro país.

- Combate a la tala ilegal y cambios de uso del suelo no autorizados.
- Verificación de las condiciones de realización de plantaciones autorizadas.
- Protección contra la introducción de especies exóticas no autorizadas.
- Verificación de las condiciones de sanidad vegetal de los aprovechamientos forestales y silvícolas.
- Verificación y supervisión del aprovechamiento pesquero y acuícola.

En relación con los aprovechamientos pesqueros y la acuicultura, la acción se centrará en los siguientes aspectos:

- Inspección y verificación de los aprovechamientos pesqueros en **aguas mexicanas, tanto por nacionales como por extranjeros, en sus fases de captura, transportación, almacenamiento y comercialización.**
- Verificación de los permisos y autorizaciones referentes a la pesca deportiva y su cumplimiento.
- Combate a la pesca ilegal y a la violación de vedas.
- **Verificación de las condiciones de otorgamiento de explotaciones acuícolas.**
- Protección contra la introducción de especies exóticas no autorizadas.
- Verificación de las condiciones de sanidad de los aprovechamientos pesqueros y acuícolas.

4.4.2 Vigilancia, supervisión y verificación de los aprovechamientos de flora y fauna silvestre

En relación con los aprovechamientos de la flora y fauna silvestres, se llevarán a cabo las siguientes acciones:

- Inspección y verificación de los aprovechamientos cinegéticos en **territorio mexicano, tanto por entidades nacionales como extranjeras.**
- Inspección y verificación del comercio y aprovechamiento de especies autorizadas de flora y fauna.
- Verificación del cumplimiento de la normatividad fitozoosanitaria de los ejemplares, productos y subproductos de flora y fauna silvestre que ingresen al país.
- Combate al tráfico ilegal de especies, productos y subproductos; a la caza, captura o recolección ilegal; y a la violación de vedas.
- Verificación de las condiciones de otorgamiento y operación de criaderos y viveros de flora y fauna silvestre.
- Protección contra la introducción **de especies exóticas no autorizadas.**

4.4.3 Vigilancia de áreas naturales protegidas

Esta línea de acción comprende los **mecanismos, instrumentos y recursos ne-**

cesarios para la satisfacción de las atribuciones encomendadas a la Procuraduría en lo relacionado con las áreas naturales protegidas por la ley tanto en tierra firme como en ámbito marino. De esta forma, la actividad se centrará en la:

- Vigilancia de las áreas naturales protegidas.

4.4.4. Vigilancia, inspección y verificación de la Zona Federal Marítimo-Terrestre

En atención específica al otorgamiento de concesiones para el uso y aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre (ZOFEMAT), esta línea de acción comprende los siguientes rubros:

- Inspección y verificación de las condiciones físicas y legales de ocupación y uso de la ZOFEMAT, en cumplimiento a los términos de otorgamiento de la concesión.
- Inspección y verificación de las condiciones sanitarias y de alteración del medio ambiente en que opera la **concesión**.
- Combate al tráfico ilegal de concesiones por traspaso o cesión ilegal, arrendamiento o subarrendamiento del predio.
- Verificación, evaluación y dictaminación de usos contaminantes o

que representen un riesgo para el equilibrio ecológico.

- **Asesoría y orientación a los ocupantes no autorizados** para la regularización de la ocupación.

4.4.5. Verificación del Ordenamiento Ecológico del Territorio y del Impacto Ambiental

Se pondrá en práctica considerando que, en la medida que se cuente con programas de ordenamiento debidamente formulados, aprobados y operados, que establezcan los usos del suelo y la intensidad de aprovechamiento de los recursos naturales y que definan la dotación de infraestructura, equipamientos y servicios, se favorecerá el cumplimiento de la normativa ambiental.

Lo anterior proporcionará la base para establecer mecanismos de coordinación para la vigilancia de las disposiciones de ordenamiento ecológico, para la verificación de las resoluciones de impacto ambiental y para la vigilancia de la dotación de infraestructura, **equipamiento y servicios ambientales**.

La realización de estas actividades implica, respectivamente:

- Vigilar el cumplimiento del ordenamiento ecológico general del territorio del país y de los programas de **ordenamiento ecológico de regiones**

prioritarias, con énfasis en la promoción, ante las autoridades federales o locales competentes, de la limitación o suspensión de las **instalaciones o el funcionamiento de actividades productivas** que no sean congruentes con los usos del suelo establecidos y los criterios ambientales contenidos en los mencionados programas.

- Reforzar la vigilancia del cumplimiento de los términos y condiciones establecidos en las resoluciones de impacto ambiental.
- Vigilar que la dotación de **infraestructura, equipamiento y servicios ambientales** indispensables, tales como plantas de tratamiento de agua y redes de drenaje, rellenos sanitarios, plantas incineradoras, áreas de confinamiento de residuos peligrosos, sea congruente con las leyes, normas y programas ambientales vigentes.

Comentarios [males

La evolución política, institucional y legal de los temas ambientales se encuentra en franca evolución. La transformación es constante. Para quien ha estudiado, trabajado o participado en la materia ambiental ésta transformación se antoja vertiginosa; no obstante, su evolución no ha concluido y durante los próximos años con seguridad seremos testigos de nuevos cambios.

Así la Procuraduría es una institución reciente y, al igual que el resto de las instituciones ambientales, se encuentra en desarrollo; no obstante que la Procuraduría ha visto duplicarse el alcance de sus facultades, los recursos con los que cuenta no aumentaron en la misma proporción, limitando temporalmente su pleno desarrollo, sin embargo, si ha logrado consolidar algunos de sus programas como:

Industria Limpia: Ochocientas ochenta y seis empresas se han incorporado al programa de auditoría ambiental, de estas 141 concluyeron con el proceso por lo que se les entregó un reconocimiento como empresas limpias.

Inspección Industrial: Durante la existencia de la Procuraduría se han realizado más de 70,000 visitas de inspección, pero sin duda resulta más importante el hecho de encontrar menos irregularidades graves durante el desarrollo de estas visitas. En el 19.2% de las visitas realizadas en 1992 se detectaron irregularidades graves, durante 1997 únicamente se encontraron irregularidades graves en el 1.8% de las visitas realizadas.

Inspección y Vigilancia Pesquera: Como resultado de las labores de inspección y vigilancia pesquera, facultad transferida a la Procuraduría en 1995, se han asegurado 2,700 toneladas de productos pesqueros, cantidad sin precedentes.

Procuraduría Federal del Consumidor

Roberto Campa Cifrián

Con la expedición de la Ley Federal de Protección al Consumidor en el año de 1976 nace la Procuraduría Federal del Consumidor, ambos organismos descentralizados de la administración pública federal. Con la expedición de la nueva Ley ambas instituciones se fusionaron en una sola.

La Profeca es un organismo descentralizado de servicio social con personalidad y patrimonio propios. Tiene funciones de autoridad administrativa y está encargada de promover y proteger los derechos e intereses del consumidor, así como procurar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores.

A la vida y funcionamiento de la Procuraduría le son aplicables: el artículo 28 de nuestra Constitución Política, la Ley Federal de Protección al Consumidor, el Reglamento y el Estatuto Orgánico de la Procuraduría Federal del Consumidor, la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, además de otros ordenamientos sustantivos o adjetivos específicas.

La Profeco cumple con el objetivo que la ley le encomienda mediante la ejecución de tareas de carácter preventivo, contencioso y correctivo dentro del ámbito de sus atribuciones.

La protección al consumidor no contradice ni dificulta el desarrollo de una economía de mercado; por el contrario es indispensable para eliminar prácticas contrarias a la libre y justa competencia.

Consumer's Federal Proctorship

Roberto Campa Cifrián

The Consumer's Federal Proctorship was established in 1976 when the Consumer's Protection Federal Law was passed. Both organisms are decentralised from the federal public administration. After the expedition of the new law, both institutions were fused into one.

PROFECO is a decentralised social service organism with personality and patrimony of its own. It has administrative authority duties and is in charge of promoting and protecting consumer's rights and interests, as well as of providing legal equity and justice in the relationships between suppliers and consumers.

Article 28 from the Political Constitution, the Consumer's Protection Federal Law, the Rules and Regulations, the Consumer's Federal Proctorship's Statutory and the Federal Law for Measurements and Normativity and some other specific regulating bodies are applicable to the Proctorship's functioning and existence.

PROFECO carries out the actions and objectives that the law imposes through the fulfilment of preventive, contentious and corrective duties all in the scope of its attributes.

Consumer's protection does not contradict nor hinders the development of a market economy, on the contrary it is indispensable to eliminate practices that are against free and fair competition.

Procuraduría Federal del Consumidor

Roberto Campa Cijrián

Antecedentes

El 26 de septiembre de 1975 el entonces Presidente de la República, Lic. Luis Echeverría Álvarez sometía a la consideración del Congreso de la Unión una iniciativa de ley que, tomando en cuenta los arduos trabajos del Comité Nacional Mixto de Protección al Salario y de la Secretaría de Industria y Comercio, cuyo titular era el Lic. José Campillo Sáinz, proponía la creación de un nuevo ordenamiento jurídico en el marco del derecho social:

"Desde que el proceso inflacionario mundial comenzó a incidir en nuestro país, las organizaciones de trabajadores plantearon al Ejecutivo Federal la urgencia de tomar medidas tendientes a la protección del poder adquisitivo de los grupos de menor ingreso...Es indiscutible que el consumidor se encuentra desprotegido ante prácticas que le impone la relación comercial y que implican tanto la renuncia de derechos

como la aceptación de condiciones inequitativas. Estimular la conciencia cívica y dotar al pueblo de los instrumentos **necesarios para su defensa**, es deber del Gobierno que no puede permanecer indiferente ante injusticias reiteradas que merman el ejercicio de las libertades humanas".'

De esta forma, una vez aprobada por el Poder Legislativo con "ligeras y no siempre atinadas modificaciones", el 22 de diciembre de 1975 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la primera Ley Federal de Protección al Consumidor, misma que entró en vigor el 5 de febrero de 1976, fecha en que coincidentemente también se festejaba el LIX aniversario de la promulgación de nuestra Constitución Política.

Con este ordenamiento habría de nacer **una nueva labor institucional** en beneficio de la población consumidora que significaría también el surgimiento de las instancias administrativas necesarias para la aplicación de la nor-

matividad de reciente aparición. Así lo entendió el Lic. Salvador Pliego Montes, primer Procurador Federal del Consumidor, quien precisamente en esa fecha se expresaba de la siguiente forma: "Es este el momento oportuno de manifestar a los ciudadanos de nuestra República, que debe darse fin a todo tipo de prácticas mercantiles abusivas, que van en detrimento de los intereses de la Patria. No más excesos del poderoso inconsciente que, medrando al amparo de disposiciones legales románticas, pero fuera de la realidad de nuestra época, se ha enriquecido ignominiosamente y fuera de todo contexto moral a costa de los débiles, de los que no tienen a su alcance los medios necesarios para defenderse. Para todos aquellos, a quienes se ha estrangulado día a día, menguando sin consideración el producto de su trabajo, se encaminan nuestros quehaceres".'

Así, se crearon por ley la Procuraduría Federal del Consumidor y el Instituto Nacional del Consumidor como organismos descentralizados con personalidad y patrimonio propios.

Al Instituto se le encomendaron las siguientes funciones:

- a) Informar y capacitar al consumidor en el conocimiento y ejercicio de sus derechos.
 - b) Orientar al consumidor para que utilice racionalmente su capacidad de compra.
 - e) Orientarlo en el conocimiento de prácticas comerciales publicitarias, **lesivas a sus intereses.**
 - d) Auspiciar hábitos de consumo que protejan el patrimonio familiar y promuevan un sano desarrollo y una más adecuada asignación de los recursos productivos del país.
- A la Procuraduría, a su vez, se le otorgaron **las siguientes atribuciones:**
- a) Representar los intereses de la población consumidora ante toda clase de autoridades administrativas, mediante el ejercicio de las acciones, recursos, trámites o gestiones que procedan, encaminados a proteger el interés del consumidor;
 - b) Representar colectivamente a los consumidores en cuanto tales, ante entidades u organismos públicos o privados y ante los proveedores de bienes o prestadores de servicios;
 - e) Representar a los consumidores ante autoridades jurisdiccionales, previo el mandato correspondiente, cuando a juicio de la Procuraduría la solución que pueda darse al caso planteado, llegare a trascender al tratamiento de intereses colectivos.
 - d) Estudiar y proponer medidas encaminadas a fortalecer la equidad y la seguridad jurídica en las relaciones de consumo.

- e) Proporcionar asesaría gratuita a los consumidores.
- f) Ejercer, con el auxilio y participación, en su caso, de las autoridades locales, **las funciones de inspección y vigilancia** en materia de precios y tarifas acordados, establecidos o autorizados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, **así como sancionar** su violación y denunciar ante quien corresponda los casos de que tenga conocimiento por incumplimiento de normas de calidad, peso, medida y otras características de los productos y servicios.
- g) Denunciar ante las autoridades competentes los casos en que se presuma la existencia de prácticas monopólicas o tendientes a la creación de monopolios, así como las que violen las disposiciones del artículo 28 constitucional y sus leyes reglamentarias.
- h) Procurar la satisfacción de los derechos a los consumidores conforme a los procedimientos conciliatorio y arbitral.
- i) Denunciar ante el Ministerio Público los hechos que lleguen a su conocimiento y que puedan ser constitutivos de delito.
- j) Excitar a las autoridades competentes a que tomen las medidas adecuadas para combatir, detener, modificar o evitar todo género de prácticas que lesionen los intereses de los consumidores o de la economía popular.
- k) Denunciar ante las autoridades correspondientes, y, en su caso ante el su-

perior jerárquico de la autoridad responsable, los hechos que lleguen a su conocimiento, derivados de la aplicación de esta ley que pueden constituir **delitos o infracciones**.

l) Hacer del conocimiento público, cuando lo juzgue conveniente, las excitativas que haga.

m) Organizar y manejar el Registro Público de Contratos de Adhesión.

Muy pronto, la Procuraduría daría muestras inequívocas de su eficacia. A **escasos seis años de su creación** contaba ya con 37 oficinas foráneas, había atendido más de tres millones de asuntos y recuperado cerca de diez mil millones de pesos en beneficio de la población consumidora.⁴ De esta forma la protección al consumidor llegó a adquirir auténticas dimensiones de garantía social y así reconoció en el año de 1983 cuando en el artículo 28 de nuestra Carta Magna es incorporada por el Constituyente Permanente la siguiente disposición: "La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses..." tal es el fundamento constitucional del derecho del consumidor en México.

Sin embargo, las características y complejidad del fenómeno de consumo continuaron evolucionando, por lo que el marco normativo y administrativo tuvo que adecuarse a fin de responder

con eficacia a la vertiginosa transformación que esta materia experimentaba. Por ello en 1992 es publicada la nueva Ley Federal de Protección al Consumidor, la cual establecía, entre **otras modificaciones sustantivas, las** tendientes a mejorar la eficiencia de los mecanismos de atención y defensa de los derechos de los consumidores, siendo la más importante la fusión de los dos organismos existentes.

Al respecto, la exposición de motivos del nuevo ordenamiento explicaba la adopción de esta medida de la siguiente forma: "... La necesidad original de contar con dos organismos para atender las necesidades de los consumidores se ha convertido, a poco más de tres lustros de su creación, en un riesgo de duplicación de instancias administrativas que dificulta al Estado la posibilidad de solucionar los requerimientos de la población consumidora. Por ello, la presente iniciativa propone fusionar **ambas instituciones en una nueva Procuraduría Federal del Consumidor**, que fortalezca su presencia en la sociedad y atienda eficaz y oportunamente **a la población**".⁶

De esta forma, a partir de ese año, desapareció el Instituto Nacional del Consumidor y la Procuraduría Federal del Consumidor asumió plenamente la importante encomienda de unificar y mejorar los mecanismos de prevención

y sanción, logrando así fortalecer la congruencia en la toma de decisiones y su ejecución, amén de optimizar la operatividad y canalización de recursos.

Naturaleza

De conformidad con lo establecido en el artículo 20 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, la Procuraduría es "un organismo descentralizado de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio. Tiene funciones de autoridad administrativa y esta encargada de promover y proteger los derechos e intereses del consumidor y procurar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores".

De la anterior definición se desprende que, en los términos del artículo 90 de nuestra Constitución Política, en relación con el artículo 30. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Procuraduría Federal del Consumidor es una entidad de la administración pública paraestatal.

Pertenece a una forma de administración pública indirecta siguiendo al maestro Andrés Serra Rojas, es decir: "un modo de organización mediante el cual se integran legalmente personas

jurídicas o entes de Derecho Público no territoriales, para administrar los negocios de su estricta competencia y realizar fines específicas del Estado, sin desligarse de la orientación gubernamental, ni de la unidad financiera **del mismo**."

A mayor abundamiento, el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone lo siguiente: "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".

Así la Procuraduría Federal del Consumidor presenta los siguientes atributos inherentes a su naturaleza de organismo descentralizado:

- a) Posee personalidad jurídica propia diversa de la administración pública centralizada.
- b) Cuenta con un patrimonio propio, el cual se integra, en los términos del artículo 23 de la propia Ley Federal de Protección al Consumidor, por los bienes con que cuenta; los recursos que directamente le asigne el Presupuesto de Egresos de la Federación; los recursos que le aporten las dependencias y entidades de la administración pública

federal, estatal y municipal; los ingresos que perciba por los servicios que proporcione en los términos que señale la ley de la materia; y los demás **bienes que adquiera por cualquier otro título legal**.

c) Tiene funciones de autoridad administrativa, es decir, tiene la facultad de "realizar actos de naturaleza jurídica que afecten la esfera de los particulares y de imponer a éstos sus determinaciones".'

d) Es un organismo de servicio social, entendido este último, siguiendo la definición de Fanny Pineda, como la "actividad obligatoria y permanente del Estado cuyo fin consiste en promover el bienestar social, el desarrollo y organización de la comunidad y mejorar directa e indirectamente el bienestar individual y colectivo a través de prestaciones fundadas siempre en un principio de solidaridad social".!' En el caso que nos ocupa, dicha actividad consiste precisamente en promover y proteger los derechos e intereses de los consumidores y propiciar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones de **consumo**.

La descentralización encierra un importante significado en términos de autonomía técnica y orgánica siendo ésta última un factor muy importante para hablar de una verdadera descentralización tal y como lo describe Buttgenbach: "supone la existencia de un servicio público que tiene prerrogativas propias, ejercidas por autoridades dis-

tintas del poder central y que puede oponer a éste su esfera de autonomía'?"

Esta circunstancia se encuentra reconocida por nuestro sistema jurídico para el caso de la Procuraduría Federal del Consumidor, la cual adquiere un estatuto especial de autonomía al encontrarse excluida de la observancia de la Ley Federal de Entidades Paraestatales según lo dispuesto en el artículo 30. **de ese ordenamiento.**¹²

Marco jurídico

Por lo que se refiere al marco jurídico que rige el funcionamiento de la Procuraduría Federal del Consumidor, hay **que señalar en primer término, como** ya se expuso anteriormente, lo establecido en el artículo 28 de nuestra Constitución Política conforme al cual "La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses...", ya que dicho precepto constituye el sustento constitucional de su labor.

En ese orden de ideas, el ordenamiento jurídico que prevé la existencia, atribuciones y principales disposiciones generales cuya aplicación corresponde a la Procuraduría, es la Ley Federal de Protección al Consumidor, publicada en el Diario Oficial de la

Federación el 24 de diciembre de 1992 y vigente a partir del día siguiente. Con fundamento en dicha ley, y con el fin de regular la organización y estructura de este organismo, se expidieron tanto el Reglamento como el Estatuto Orgánico de la Procuraduría Federal del Consumidor; el primero, por el titular del Ejecutivo Federal en ejercicio de la facultad reglamentaria prevista en la fracción 1 del artículo 89 constitucional, y el segundo por el Procurador Federal del Consumidor, con fundamento en la fracción X del artículo 27 de la propia Ley. También derivado de la Ley Federal de Protección al Consumidor es de destacarse la reciente publicación en el Diario Oficial de la Federación (27 de agosto de 1997) del Reglamento del Artículo 122 relativo a la inscripción y funcionamiento de árbitros independientes en materia de consumo.

Otro de los ordenamientos que reviste especial relevancia en materia de protección al consumidor y cuya aplicación y vigilancia en determinados rubros también corresponde a la Procuraduría, es la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de julio de 1992, y cuyas últimas reformas se publicaron en ese mismo órgano de difusión el 20 de mayo de 1997.

Derivadas de este ordenamiento, a la Procuraduría también corresponden la

verificación y vigilancia de Normas Oficiales Mexicanas, definidas por el mismo como: "la regulación técnica de observancia obligatoria expedida por las dependencias competentes, conforme a las finalidades establecidas en el artículo 40, que establece reglas, especificaciones, atributos, directrices, características o prescripciones aplicables a un **producto, proceso, instalación, sistema, actividad, servicio o método de producción u operación, así como aquellas** relativas a terminología, simbología, embalaje, marcado o etiquetado y las que se refieran a su cumplimiento o aplicación".

En materia de verificación de precios controlados, además de la facultad que en esta materia le otorga a la Procuraduría la Ley Federal de Protección al Consumidor, es importante destacar que la imposición de precios máximos a productos y servicios se encuentra regulada en el artículo 70. de la Ley Federal de Competencia Económica. ¹⁴

Por lo que se refiere al marco adjetivo en el cual se desarrollan los diversos procedimientos de la Procuraduría conviene destacar que a éstos no les es aplicable la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, ya que ésta restringe su campo de aplicación exclusivamente a la administración pública federal centralizada," Ley Federal de Procedimiento Administrativo, Secretaría de Gobernación, Diario Oficial

de la Federación, México, 4 de agosto de 1994, artículo 10... por lo que son aplicables las reglas establecidas en la Ley Federal de Protección al Consumidor y supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles; para el caso del arbitraje, se aplican de manera supletoria el Código de Comercio y los códigos de Procedimientos Civiles locales.

Adicionalmente, tratándose de la venta o prestación de determinados bienes o servicios que por sus características están sujetos a alguna norma específica, ésta es aplicada, dentro del ámbito de su competencia, por la Procuraduría como es el caso de los sistemas de comercialización mediante la integración de grupos de consumidores (autofinanciamientos), servicios de suministro de gas natural o L.P, telefonía básica y de larga distancia, etcétera.

Finalmente, conviene destacar lo establecido en el artículo 10. de la Ley Federal de Protección al Consumidor: "Los derechos previstos en esta ley no excluyen otros derivados de tratados o convenciones internacionales en los que México sea signatario; de la legislación interna ordinaria; de reglamentos expedidos por las autoridades administrativas competentes; así como de los que deriven de los principios generales de derecho, la analogía, las costumbres y la equidad".

Funciones

La experiencia y arraigo de la Procuraduría en la población le han permitido erigirse en un auténtico apoyo para los consumidores; sus atribuciones y programas se traducen en la posibilidad de desarrollar eficazmente tareas que pueden resumirse en los siguientes rubros:

Tareas de carácter preventivo

El diseño y ejercicio de estrategias esencialmente preventivas tiene el propósito final de lograr condiciones equitativas en el mercado por medio de la configuración y fortalecimiento de una auténtica cultura del consumo en México.

Este objetivo habrá de alcanzarse en la medida que se proporcionen, tanto al consumidor como al proveedor, los elementos necesarios para que modifiquen sus hábitos de consumo o prácticas comerciales y gradualmente los vayan introduciendo en un marco de legalidad, respeto mutuo y equidad.

En este contexto, un primer paso consiste en aportar al consumidor la información suficiente para que pueda ejercer efectiva y adecuadamente su poder de compra, "es conveniente tener en cuenta que el consumidor no es siem-

pre libre en su elección, y la soberanía del consumidor puede resultar bastante perversa cuando éste es forzado psicológica y fisiológicamente a preferir determinados productos y desconocer **sus efectos negativos**".

Al respecto, la Procuraduría Federal del Consumidor se encuentra facultada para recopilar, elaborar, procesar y divulgar información e instrumentar programas de difusión y capacitación, con el propósito de orientar al **consumidor sobre los derechos e instancias legales** que le asisten.

Tal es el sustento legal de las acciones que en esta materia ha emprendido la Procuraduría como son la publicación mensual de la Revista del Consumidor, la realización y difusión de programas radiofónicos y de televisión que abordan temas de actualidad relacionados con los fenómenos de consumo, así como los estudios comparativos de calidad y de precios de los bienes y servicios existentes en el mercado.

De la misma forma, cuenta con la facultad de orientar y prestar asesoría a la industria y al comercio sobre las necesidades y problemas de los **consumidores, así como con relación al marco normativo aplicable**, acciones que adquieren una enorme relevancia tratándose de propiciar el cumplimiento vo-

luntario de la normativa aplicable por parte de los proveedores.

Otra de las atribuciones de la Procuraduría que conviene resaltar por su importante carácter preventivo en la defensa de los derechos de los consumidores es la relativa a la operación del Registro Público de Contratos de Adhesión, por cuyo conducto la Procuraduría dictamina y aprueba el clausulado de aquellos contratos que, mediante formatos uniformes, habrán de ser utilizados por el proveedor en sus operaciones con el público consumidor, los cuales deberán inscribirse obligatoriamente en aquellos casos en que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial así lo disponga mediante la expedición de Normas Oficiales Mexicanas."

Sobre el particular, el jurista argentino Gustavo Vallespinos hace la siguiente reflexión: "Resumiendo brevemente las ventajas y desventajas de los contratos estándares, diremos que es innegable su ventaja al permitir la normal circulación de bienes y servicios en una economía de masa, pero también es indiscutible que mediante su empleo se llega a menoscabar sencillamente la libertad de opción de los individuos. La solución estará, entonces, en encontrar el adecuado contralor a las condiciones generales impuestas al contratante débil".

Siguiendo este razonamiento, la facultad de la Procuraduría de revisar tales contratos permite proporcionar mayor certeza jurídica en las relaciones de consumo y, por ende, constituye un adecuado medio de protección del consumidor ante posibles condiciones inequitativas o desiguales.

Tareas de naturaleza contenciosa

Una de las más importantes funciones de esta Procuraduría consiste en facilitar el acceso del público consumidor a la justicia, proporcionándole una instancia administrativa adecuada que le **permita dirimir sus controversias** en aquellos casos en que la cuantía y características del negocio hacen complejo o incosteable su planteamiento ante los órganos jurisdiccionales ordinarios. De esta forma, en ejercicio de su facultad conciliatoria, la Procuraduría busca avenir los intereses de las partes para lograr una adecuada y equitativa satisfacción de las reclamaciones del consumidor, al margen de las formalidades judiciales. La autocomposición como le denomina Carnelutti "se presenta como el medio que mayores posibilidades ofrece de aportar la solución justa y pacífica al conflicto". Dicho ejercicio se desarrolla en un escenario en el cual la propia autoridad aporta los elementos técnicos y jurídicos que requiere el consumidor a efecto de que las partes estén en posibilidades de llegar a un acuerdo en auténticas condi-

ciones de igualdad. Lo anterior, en virtud de que se presume la natural ventaja del proveedor, como acertadamente lo puntualiza el profesor Mauro Capelleti: "Mientras el productor se encuentra habitualmente bien organizado, jurídicamente bien informado, y es típicamente un "repcat player"(en el sentido de que una controversia judicial no será para él un episodio aislado que lo encuentre desprovisto de información y experiencia), el consumidor, en cambio, se halla aislado y es un litigante meramente ocasional, no habitual, y naturalmente renuente a un enfrentamiento con un poderoso adversario". "

Las convenios aprobados por la Procuraduría que resultan del procedimiento conciliatorio tienen fuerza de cosa juzgada y traen aparejada ejecución, lo que podrá hacerse valer en los tribunales competentes para el caso de que las partes no los cumplan de manera voluntaria."

En un segundo momento, si las partes así lo convienen, la Procuraduría puede fungir como un substitutivo de la jurisdicción" mediante el ejercicio de la función arbitral, ya sea en amigable composición o en estricto derecho, en este caso, los laudos emitidos también revisten la misma naturaleza que una sentencia y por ende traen aparejada ejecución. El arbitraje se presenta

actualmente como una muy viable respuesta a la creciente demanda de **administración de justicia en materia de consumo**. "La **observación de la experiencia** y el aprendizaje de otros países, adaptados a las necesidades específicas del nuestro, nos enseña la funcionalidad del arbitraje, ya que 70,000 casos administrados por American Arbitration Association de los Estados Unidos de Norteamérica demostró que un importante porcentaje de estos asuntos tenía referencia con relaciones de consumo, lo que da una gran motivación para el impulso de esta institución en este tipo de relaciones. Muchos casos de relaciones de consumo son arbitrajes sencillos que se pueden resolver en un periodo muy corto de tiempo, por lo que resulta altamente aconsejable adaptar el arbitraje que funciona en otros países a las relaciones de consumo". "

Por esta razón, gran relevancia reviste la promoción y fomento de esta figura jurídica.

Tareas correctivas y disciplinarias

Un complemento natural e inseparable de la función de vigilancia que el Estado debe asumir en los casos establecidos en Ley, consiste en la facultad de imponer las sanciones correspondientes a quienes han violado el mandato de la norma, "no basta con que la Adminis-

tración Pública compruebe la existencia de infracciones de tipo policial. Es menester darle los medios para reprimir esas faltas, lo cual se logra mediante la aplicación de penas contraven- cionales". "

En este contexto, la Procuraduría también se encuentra facultada para imponer las sanciones respectivas al proveedor que transgredió la norma. Para determinar la existencia de una infracción, la Ley prevé el denominado **procedimiento "por infracciones a la ley"** por medio del cual se respeta la garantía de audiencia del presunto infractor a efecto de que argumente lo que a su derecho convenga y aporte los elementos y probanzas que permitan a la Procuraduría evaluar si efectivamente ha incurrido en una conducta sancionada por la normativa aplicable.

Una vez acreditada la existencia de la falta, la Ley le confiere a esta institución la facultad de imponer sanciones consistentes en multa de hasta 2,500 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, clausura por 15 días y en caso de reincidencia hasta por treinta días pudiendo inclusive ordenar el arresto administrativo del infractor hasta por 36 horas.

Por otra parte, tratándose de violaciones a Normas Oficiales Mexicanas las

multas fluctúan, dependiendo de la **infracción, entre veinte y veinte mil veces** el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse ésta.

Adicionalmente y con el propósito de posibilitar la detección de probables conductas ilegales, la Procuraduría se encuentra facultada para realizar, de oficio o a petición de parte, visitas de verificación en los lugares donde se **ministran, almacenen, transporten,** distribuyan o expendan mercancías o productos a fin de constatar la debida observancia de la Ley, Normas Oficiales y demás disposiciones aplicables.

Independientemente de la facultad sancionadora antes referida, la Procuraduría también puede, como medida disciplinaria, emplear medios de apremio durante la secuela del procedimiento consistentes en multa por el equivalente de una hasta doscientas veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, con la posibilidad de imponer nuevas multas por cada día que transcurra sin que se obedezca el mandato respectivo o, en su caso, solicitar el auxilio de la fuerza pública.

Especial mención ameritan las atribuciones con que cuenta la Procuraduría para adoptar medidas que, sin tener

propiamente el carácter de una sanción, **si permiten, de manera correctiva** o preventiva, evitar que se produzca o se continúe produciendo una violación a la norma que, por sus características, pudiera lesionar gravemente los intereses de la población consumidora. En este rubro se ubica la facultad de prohibir la comercialización e inmovilizar productos hasta en tanto se acondicionen, reprocesen, reparen o substituyan.²⁵ De la misma forma, puede ordenar la suspensión o la corrección de la publicidad engañosa para evitar confusiones en la oferta y difusión de bienes y servicios que influyan significativamente en la capacidad de elección del consumidor.²⁶ Especial relevancia adquiere el caso de la publicidad comparativa, donde resulta indispensable evitar equiparaciones tendenciosas o exageradas entre productos o proveedores.

No obstante que la posibilidad de hacerse acreedor a las sanciones anteriormente descritas constituye un importante factor inhibitorio para el potencial infractor, también lo es, y tal vez con mayor eficacia, el impacto que pudiera representar en la demanda de su producto o servicio el hecho de que los consumidores sean informados sobre la existencia de una violación a la normativa. Por tal motivo, la Procuraduría también está facultada para hacer referencia a productos, marcas, servicios o empresas en forma específica y publi-

car periódicamente dicha información." No menos importante resulta la facultad de excitar a las autoridades competentes para combatir, detener, modificar o evitar prácticas que lesionen los intereses de los consumidores, así como la de publicar dicha excitativa. Esta atribución permite respaldar la actuación de la Procuraduría como un auténtico ombudsman de los consumidores.

Consideraciones finales

En el mes de febrero de este año, celebramos el vigésimo segundo aniversario de la Procuraduría Federal del Consumidor; en ese lapso, PROFECO ha evolucionado, ha fortalecido su presencia ante los mexicanos como una institución accesible y confiable que ha sabido responder a las exigencias del público consumidor en los diferentes momentos en que su presencia e intervención han sido necesarias.

Hoy, ante las enormes transformaciones económicas y sociales que México ha experimentado, esta institución enfrenta nuevos retos. Paradójicamente, una auténtica libertad del mercado no podría concebirse sin la efectiva y oportuna intervención del Estado en los ámbitos legal, administrativo y judicial tendiente a controlar y evitar el surgi-

miento de prácticas desleales o abusivas que vicien ese mercado y expongan al consumidor a un esquema de comercio desigual e inequitativo.

En efecto, las características propias de una economía de mercado exigen una firme y decidida tutela de los intereses de los consumidores, la cual, lejos de considerarse un factor de distorsión o entorpecimiento en el comportamiento de la economía, se traduce en una herramienta indispensable para proporcionar y garantizar, en la demanda de bienes y servicios, la capacidad efectiva de elección que justifica y estimula la libre competencia entre proveedores.

Por esta razón, PROFECO reitera su compromiso de servicio con los consumidores de México.

Notas:

¹ Cámara de Diputados, *Diario de los Debates*, Año m.r.m. No. 9, México, 26 de septiembre de 1975.

² Barrera Graf Jorge, "La protección al Consumidor en el Derecho Mexicano. Logros y Deficiencias", en: *La Protección del Consumidor*, UNAM, Nueva Imagen, México, 1981, p.109.

³ "Palabras del Lic. Salvador Pliego Montes", *Procuraduría Federal del Consumidor*, seis años, s.e, México, 1982, p. 5

⁴ *Ibidem*, p. 20

⁵ Secretaría de Gobernación, *Diario Oficial de la Federación*. México, 2 de febrero de 1983

⁶ Cámara de Diputados, *Duño de los Detuuce*. Doc.. 18/LV/92 P.O. (I); México, 26 de noviembre de 1992.

⁷ De conformidad con lo establecido en los artículos **Segundo y Tercero** transitorios de la nueva ley las funciones que cualquier otro ordenamiento encomendaba al Instituto Nacional del Consumidor se entienden atribuidas a la Procuraduría y el patrimonio de aquél se transformó en su totalidad a ésta última.

⁸ Sierra Rojas, Andrés. *Derecho Aministrativo* TOMO I, Décima Edición. Editorial Porrúa, S.A., 1981, México, p. 622

⁹ Fraga, Sabino. *Derecho Aaminisuativo*. 32a. edición, Editorial Porrúa. S.A., México. 1993, p. 126.

¹⁰ *Diccionario Iuridicn Mexicano*, 5a. edición. Editorial Porrúa. S.A., México, 1992.

¹¹ Burrenbach cit. por.. Fraga, Gabino. op. cit. p. 200

¹² El artículo 30. de la Ley Federal de Entidades Paraestatales establece lo siguiente: "La Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Procuraduría Agraria y la Procuraduría Federal del Consumidor, atendiendo a sus objetivos y a la naturaleza de sus funciones quedan excluidas de la observación del presente ordenamiento"

¹³ Artículo 30. fracción XI.

¹⁴ Secretaría de Gobernación, *Diario Oficial de la Federación*, México, 24 de diciembre de 1992.

¹⁵ Ley Federal de Procedimiento Administrativo, Secretaría de Gobernación. *Diario Oficial de la Federación*. México, 4 de agosto de 1994, artículo 10,

¹⁶ Landerretche G., Osear. "Protección al Consumidor y Economía de Mercado", en *Cusamos de análisis jurídico*, núm. 33, Universidad Diego Portales, Chile, 1997, p. 53

¹⁷ *Ley Federal de Proteccton lll Consumidor*, en In sucesivo LFPC. artículo 86.

¹⁸ vaüespinos. Carlos Gustavo, *El Contrato flor Adhesión ll Condiciones Generstes*. Editorial Universidad. Argentina, 1984, p. 271

¹⁹ Medina Lima, Ignacio, *Breve Atüoogui Proccset*. 2a. edición; México: UNAM, 1986, p.253

²⁰ Cappelleti. Mauro, *Dimensiones de la Iusticiu en el Mundo Contemporáneo*, Editorial Porrúa. S.A., México: 1993. p. 123

21 Art. 110 LI-Pt..

²² Tal es la categoría que el maestro Becerra Bautista atribuye al arbitraje *El Proceso Civil en México*, 4a. edición; Editorial Porrúa. S.A., México, 1974, p. 16

²³ Von Wobeser. Claus. "Conferencia dictada por el autor el día 12 de septiembre de 1996" en el seminario *El arbitraje en las relaciones de consumo*, auspiciado por la Procuraduría Federal del Consumidor.

24 Marienhöf, Miguel S., *Tttuulu de Derecho Administrativo*. Tomo IV, Aheledo-Perrot Argentina. 1992, p. 568

²⁵ Art. 57 LFMN.

26 Art. 35 LFPC.

²⁷ Art. 44 LFPC.

***Comisión Nacional de Derechos Humanos:
Reflexiones Acerca de su Función, Retos y Perspectivas***

Mireille Roccatti

Con el objeto de coadyuvar al mejoramiento de los sistemas de justicia, de administración y de seguridad pública en los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), se instituye en México el Sistema Nacional de Protección No Jurisdiccional de los Derechos Humanos. La base constitucional de este sistema se fundamenta en el apartado B del artículo 102 de la Constitución General de la República, y lo conforman la Comisión Nacional de Derechos Humanos y las Comisiones Públicas de Derechos Humanos que existen en cada una de las entidades federativas y en el Distrito Federal, para conocer de quejas por actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen los derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano. Éstas y otras consideraciones se comentan en el ensayo, principalmente, lo relativo a la naturaleza jurídica, funcionamiento y perspectivas de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

***National Commission for Human Rights:
Some thoughts on its function, challenges and perspectives.***

Mireille Roccatti

In the aim of helping in the improvement of justice, administration and public security systems among the three government levels (federal, state and municipal), the National System for the Non-Jurisdictional Protection of Human Rights was established in Mexico. The constitutional ground of this system has its bases on section B of article 102 of the Republic's General Constitution, and is formed by the National Commission for Human Rights and the Public Commissions for Human Rights that exist in each of the federal entities and in the Federal District. This system's duties are to learn about complaints for acts or omissions of administrative nature that are against human rights as established by the legal Mexican order, these coming from any public authority or public server, with the exception of those from the Federation Legal Power. The essay deals with these and other considerations, mainly with issues related to the National Commission for Human Rights legal nature, its functioning and its perspectives.

Comisión Nacional de Derechos Humanos: Reflexiones acerca de su función, retos y perspectivas

Mireille Roeatti

1. Antecedentes, creación y funcionamiento del *Ombudsman*

Paulatinamente, y no sin esfuerzos considerables, las sociedades van consolidando, en mayor o menor medida, una estructura de respeto a los derechos humanos, con un sistema y medios aptos para su garantía y protección. Una de las instituciones y mecanismos que los distintos países han adoptado para lograr esta consolidación es la figura del *Ombudsman*, como un mecanismo de control jurídico del poder público en general y de la administración pública en particular. El *Ombudsman*, por diferentes procedimientos o mediante distintas fórmulas, tiene como objetivo esencial coadyuvar al fortalecimiento del Estado de Derecho, en el que la seguridad jurídica sirva de fundamento para la vigencia de los derechos humanos en un orden integral de justicia.

La institución del *Ombudsman*, si bien su establecimiento legal se remonta a

1809, es de reciente adopción por países de muy diversos grados de cultura, tradición jurídica y ubicación geográfica. Cada día se comprende mejor y su función responde a las circunstancias que caracterizan el creciente desbordamiento de la actividad administrativa, la crisis de los sistemas tradicionales de control jurisdiccional y la necesidad de una mejor, rápida y eficaz defensa de los derechos humanos de los individuos frente al poder público.

El *Ombudsman* nace en Suecia y tiene como antecedente la figura del *Justitiekansler*, la cual fue instituida por el rey sueco en el siglo XVIII, como un delegado de la Corona, cuya función era la de supervisar la correcta aplicación de las leyes por parte de los servidores públicos. Posteriormente, la institución se consagró en la Ley Constitucional Sueca de 1809, y su ejercicio quedó a cargo de un funcionario designado por el Parlamento, con la finalidad inicial de vigilar la actividad de los tribunales. La Constitución sueca

actual vigente desde 1974 conservó esta institución, la cual se encuentra regulada por el nuevo documento constitucional denominado Instrumento de Gobierno, en vigor desde 1975, y que, de conformidad con el modelo original, se asigna a un funcionario independiente y con autonomía funcional, con la atribución esencial de recibir las reclamaciones de los gobernados contra las autoridades administrativas cuando afecten sus derechos e intereses legítimos. La función de esta figura tiene el propósito de obtener un pronto arreglo, o bien, en caso de no lograrlo, iniciar una investigación para formular recomendaciones a las propias autoridades administrativas; mismas que se publican en los informes periódicos, generalmente de carácter anual, que rinden al propio órgano legislativo.

De acuerdo con lo anterior, la palabra *Ombudsman* significa representante, mediador, comisionado, protector, defensor o mandatario del pueblo designado por el Parlamento para supervisar la actuación de los gobernantes y corregir los actos de mala administración pública.

En el devenir histórico, el *Ombudsman* ha trascendido sus fronteras originales, dada su eficacia en tanto que es órgano controlador de los actos del poder público, el cual, a partir del siglo **XIX**, obedece a las exigencias de una nueva forma de organización social.

Son ejemplos de la adopción de la figura del **Ombudsman** en distintos países: su establecimiento en 1919 en la Constitución de Finlandia, con el afán de brindar una mayor protección a los ciudadanos, en la *medida* que las autoridades afectan con *actos* ilegales la vida de aquéllos. En Dinamarca la aparición del *Ombudsman data* de 1953, debido al aumento considerable de las potestades de las autoridades administrativas, lo cual ocasionaba frecuentes abusos de poder, errores y arbitrariedades que propiciaron una deficiente administración pública.

La función de esta histórica institución ha sido adoptada con distintas denominaciones por diversos países de Europa, África, Asia, Oceanía y América, como un instrumento que ha servido para controlar el desvío de la autoridad. Con este mismo espíritu, se institucionalizó en 1952 en Noruega, y un año más tarde en Dinamarca; en Alemania en 1957, en Nueva Zelanda en 1962; y en la década de los sesentas se adoptó en Inglaterra, Irlanda del Norte, Guyana, Tanzania y en varias provincias de Canadá, así como en algunos estados de la Unión Americana.

En 1975 se creó en Portugal con el nombre de Proveedor de Justicia, y en 1978 en España como la Institución del Defensor del Pueblo, desempeñando un papel importante por la defensa

de los derechos humanos, así como en el campo de las deficiencias en la administración pública y en la prestación de servicios públicos.

Es, en esencia, la figura del Defensor del Pueblo español la que influye de manera importante en el ánimo de las naciones de Latinoamérica. En efecto, la impronta cultural que ha tenido España en las naciones latinoamericanas propició que éstas, en su mayoría, hayan adoptado esta institución, si bien con los principios tradicionales de la figura original, pero con características propias y matices diferentes, derivados de la realidad latinoamericana, que han llevado a los especialistas a denominarla como el "*Ombudsman Criollo*", el cual se ocupa fundamentalmente de la promoción, protección y defensa de los derechos humanos en general, además de la atención de las reclamaciones provenientes de los ciudadanos que arguyen una deficiente gestión pública por parte de las autoridades.

En el ámbito latinoamericano, la institucionalización del *Ombudsman* fue el resultado de nuestra herencia jurídica, de una tradición constitucional, influida básicamente por el modelo español. Con esta filosofía, en 1985 se implantó por vez primera en Guatemala con la denominación de Procuraduría de los Derechos Humanos y en la presente década se expandió y se constituciona-

lizó en México, El Salvador, Honduras, Costa Rica, Panamá, Colombia, Argentina y Perú, entre otros.

Como bien puede advertirse, existe una clara tendencia de esta institución por penetrar en todos los países del orbe. Conforme a datos del Instituto Internacional del *Ombudsman*, en 1996 eran 86 países los que poseían semejantes organismos: 32 en Europa, 21 en África, 14 en América Latina (con exclusión de la zona del Caribe), 8 en Asia y 8 en la zona asiática austral y del Pacífico; nueve en las provincias de Canadá, 9 en estados de la Unión Americana. Además de los *Ombudsman* locales o provinciales, la Unión Europea cuenta con un *Ombudsman* europeo desde el 1 de septiembre de 1995, ya que el Parlamento Europeo estableció su propio *Ombudsman*, siendo, por lo tanto, el primero del mundo con carácter supranacional.

Es claro que la institución del *Ombudsman* se desarrolla a pasos agigantados tanto en el ámbito internacional como en el interno de los estados. En todos los casos se trata de un cargo público que se caracteriza por su independencia y amplias atribuciones de investigación, así como por su labor pública. El *Ombudsman* es, por lo general, directamente accesible al ciudadano; la institución ha sido creada para beneficio del gobernado, como una previsión

de protección contra las deficiencias en la administración pública.

n. Antecedentes e institucionalización de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

En México, hay un antecedente importante relacionado con la figura tradicional del *Ombudsman*, se trata del "Proyecto para el Establecimiento de la Procuraduría de Pobres", presentado en 1847 al H. Congreso del Estado de San Luis Potosí por el señor diputado Don Ponciano Arriaga de Leija,

Con esta institución, Ponciano Arriaga pretendía contrarrestar la desprotección en la que los pobres se encontraban ante las instituciones y sus representantes, hecho que marginaba del disfrute los derechos fundamentales a un amplísimo sector social.

El proyecto de ley que pretendió la creación de la Procuraduría de Pobres, consagró la defensa de los derechos de las personas desvalidas cuando hubiesen sido afectadas "... *sobre cualquier exceso, agravio, vejación, maltrato, o tropelía que contra ellos se cometa, ya en el orden judicial, ya en el político o militar del Estado, bien tenga su origen de parte de alguna au-*

toridad, o bien de cualquier otro funcionario o agente público".

Las quejas podían presentarse de palabra o por escrito. Si la queja era procedente, "... *las autoridades respectivas procedían sin demora a decretar la reparación de la injuria, y aplicar el castigo cuando sea justo o a decidir la no responsabilidad de la autoridad, funcionario o agente público...*"

La Procuraduría de Pobres tenía a su disposición la imprenta del Estado para poner en conocimiento del público las conductas de las autoridades que desatendieran las quejas respectivas. Cualquiera de los tres procuradores propuestos, alternándose por semanas, visitarían juzgados, edificios públicos, cárceles y demás lugares en que por algún motivo estuviera en juego la suerte de los pobres, y de oficio formulaba las quejas correspondientes. Todas las autoridades tenían la obligación de acatar esa ley a fin de que la Procuraduría pudiera cumplir con su objeto.

Después de más de 130 años, en México se retoma la idea de establecer organismos afines a la institución de la Procuraduría de Pobres, entre los que destacan los siguientes: Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nuevo León, de 3 de enero de 1979; Procuraduría de Vecinos del

Estado de Colima, creada por acuerdo del H. Ayuntamiento de dicha ciudad el 21 de noviembre de 1983; Defensoría de los Derechos Universitarios, cuyo estatuto fue aprobado por el Consejo Universitario de la Universidad Nacional Autónoma de México, el 3 de enero de 1985; Procuraduría para la Defensa del Indígena en Oaxaca, de 1986; Procuraduría Social de la Montaña en Guerrero, de 1987; Procuraduría de Protección Ciudadana en Aguascalientes, de 1988; Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, de 1989 y Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, de 1989.

Finalmente, con el propósito de coadyuvar con la autoridad para mejorar el servicio de la administración pública, **así como una mejor procuración e impartición de justicia**, fue creada en 1990 la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), primeramente como un organismo desconcentrado del gobierno federal, que va a tener por objeto la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos posee atribuciones más amplias que las tradicionales del modelo del *Ombudsman*, pues además de las relativas a la recepción de quejas y de-

nuncias de violaciones de derechos humanos cometidas por las autoridades públicas, y de realizar investigaciones, que inclusive puede iniciar de oficio, **para formular las recomendaciones correspondientes**; la propia Comisión efectúa labores de estudio, enseñanza, promoción y divulgación de los referidos derechos, así como el establecimiento de una política nacional en la materia, que incluye el estudio y proposición de reformas legislativas y reglamentarias.

Todas estas actividades son de gran trascendencia, pero es indudable que la que asume mayor significación es la defensa de los derechos humanos, así como la clásica que corresponde a las instituciones inspiradas en el *Ombudsman* tradicional, como es la tutela de los derechos ciudadanos por medio de las **investigaciones de las infracciones** a los mencionados derechos por parte de las autoridades públicas, y la formulación de recomendaciones que se dan a **conocer públicamente, pues si bien éstas no tienen carácter obligatorio, poseen la fuerza del convencimiento ante la opinión pública**, como lo demuestra el apoyo que han encontrado en los **diversos sectores sociales**.

No obstante, al crearse la Comisión Nacional de Derechos Humanos, algunos sectores de la opinión pública cuestionaron su labor y la efectividad del re-

sullado de su trabajo; sin embargo, su trascendencia en la conciencia social, así como el establecimiento de acciones y programas para incrementar y fortalecer la cultura por los derechos humanos, propició que se promoviera su función a nivel constitucional a efecto de asegurar su permanencia institucional para beneficio de la sociedad.

M. Fundamentos Jurídicos y Doctrinarios del Ombudsman

La eficacia del *Ombudsman* mexicano está garantizada con los fundamentos que apuntalan y sostienen su existencia, estos son: independencia, autonomía, imparcialidad, racionalidad, celeridad, gratuidad, neutralidad política y constitucionalidad, a cuyo análisis particular se procede a continuación.

a) Independencia

Sin olvidar que el *Ombudsman* es un organismo público, es necesario puntualizar que no guarda relación jerárquica con ningún otro órgano o autoridad gubernamental. No es un cuarto poder, sino una institución estatal a la que el gobierno supremo, a conducto de los poderes Legislativo y Ejecutivo, confía la realización de algunas actividades dirigidas a la atención y satisfacción de las demandas públicas, perte-

necientes a una materia y ámbito jurídico determinados, efecto para el cual la debe dotar legalmente de autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propios.

b) Autonomía

La autonomía, otro fundamento o requisito base, consiste en la separación de la administración central, es decir, la institución pública protectora de los derechos humanos no está sujeta a las decisiones jerárquicas de aquélla. Es una separación orgánica, administrativa, financiera y técnica a la vez.

En la medida en que se minimiza la autonomía, de hecho o de derecho, se pierde la fisonomía y la existencia real, en detrimento de la eficacia esperada en el cumplimiento del objetivo para el cual se crea la institución. Consecuentemente, en ejercicio de su autonomía, el *Ombudsman* no debe recibir instrucciones ni indicaciones de autoridad o servidor público sobre el desempeño de sus atribuciones.

La autonomía generalmente es otorgada por la ley que le da origen; sin embargo, no basta ese argumento legal, ya que en cada caso, el *Ombudsman* debe exigir el reconocimiento y el respeto a esa prerrogativa institucional, desplegando para lograrlo toda la fuerza y energía que deriva de la autoridad

moral que lo sostiene, apoyándose siempre en la voluntad soberana de la sociedad civil.

c) Imparcialidad

Es importante recordar que la idea del *Ombudsman* es mejorar la convivencia social, fundamentada en la seguridad cotidiana; busca ampliar los medios para proteger los derechos de la sociedad y extender la cultura del respeto a la dignidad humana con el fin de evitar que se desvie la aplicación de la ley por actitudes o conductas que puedan violentarla.

Bajo este razonamiento ontológico se encuentra la imparcialidad del *Ombudsman*, entendida como el deber jurídico de abstenerse de resolver a favor de alguna de las partes involucradas por tener algún interés personal, o resolver ilegalmente sin la debida fundamentación jurídica y sin las pruebas que evidencien el sentido de la resolución.

Debemos recordar que el *Ombudsman* no surge como adversario de otras instituciones ni de autoridades o servidores públicos, sino como colaborador de éstos. Es cierto que es representante de los habitantes de un conglomerado social determinado frente al poder público, pero únicamente cuando han sido trastocados sus derechos. No actúa

contra aquél, sino contra la mala administración pública cuando así ocurre.

d) Racionalidad

Se logra la racionalidad cuando el *Ombudsman* comprende los motivos y causas que ostenta la autoridad o servidor público para actuar de una u otra forma; cuando analiza los fundamentos jurídicos y los confronta críticamente con la queja que le presenta el afectado.

Prevía investigación y valoración de la veracidad de las evidencias y circunstancias, pero sin apartarse de la normativa respectiva, debe resolver racionalmente, procurando tanto como sea posible, la conciliación entre el quejoso y la autoridad o servidor público señalados como responsables de actos u omisiones realizados al margen de la ley. Debe promover, por tanto, una respetuosa y positiva relación entre autoridades y gobernados.

e) Celeridad

En México, la institución del *Ombudsman* fue recibida con escepticismo, no obstante se ha desarrollado notablemente el despliegue de una labor fructífera al resolver con rapidez, en un procedimiento poco formal un número considerable de conflictos. Su naturaleza le permite responder a las expec-

tativas de justicia de la sociedad frente a los actos lesivos del poder público. Su actuación es inmediata y eficaz.

La celeridad en la actuación está fundamentada positivamente en nuestra Carta Magna, en cuanto establece que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia de manera pronta, completa imparcial y gratuita.

Con esta base el *Ombudsman* intenta realizar su función simplificando trámites, desarrollando un procedimiento sencillo, flexible, poco formalista y eminentemente antiburocrático.

1) Gratuidad

Los servicios que ofrece a la sociedad son gratuitos, de manera tal que al solicitar su intervención, el afectado no eroga gasto alguno, basta con la determinación de presentar la queja, basándose para ello en datos verídicos.

Esta institución ofrece un mecanismo de defensa civil que sin ser inquisidor, atiende al quejoso sin que medie interés pecuniario, su profundo sentido humanitario lo hace accesible para todos, sin importar el estrato social al cual pertenezca el quejoso.

g) Neutralidad

La independencia y autonomía que posee, la mantienen incólume ante los

cambios que la política genera en los poderes del Estado. La neutralidad política es una condición necesaria para estar en aptitud de constituirse en componedor o mediador entre el gobernante y el particular; ya que en caso contrario, faltando a su deber de imparcialidad, pudiera simpatizar y apoyar con su actuación a una persona o grupo de personas de algún partido político, hecho que le ocasionaría desavenencia con personas o grupos partidistas diversos; impidiéndole, por tanto, el cumplimiento de su objetivo principal.

h) Constitucionalidad

Desde su origen en Suecia, el *Ombudsman* surgió en la Constitución de ese país. Desde entonces ha venido capitalizando la fuerza moral que necesita para cumplir con su papel de mediador entre el gobierno y sociedad.

Aunado al rango constitucional que lo fundamenta, el *Ombudsman* cuenta con la confianza y la credibilidad de la sociedad que lo vigoriza, las cuales día con día se van incrementando a través de la lucha constante contra todas aquellas conductas del poder público que se apartan del marco normativo vigente.

A la sociedad le interesa que el Derecho sea el hilo conductor de la actividad pública, y sea la Ley Suprema la

que determine las formas y procedimientos para dirimir conflictos sociales, de ahí la relevancia incuestionable de la constitucionalidad *de/Ombudsmano*

Con todos los fundamentos mencionados y demás herramientas y atributos a su favor, el *Ombudsman* mexicano se está convirtiendo en uno de los mecanismos de mayor eficacia de protección civil. Su ecuanimidad, talento y prudencia en la actuación, han convencido a quienes en un principio auguraban que la ineficacia y el consecuente fracaso era la suerte previsible.

Otro acierto del *Ombudsman* en México es la divulgación y virtual difusión de la cultura en materia de derechos humanos; de lo que resulta que la sociedad cada vez con más insistencia exige el respeto a sus derechos, impidiendo con esto la impunidad de quienes aún no asumen el compromiso de respetar los derechos fundamentales del hombre.

Con los fundamentos jurídicos y doctrinarios que garantizan la eficacia del *Ombudsman* y con las herramientas y atributos legales que tiene a su alcance para el cumplimiento de sus objetivos, se asegura la permanencia eficiente de esta institución, cuya vocación de servicio, su profunda filosofía humanitaria y la nobleza de los ideales que pre-

tende realizar, la han hecho acreedora de la aceptación, confianza y credibilidad por parte de la sociedad a la cual debe su existencia.

IV. Naturaleza jurídica, organización y funcionamiento

En razón de lo anterior, el 28 de enero de 1992 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto mediante el cual se adiciona el apartado "B" al artículo 102 de la Constitución General de la República, para elevar a rango constitucional la protección y defensa de los derechos humanos facultando al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados, en el ámbito de sus respectivas competencias, para establecer organismos especializados tanto a nivel nacional, en el que ya cumplía ese fin la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como en el ámbito de las entidades federativas y del Distrito Federal, con funciones para conocer de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen esos derechos; con la facultad de formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Conforme a la Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1992, la Comisión Nacional de

Derechos Humanos se convirtió en un organismo descentralizado, con personalidad y patrimonios propios, cuyo objeto esencial es la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano. Tiene competencia en todo el territorio nacional para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos, cuando sean imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, a excepción de los del Poder Judicial de la Federación.

Para el cumplimiento de las funciones la CNDH se integra por una Presidencia, una Secretaría Ejecutiva, una Secretaría Técnica, y cuatro visitadurías generales; además, para un mejor desempeño de sus responsabilidades, cuenta con un Consejo, que es un cuerpo colegiado integrado por diez miembros de la sociedad mexicana de reconocido prestigio, cuya función principal es la de establecer los lineamientos generales de actuación de la institución.

Las facultades del Presidente son, además de las de carácter administrativo, otras típicas de la figura del *Ombudsman*, tales como: emitir recomendaciones; enviar un informe anual al Congreso de la Unión y al Ejecutivo Federal; celebrar acuerdos básicos de coor-

dinación y convenios con autoridades, organizaciones e instituciones para la defensa de los derechos humanos; así como realizar propuestas generales para la mejor observancia de los derechos humanos en el país.

La Secretaría Ejecutiva es un órgano operativo y de colaboración con el Consejo y el Presidente de la Comisión Nacional. Sus funciones consisten básicamente en proponer las políticas generales para el estudio de relaciones con organismos gubernamentales y no gubernamentales, nacionales o internacionales, públicos, privados o sociales de derechos humanos; realizar estudios sobre tratados y convenios; anteproyectos de iniciativas de leyes y reglamentos; y, colaborar en la preparación del informe anual y preservar el acervo documental.

A la Secretaría Técnica le corresponde realizar las actividades relacionadas con el Consejo de la institución; coordinar la edición de publicaciones, su distribución y su comercialización; diseñar y ejecutar programas de capacitación; promover el estudio y enseñanza de los derechos humanos; así como promover y fortalecer las relaciones con los organismos no gubernamentales pro derechos humanos en el país.

La Primera y Segunda Visitadurías Generales se encargan de la calificación,

tramitación y resolución de los expedientes de queja de cualquier naturaleza, con excepción de los asuntos relativos al sistema penitenciario que corresponden a la Tercera Visitaduría General. La Cuarta Visitaduría fue establecida recientemente para atender los asuntos que se relacionan con la población indígena del país.

Dentro de la estructura de la propia Comisión Nacional también se cuenta con cuatro coordinaciones generales, a saber: la de Asuntos de la Mujer, el Niño y la Familia; el Programa Permanente para la Selva y los Altos de Chiapas; el Programa de Presuntos Desaparecidos; el Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos; y el Programa de Seguimiento de Recomendaciones.

Son atribuciones de la CNDH, las siguientes:

1. Recibir quejas de presuntas violaciones de derechos humanos.

2. Conocer e investigar, a petición de parte o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos en los siguientes **casos:**

2.1 Por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal;
2.2. Cuando los particulares o algún otro agente social comentan ilícitos

con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad, o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente e ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos, particularmente tratándose de conductas que afecten la integridad física de las **personas.**

3. Formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

4. Conocer y decidir en última instancia las inconformidades que presenten respeto de las recomendaciones y acuerdos de los organismos de derechos humanos de las entidades federales.

5. Conocer y decidir en última instancia las inconformidades por omisiones en que incurran los organismos estatales de derechos humanos.

6. Procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, así como la inmediata solución del conflicto planteado.

7. Impulsar la observancia de los derechos humanos en el país.

8. Proponer a las diversas autoridades del país, de acuerdo a su competencia, que promuevan cambios o modificaciones de disposiciones legislativas, reglamentarias, así como de prácticas administrativas para una mejor protección de los derechos humanos.

9. Formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes para impulsar el cumplimiento de tratados, convenciones y acuerdos internacionales signados y ratificados por México en materia de derechos humanos.

10. Proponer el Ejecutivo Federal la suscripción de convenios o acuerdos internacionales en materia de derechos humanos.

11. Promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los derechos humanos en el ámbito nacional e internacional.

12. Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de derechos humanos.

13. Supervisar el respeto a los derechos humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social del país.

Hasta ahora, la CNDH no puede conocer de los siguientes asuntos:

1. Actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales.

2. Resoluciones de carácter jurisdiccional.

3. Conflictos de carácter laboral.

4. Consultas formuladas por autoridades, particulares y otras entidades, sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales.

5. Por ningún motivo podrá examinar cuestiones jurisdiccionales de fondo.

El procedimiento que se sigue ante la CNDH para dar seguimiento a una queja se basa en su Ley y Reglamento **Interno, en consecuencia:**

Cualquier persona puede denunciar presuntas violaciones a los derechos humanos y acudir ante las oficinas de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, para presentar, directamente o por medio de representantes, quejas **contra dichas violaciones.**

Cuando los interesados estén privados de su libertad o se desconozca su paradero, los hechos se podrán denunciar por los parientes o vecinos de los afectados, inclusive, por menores de edad.

Las organizaciones no gubernamentales legalmente constituidas podrán de-

nunciar las violaciones de derechos humanos respecto de personas que por **sus condiciones físicas, mentales, económicas y culturales**, no tengan la capacidad efectiva de presentar quejas de manera directa.

La queja podrá presentarse en el plazo de un año, a partir de que se inicie la ejecución de los hechos que se estimen violatorios o desde que el quejoso tuvo conocimiento de los mismos. En casos excepcionales y tratándose de infracciones graves de los derechos humanos la CNDH puede ampliar dicho plazo mediante una resolución razonada. No hay plazo alguno cuando se trata de hechos que por su gravedad pueden ser considerados violaciones de *lesa humanidad*.

La queja deberá presentarse por escrito, en casos urgentes podrá formularse por cualquier medio de comunicación electrónica. No se admitirán comunicaciones anónimas, por tanto, toda queja o reclamación deberá ratificarse dentro de los tres días siguientes a su presentación, si el quejoso no se identifica y la suscribe en un primer momento.

Si los quejosos se encuentran reclusos en un centro de detención o reclusorio, sus escritos deben ser transmitidos a la CNDH sin demora alguna por los encargados de dicho centro de detención o **reclusorio**.

En la CNDH, siempre hay personal de guardia que está atento a recibir y atender las reclamaciones o quejas urgentes en cualquier hora del día o de la noche, los 365 días del año.

Las quejas pueden presentarse oralmente cuando el compareciente no pueda escribir o sea menor de edad. Cuando hay personas que no hablen o entiendan correctamente el idioma español se les proporcionará gratuitamente un intérprete.

La formulación de quejas y denuncias ante el Organismo, así como las resoluciones y recomendaciones que emita la CNDH, no afectan el ejercicio de otros derechos y medios de defensa que pueden corresponder a los afectados conforme a las leyes, no suspenden ni interrumpen sus plazos preclusivos, de prescripción o de caducidad.

La queja será rechazada de inmediato si es improcedente o infundada. De no corresponder de manera ostensible a la competencia de la CNDH se proporcionará orientación al reclamante, a fin de que acuda a la autoridad o servidor público a quien corresponda conocer o **resolver el asunto**.

Al admitirse la queja se pone en conocimiento de las autoridades señaladas como responsables, solicitando la ren-

dición de un informe sobre los actos, omisiones o resoluciones que se les atribuyan en la queja, el cual deberá ser enviado por la autoridad a la CNDH en un plazo máximo de quince días naturales. Cuando el caso se considera urgente se puede reducir el plazo.

Desde el momento en que se admite la queja, el Presidente o los visitadores generales o visitadores adjuntos, se ponen en contacto inmediato con la autoridad señalada como responsable de la presunta violación para intentar lograr una conciliación entre los intereses de las partes involucradas, siempre dentro del respeto de los derechos humanos que se consideran afectados, a fin de lograr una solución inmediata al conflicto.

Cuando se logra una solución satisfactoria o el allanamiento de los responsables, la CNDH lo hace constar así y se ordena el archivo del expediente, el cual se puede reabrir cuando los quejosos o denunciantes expresan ante la CNDH que no se ha cumplido con el compromiso en un plazo de noventa días.

Cuando de la queja no se deducen los elementos que permitan la intervención de la CNDH, se da vista por escrito al quejoso para que aclare o amplíe su queja; si después de dos requeri-

mientas el quejoso no contesta, se envía la queja al archivo por falta de interés del propio quejoso.

En el informe que rinden las autoridades señaladas como responsables, en ejercicio de su derecho de audiencia, deberán señalar antecedentes del asunto, fundamentos y motivaciones de los actos y omisiones impugnados. La falta de rendición del informe o de la documentación que lo apoye tiene el efecto de que se tienen por ciertos los hechos materia de la misma, salvo prueba en contrario.

Las evidencias que se presentan tanto por los interesados como por las autoridades o servidores públicos a los que se imputan las violaciones, o bien las que la CNDH requiere y recaba de oficio, son valoradas en su conjunto por el Visitador General, de acuerdo con los principios de la lógica, de la experiencia y de la legalidad, a fin de que puedan producir convicción sobre los hechos materia de la queja.

Las conclusiones del expediente, que son la base de las recomendaciones, están fundamentadas exclusivamente en la documentación y pruebas que obren en el propio expediente.

Concluida la investigación, el Visitador General formula, en su caso, un pro-

yecto de recomendación o acuerdo de no responsabilidad en los cuales se analizan los hechos, los argumentos y pruebas, así como los elementos de convicción y las diligencias practicadas, a fin de terminar si las autoridades o servidores públicos han violado o no los derechos humanos de los quejosos, al haber incurrido en omisiones o actos ilegales, irrazonables, injustos, inadecuados o erróneos.

En el proyecto de recomendación se deben señalar las medidas que procedan para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales y si procede, en su caso, la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado.

La recomendación es pública y autónoma, **no tiene carácter imperativo para la autoridad o servidor público a los cuales se dirige.**

Una vez recibida la recomendación, la autoridad o servidor público de que se trate informará, dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación, si acepta dicha recomendación. De ser así entregará, en otros quince días adicionales, las pruebas correspondientes de que ha iniciado el cumplimiento de la recomendación. Dicho plazo puede ser ampliado cuando la naturaleza de la recomendación así lo

amerita. En contra de las recomendaciones, acuerdos o resoluciones definitivas de la Comisión Nacional no procede recurso alguno.

Con fundamento en lo preceptuado por el artículo 102 B de la Constitución General de la República, la CNDH tiene la atribución de conocer los asuntos relacionados con las inconformidades que surjan por parte del quejoso y que tengan relación directa con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos encargados de la protección de los derechos humanos en las entidades federativas.

Las inconformidades pueden ser de dos clases: recurso de queja y recurso de impugnación.

El recurso de queja se promueve por las omisiones o por la inacción de los organismos locales con motivo de los procedimientos que se hubiesen substanciado ante los mismos y siempre que no se haya emitido recomendación. Puede ser desestimado si se acredita que el organismo local está dando adecuado seguimiento al mismo. La Comisión Nacional puede atraer la queja y continuar tramitándola si considera que el asunto es importante, y en su caso, emitir la recomendación correspondiente.

Por otra parte, el recurso de impugnación procede exclusivamente ante la Comisión Nacional contra las resoluciones definitivas de los organismos estatales de derechos humanos o respeto de las informaciones también definitivas de las autoridades locales sobre el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por los citados organismos.

La Comisión Nacional, de inmediato, examinará su procedencia o estudiará su posible desechamiento en caso de que el recurso sea notoriamente infundado o improcedente.

De acuerdo con la documentación respectiva la Comisión Nacional analizará la legalidad de la recomendación del organismo local, o de la conducta de la autoridad sobre el cumplimiento de la que se le hubiere formulado.

V. Sistema Nacional de Protección No Jurisdiccional de los Derechos Humanos

Con la adición del Apartado "B" al artículo 102 de la Constitución Pública de los Estados Unidos Mexicanos se instituye en México lo que se ha denominado el *Sistema Nacional No Jurisdiccional de Protección y Defensa de los Derechos Humanos*, que constituye una nueva y diferente garantía de

la justicia constitucional mexicana, al lado de otras tan importantes como es la institución del juicio de amparo, procedimiento procesal que históricamente ha sido el instrumento privilegiado para la defensa de las garantías constitucionales.

Una característica fundamental de este sistema es que la Comisión Nacional de Derechos Humanos conoce de las inconformidades que se presenten en **relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de las comisiones estatales de derechos humanos y la del Distrito Federal**, con lo que se obtiene unidad de criterios en lo que se refiere a la forma, términos y medios para salvaguardar los derechos humanos de los quejosos bajo los principios de seguridad, objetividad y certeza jurídica. Además, para su fortalecimiento se requiere de la uniformidad de **políticas y lineamientos generales que mantengan unidos a estos organismos**, a fin de que puedan ejercer con toda autoridad moral necesaria sus atribuciones generales.

Toda actividad encaminada al estudio y práctica de formas eficaces para el mejor desempeño de la función pública, representa un avance en el fortalecimiento de la cultura por el respeto de los derechos humanos y, en consecuencia, un acercamiento hacia el estado natural de respeto a la dignidad huma-

na, valor supremo del hombre, fundamento y motivo para la existencia del Sistema Nacional No Jurisdiccional de Protección y Defensa de los Derechos Humanos.

En cumplimiento a la disposición constitucional mencionada, las legislaturas correspondientes de los 31 estados de la República y del Distrito Federal, instituyeron sus correspondientes organismos públicos de protección y defensa de los derechos humanos, con la competencia y atribuciones derivadas del apartado "B" del artículo 102 de la Carta Fundamental del país y de sus propias leyes orgánicas. De esa forma, México no sólo se incorpora a la corriente internacional del *Ombudsman*, sino que instituye el sistema del *Ombudsman* más grande del mundo hasta la fecha, constituido por la Comisión Nacional de Derechos Humanos que conoce de actos u omisiones en contra de autoridades y servidores públicos de carácter federal y sus homólogas en los estados de la Federación y en Distrito Federal, con competencia para asuntos *del fuero común*.

El *Ombudsman* Mexicano se arraiga cada vez más en la sociedad y sus perspectivas son alentadoras, no sólo por estar inspirado en ideas y corrientes universales de probada eficacia, sino también por que se ha logrado su adecuación a nuestra realidad y a los

ideales de justicia social y bienestar **común como consagra la Constitución General**, ley suprema en la que se contiene el sustento ideológico y jurídico para lograr una sociedad igualitaria en la que se respeten las libertades, la justicia y la dignidad humana de cuantos habitamos el país.

En México, la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de las comisiones locales de derechos humanos fue recibida con escepticismo por diversos sectores sociales, en especial por la ausencia de coercitividad de **sus recomendaciones; sin comprender** que las autoridades y servidores públicos, por voluntad propia, pudieran aceptarlas y cumplirlas. Sin embargo, el *Ombudsman* Mexicano ha desarrollado notablemente una labor fructífera al resolver con rapidez, mediante un procedimiento poco formal un gran número de quejas por actos u omisiones de las autoridades y servidores públicos que han violado los derechos humanos que consagra nuestro orden **jurídico, así como una masiva promoción** y difusión en esta materia; situación que le ha permitido ganarse la confianza de la sociedad y el respeto de las autoridades, procurando que cada día exista un mejor servicio en la administración pública, así como en la **procuración e impartición de justicia, tareas** en las cuales el *Ombudsman* viene a ser colaborador y coadyuvante de las

instituciones administrativas y de realización de la justicia en nuestro país.

VI. Federación Nacional de Organismos Públicos de Protección y Defensa de los Derechos Humanos

Una vez establecidos constitucionalmente los 33 organismos públicos de derechos humanos, sus titulares consideraron conveniente integrarse en una organización nacional, inspirados, ante todo, por una esperanza de cooperación recíproca para enfrentar los problemas que, en común, atañen a la tarea humanista de salvaguardar y perfeccionar el régimen jurídico de la Nación.

En efecto, el 23 de septiembre de 1993, al reunirse estos organismos en la ciudad de Chihuahua, Chih., para celebrar su Primer Congreso Nacional, constituyeron la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Protección y Defensa de los Derechos Humanos, con el fin de impulsar de manera conjunta una eficaz y expedita promoción y defensa de los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano, lo anterior permite que, sin renunciar a ninguna de sus competencias constitucionales y legalmente establecidas, desarrollen sus trabajos de manera

más organizada e informada, para así tener mejores éxitos en el cumplimiento de su cometido.

Entre los objetivos que persigue esta Federación, destacan los siguientes:

- Fortalecer los principios de autonomía, independencia y autoridad moral para impulsar una eficaz y expedita protección y defensa de los derechos humanos;
- Coordinar acciones de alcance general, tendientes a lograr eficiencia y eficacia en el estudio, promoción observancia y divulgación, difusión de los derechos humanos, organizando actividades nacionales e internacionales con la finalidad de fortalecer la cultura general y especializada en esta materia;
- Establecer mecanismos de cooperación entre los diversos organismos de protección y defensa de los derechos humanos del país, incluidos los organismos no gubernamentales que se dedican a la defensa de los referidos derechos;
- Implantar y coordinar programas nacionales dirigidos a administrar prácticas administrativas y regulares que, al realizarse fuera del margen de la ley, implican violación a los derechos y libertades básicas de los mexicanos.
- Promover organizadamente la abrogación, derogación o reforma de los

ordenamientos legales de carácter federal o local;

- Favorecer, estrechar y fortalecer la unidad de los organismos que **concurrenten en el ejercicio de la misma atribución en sus respectivos ámbitos** de competencia, para integrar a nivel nacional los criterios sobre la forma en que han de desarrollar la actividad de protección y defensa de los derechos humanos.

Los organismos públicos que integran la Federación de ninguna manera sustituyen a los órganos constitucionales de procuración e impartición de justicia, más bien, acorde con la esencia que les distingue, se suman activamente al anhelo constante de lograr un sistema de administración de justicia y seguridad pública, justo y eficiente, en virtud de que su actuación no se **constriñe a señalar los actos u omisiones** atribuibles a las autoridades o servidores públicos sino que, aportando soluciones, sugiere los cambios que considera necesarios para robustecer la eficacia de las instituciones.

VII. Retos y perspectivas

La Comisión Nacional de Derechos Humanos ha sentado las bases para acceder a la auténtica cultura del respeto a los derechos y libertades fundamentales del ser humano, la cual se incre-

menta y fortalece día con día a pesar de aquellas contingencias que nos presenta el entorno social y los graves acontecimientos nacionales que lesionan la paz y la seguridad pública.

Tenemos frente a nosotros grandes retos que debemos afrontar. La promoción de esta cultura de derechos humanos es una tarea interminable y cada vez más compleja, de ninguna manera se considera exclusiva de **institución, persona o agrupación social** alguna; la tarea es de interés público, a cargo de la sociedad en su conjunto.

Para la Comisión Nacional de Derechos Humanos la difusión de esta cultura es una de sus más trascendentales tareas, en virtud de que, cuanto mejor informada está una sociedad respecto al orden jurídico que garantiza la sana y pacífica convivencia, mayor y de mejor calidad es su participación en la consolidación de la conciencia general, **a favor de un respeto recíproco e** irrenunciable entre quienes la integran.

Estamos conscientes de que el ciudadano no sólo requiere protección de los organismos públicos de derechos humanos cuando exista una actividad ilegal de la autoridad, necesita también **conocer y comprender los mecanismos** de defensa individuales y colectivos, es decir, debe discernir de quién, de qué,

cuándo y cómo hay que defenderse; lo cual es posible si los conocimientos en materia de derechos humanos se encuentran al alcance inmediato de la cultura general del titular de esos derechos.

Para lograr estos objetivos, el Estado, a través de sus instituciones, debe propiciar las condiciones para su protección oportuna y eficaz, mediante la ampliación y modernización de las estructuras jurídicas y políticas, coherentes con las nuevas necesidades del desarrollo técnico, social, económico, político y cultural que exige la sociedad en una época de globalización.

Pero también a los ciudadanos les corresponde enterarse de sus derechos y del mecanismo eficaz para hacerlos valer; y al mismo tiempo, cumplir con sus deberes y colaborar en la construcción del México que deseamos para las generaciones nuevas y las que vendrán en un futuro cercano.

Indudablemente, la protección y defensa de los derechos humanos es una actividad prioritaria para la vigencia del Estado de Derecho. En esta materia se han obtenido avances sustanciales en beneficio de las personas y de los sectores más desprotegidos de la sociedad.

Sin embargo, la lucha por los derechos humanos debe estar en constante evo-

lución, coherente con el desarrollo democrático nacional, el cual tiene carácter de irreversible. En este devenir histórico, es menester que la Comisión Nacional de Derechos Humanos, las comisiones públicas locales de derechos humanos, las instituciones académicas y las organizaciones civiles, sigan profundizando en aquellos temas relacionados con los derechos fundamentales de la persona humana, a fin de que su defensa y ejercicio sea la constante de toda actividad política y social.

En este sentido, el Organismo Nacional de Derechos Humanos, conforme a **sus atribuciones legales, no tan sólo** participa en la lucha contra la impunidad, señalando las irregularidades en que incurren las autoridades y servidores públicos, proponiendo soluciones tendientes al mejoramiento de los sistemas de justicia y seguridad pública, sino también es un auxiliar útil, constituyéndose en valuarte para lograr la paz social y un medio para alcanzar mejores niveles de bienestar general.

Hoy la participación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en el proceso de transformación social del Estado es de vital trascendencia. Su función no se circunscribe exclusivamente al conocimiento de las quejas derivadas de una deficiente administración pública, como tampoco a la de

hacer las recomendaciones y sugerencias para su mejoramiento, como lo hacia la figura del *Ombudsman* tradicional que actuaba en defensa de los **derechos civiles básicos, sino que, en su actuación para la defensa de los derechos esenciales que le asisten a la persona humana, la institución interviene en otras esferas de la vida pública del país, como es el caso de impulsar la transformación del Estado para una mejor prestación de servicios públicos y contribuir a la consolidación de una democracia en la que se garanticen con plenitud los derechos civiles y políticos, los sociales, económicos y culturales, así como los de la tercera generación.**

Estos derechos, si se quiere pasar de **una democracia formal a una democracia integral** cierta y estable, deben constituirse en derechos efectivos, porque nacen de la misma raíz que los derechos civiles y políticos básicos, ya que derivan de la esencial dignidad del **ser humano.**

Sin embargo, los derechos socioeconómicos requieren, para realizarse, de un hacer positivo del Estado, una actitud del poder que brinde los medios materiales para que, por ejemplo, el derecho al trabajo, a la salud, al bienestar social, a la vivienda y a la seguridad social, se realicen efectivamente. En el caso del derecho a la paz y al desarrollo es indispensable la participación de

todos los actores políticos y sociales. Estado y sociedad, así como el apoyo desinteresado de la comunidad internacional.

Es por ello que el *Ombudsman* nacional, en estrecha colaboración con los organismos estatales de derechos humanos debe ampliar su campo de acción para coadyuvar en la transformación social de los tres órdenes de gobierno, teniendo como objetivo último garantizar el desarrollo de los pueblos, el fortalecimiento de la democracia y el respeto y vigencia de los derechos humanos.

Las atribuciones del *Ombudsman* nacional deben ampliarse también para participar y coadyuvar en la construcción de una cultura y una educación de los derechos humanos en todos los órdenes, lo cual constituye el más cabal seguro, en contra de su violación. Estas nuevas tareas han de ser vistas como los futuros retos que justifican su existencia y vigencia de cara al siglo XXI.

El reto más importante que ha de enfrentar nuestro país para el próximo siglo es el combate a la pobreza extrema que prevalece en amplios sectores sociales. La pobreza se traduce necesariamente **en una fuente de constantes violaciones a los derechos fundamentales** y trae nuevamente a la palestra el aná-

lisis de la efectividad de los derechos sociales y económicos, así como el derecho a la paz y al desarrollo.

En síntesis, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y sus homólogas en el país tienen hoy ante la sociedad civil y de frente al próximo milenio, el de ser un vehículo promotor del diálogo y la pluralidad, haciendo propuestas y sugerencias a las instituciones públicas para que, uniendo sus energías de participación y organización, se **conjuguen en una causa común: el respeto a los derechos humanos**, como la base de la convivencia civilizada, pacífica y tolerante de los pueblos.

Para lograr y vencer estos retos, las instituciones públicas y la sociedad civil en su conjunto, deben comprometerse

a seguir aportando todos sus esfuerzos para consolidar esta cultura de respeto a los derechos humanos. Estamos ante un desafío insoslayable, pero sobre todo ante una apasionante y noble tarea: *la de educar en derechos humanos para lograr que éstos sean una realidad concreta en la vida cotidiana de todos los mexicanos.*

Estamos convencidos de que los poderes públicos y sus instituciones, así como el pueblo de México, comparten la idea de que en todo Estado de Derecho se salvaguardan las garantías y libertades fundamentales. El acatamiento a la Ley constituye la plataforma de legitimidad de los gobiernos democráticos que deben procurar la armonía, el progreso, la paz, la justicia social y el respeto a los derechos humanos.

***La Dirección de Procuración de Justicia del Instituto Nacional Indigenista
y la Promoción de los Derechos de los Pueblos Indígenas***

Magdalena Gómez Rivera

La Dirección de Procuración de Justicia del Instituto Nacional Indigenista tiene como antecedente el Programa de Defensoría de Presos Indígenas que se inició en 1984. Las tareas de procuración de justicia para los pueblos indígenas demandan abordar simultáneamente los problemas vinculados con el contenido de la ley, con su interpretación y con su aplicación. Es un programa que requiere no sólo la aplicación correcta de la ley, sino también su transformación, en la medida en que ésta no refleja la diversidad cultural, sino fundamentalmente la hegemonía monoculturalista.

La Dirección de Procuración de Justicia cuenta con cuatro subdirecciones: antropología jurídica, asuntos agrarios y difusión jurídica, asuntos penales y registro civil; para proporcionar una atención jurídica integral destacando los factores de diferencia cultural, articulando lo agrario con lo penal, incluyendo el análisis y crítica legislativos, estimulando y apoyando la participación de los pueblos, comunidades y organizaciones indígenas en la defensa de sus derechos y contribuyendo a abatir el rezago en materia de registro civil. El propósito es promover los derechos colectivos de los pueblos indígenas desde una perspectiva integral, colegiada e interdisciplinaria y con activa participación de los mismos.

***The Direction of Justice Procuration of the National Original People Institute
and the promotion of the Rights of the Original People***

Magdalena Gómez Rivera

The Direction of Justice Procuration of the National Original People Institute has its background in the Defence Programme for Imprisoned Original People that was started in 1984.

The task of justice procuration for the original people demands the simultaneous consideration of the problems related to the contents of the legal framework, as well as its interpretation and application. This is a programme that not only demands the correct application of the law, but also its transformation in such a way that it effectively reflects cultural diversity and is not fundamentally based on a monocultural and hegemonical point of view.

The Direction of Justice Procuracy has four sub-directions: judiciary anthropology, agrarian affairs and judiciary diffusion, penal affairs, and civil registry. This subdivision is aimed at being able to procure integral judiciary attention that takes the cultural differences into consideration, linking the agrarian to the penal, including legal analysis and critic, stimulating and supporting the active participation of the original people's towns, communities and organisations in the defence of their rights, and contributing in the update of the civil registry of the original people population. The purpose of the Direction of Justice Procuracy is to promote the collective rights of the original people from an integral, collegiate and interdisciplinary perspective that also involves the original people actively.

La Dirección de Procuración de Justicia del Instituto Nacional Indigenista y la Promoción de Derechos de Pueblos Indígenas

Magdalena Gómez Rivera

La Dirección de Procuración de Justicia del Instituto Nacional Indigenista tiene como antecedente el Programa de Defensoría de Presos Indígenas que se inició en 1984. A la fecha se ha logrado contribuir a la elaboración de un marco conceptual y una política en materia de promoción y defensa de los derechos colectivos de los pueblos indígenas

Las tareas de procuración de justicia para los pueblos indígenas necesitan concebirse desde una perspectiva integral, abordando simultáneamente los problemas vinculados con el contenido de la ley, con su interpretación y con su aplicación, **Es un programa, en consecuencia**, que no busca sólo la aplicación correcta de la ley, sino también su transformación. Por ello incluye de manera estructural el análisis crítico de la legislación vigente en la medida en que ésta no refleja la diversidad cultural, sino fundamentalmente la hegemonía monoculturalista. Entre muchas otros podemos señalar tres

problemas fundamentales: la necesidad de construir con base en el esfuerzo propio y a contracorriente el pensamiento y la práctica dominante en el poder judicial un marco conceptual sobre el derecho indígena; la necesidad de formar y capacitar a los mandos medios, el personal técnico y operativo en una especialidad, el derecho indígena, que no ha sido incorporado como tal en las universidades y, por último, el desarrollo de actividades de promoción y defensa de los derechos de los pueblos indígenas sin contar como institución y dirección de área con las facultades de ley necesarias.

Es en este marco que la Dirección de Procuración de Justicia se estructura en cuatro subdirecciones: antropología jurídica, asuntos agrarios y difusión jurídica, asuntos penales y registro civil para buscar dar una atención integral destacando los factores de diferencia cultural, articulando lo agrario con lo penal, incluyendo el análisis y crítica legislativos, estimulando y apoyando la

participación de los pueblos, comunidades y organizaciones indígenas en la defensa de sus derechos y contribuyendo a abatir el rezago en materia de registro civil. El propósito es promover los derechos indígenas desde una perspectiva integral, colegiada e interdisciplinaria. Para ello cada una de las subdirecciones cuenta con las siguientes funciones y estructura.

Subdirección de Antropología Jurídica

Objetivos

1. Contribuir para que los procesos de procuración, impartición y administración de justicia incorporen la dimensión pluricultural y respeten los derechos específicos de los pueblos indígenas.
2. Promover la revisión sistemática de la legislación nacional para formular propuestas de reforma en función de la inclusión de la pluriculturalidad como uno de sus principios fundamentales.
3. Colaborar en el conocimiento y difusión del derecho indígena.
4. Auxiliar en la búsqueda de los mecanismos de reconocimiento e interacción entre el derecho indígena y el derecho positivo nacional.
5. Acompañar a los pueblos, comunidades y organizaciones indígenas en el proceso de promoción y defensa de sus

derechos colectivos auxiliándolos mediante el trabajo de organizaciones civiles en el desarrollo de proyectos de justicia.

Para el cumplimiento de los objetivos señalados se cuenta con una subdirección y tres jefaturas de departamento con los siguientes objetivos y funciones.

Departamento de Protección de Recursos Naturales

1. Brindar asesoría jurídica así como servicio de defensoría directa a pueblos y comunidades para salvaguardar la integridad de sus territorios y de los recursos naturales visibles e invisibles que en ellos les corresponden.
2. Elaborar propuestas de reforma legislativa para el debido reconocimiento del derecho de los pueblos a los recursos naturales.
3. Contribuir a la investigación respecto a la relación entre pueblos indígenas, recursos naturales, medio ambiente y biodiversidad.
4. Proponer líneas de acción en función del reconocimiento del derecho indígena a la propiedad intelectual sobre acceso, uso y conservación de los recursos y sobre el patrimonio genético de los mismos.

5. Brindar asesoría y representación jurídica a los pueblos y comunidades indígenas afectados o susceptibles de serlo por el desarrollo de megaproyectos y **obras de infraestructura en general**. Otorgar apoyo especial en la búsqueda de alternativas jurídicas a los pueblos y comunidades desplazados por dichas obras.

6. Desarrollar estrategias integrales de atención a los reclamos indígenas en materia de recursos naturales fomentando la concurrencia institucional de todas las autoridades competentes.

Departamento de Asuntos Religiosos, Lugares Sagrados y Peritajes Antropológicos

1. Promover el reconocimiento de los derechos religiosos de los pueblos y comunidades indígenas.

2. Elaborar propuestas de reforma legislativa para incluir los derechos religiosos de los pueblos y comunidades en las leyes correspondientes.

3. Brindar asesoría y gestión directa a pueblos y comunidades para la protección, respeto y garantía al acceso a sus lugares, plantas y animales sagrados

4. Brindar asesoría y apoyo a comunidades que lo soliciten para **la** resolución de conflictos religiosos inter e **intracomunitarios**.

5. Otorgar asesoría y representación jurídica a pueblos y comunidades cuyos

derechos religiosos son violados por autoridades estatales y jerarquía eclesiástica.

6. Desarrollar la concurrencia institucional entre todas las autoridades e instituciones competentes para la atención de la demanda indígena en materia de derechos religiosos.

Departamento de Apoyo a Organizaciones Civiles y Proyectos Comunitarios de Justicia

1. Otorgar apoyo financiero y jurídico para el desarrollo de proyectos de promoción y defensa de los derechos indígenas por parte de pueblos, comunidades y asociaciones civiles.

2. Desarrollar formas de interrelación y complementación de esfuerzos entre la institución y las organizaciones indígenas para la promoción y defensa de los derechos de los pueblos.

3. Contribuir a una creciente profesionalización jurídica de las organizaciones indígenas para la defensa de sus derechos y la autogestión en materia de justicia.

4. Desarrollar políticas efectivas de transferencia de funciones, recursos y capacidad de decisión hacia los pueblos, comunidades y organizaciones en materia de proyectos de justicia.

5. Mantener el seguimiento y evaluación permanente en la ejecución de

los proyectos para garantizar el logro de objetivos y metas y la correcta administración de los recursos.

6. Servir de instrumento para canalizar las demandas indígenas en materia de derechos humanos y justicia en general a las autoridades competentes.

Subdirección de Asuntos Agrarios y Difusión Jurídica

Objetivos Generales

1. Todos los programas que se desarrollan en esta Subdirección atienden al fortalecimiento de la defensa y autodefensa de los pueblos indígenas para garantizar su efectivo acceso a la jurisdicción del Estado en materia agraria y de sus recursos naturales, dando cumplimiento a lo establecido en los artículos 40. y 27 de la Constitución Federal, para lograr, una procuración e impartición de justicia, en la que se tomen en cuenta todos los elementos que conforman el Derecho Indígena.

2. Mediante el programa de capacitación y difusión jurídica fortalecer los procesos y la capacidad de autodefensa de los pueblos indígena, para lograr una mejor procuración y administración de justicia.

Objetivos Particulares

1. Salvaguardar la integridad de los recursos naturales de los pueblos indígenas mediante acciones judiciales y ad-

ministrativas, procurando la justicia de acuerdo con lo establecido en los artículos 40. y 27 constitucionales y las leyes reglamentarias.

2. Fortalecer la defensa de los pueblos indígenas para garantizar un efectivo acceso a la jurisdicción del Estado en materia de justicia agraria, en cumplimiento de lo establecido en la Constitución, en sus artículos 40. y 27, proporcionando la defensoría en dicha materia a los pueblos indígenas que se vean afectados en sus derechos de propiedad y tenencia de tierra, así como garantizar su integridad, con acciones judiciales, administrativas y de asesoría a las comunidades.

3. Apoyar, promover, fortalecer y ejecutar acciones que enriquezcan los procesos informativos de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, dirigidos a todos los sectores de la sociedad nacional.

4. Apoyar, promover, fortalecer y ejecutar acciones que tiendan a la formación de traductores, gestores y defensores comunitarios, que actúen en favor de los derechos colectivos de los pueblos indígenas a través de procesos de capacitación.

5. Fortalecer y promover entre la población indígena migrante procesos de información y formación en materia de derechos generales y colectivos, que contribuyan a la autogestión y autodefensa.

6. Fortalecer y promover por medio de procesos formativos e informativos la de-

fensa y autodefensa de los derechos humanos colectivos y ciudadanos de las mujeres indígenas.

Departamento de Asuntos Sobre Recursos Naturales y Opiniones Agrarias

- Fortalecer la defensa de los pueblos indígenas para garantizar un efectivo acceso a la jurisdicción del Estado en materia de recursos naturales dando cumplimiento a lo establecido en los artículos 40. y 27 constitucionales, mediante la asesoría directa.
- Brindar asesoría a los representantes comunales y ejidales en asuntos agrarios y de recursos naturales.
- Realizar talleres y seminarios en comunidades sobre los derechos que tienen sobre sus recursos naturales y sobre las leyes que los reglamentan.

Emitir opiniones de conformidad con los artículos 360 y 374 de la Ley Federal de Reforma Agraria, una vez que sea requerido por las autoridades agrarias, lo cual deberá cumplirse en un término de 30 días, correspondiéndole a esta subdirección el estudio, análisis y proyección de estos documentos, necesarios para la debida integración de los expedientes de rezago agrario.

Departamento de Asuntos Agrarios Prioritarios y Peritajes Topográficos

- **Defensa como abogado patrono** en asuntos que por su importancia social o trascendencia se decida atenderlos desde oficinas centrales, siempre y cuando se afecten los derechos colectivos o se vulnere o ponga en riesgo el territorio de los pueblos indígenas.
- Dar el apoyo necesario a los pueblos indígenas en los tramites administrativos ante las autoridades para proteger la tenencia de la tierra.
- Brindar asesoría a los representantes comunales o ejidales en aquellos asuntos jurisdiccionales o administrativos que demanden.
- Proporcionar la asesoría necesaria a los equipos de procuración de justicia de las delegaciones estatales.
- Realizar seminarios y talleres en comunidades sobre actualización de derechos indígenas en materia agraria, respecto a las disposiciones existentes tanto en el derecho nacional como internacional, así como los programas de gobierno que los atañen en sus derechos como el "Programa de Certificación de Derechos Agrarios en Comunidades".
- Emitir dictámenes periciales en topografía, en aquellos asuntos en que se proporciona defensoría, para garantizar el o los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras.

Departamento de Difusión Jurídica

- Normar, supervisar y coordinar el proyecto de difusión jurídica en su operación estatal.
- Elaborar materiales informativos en materia de derechos indígenas, que promuevan su conocimiento y difusión a nivel nacional.
- Elaborar manuales didácticos que apoyen las acciones y procesos de difusión de los derechos colectivos de los pueblos indígenas.
- Realizar investigación documental en materia jurídica para la elaboración de los manuales didácticos y materiales informativos.
- Apoyar la realización de seminarios, foros informativos, foros de discusión y talleres comunitarios de derechos colectivos de los pueblos indígenas.
- Promover acuerdos y convenios, intra e interinstitucionales, que fortalezcan la capacidad de difusión nacional en materia de derechos colectivos.
- Capacitar en aspectos técnicos y operativos a organizaciones y personal en general, para la ejecución del proyecto de difusión jurídica.
- Buscar y aprovechar todos los espacios posibles y necesarios que permitan ampliar la cobertura de difusión jurídica.
- Dar seguimiento y evaluar a organizaciones y personal del instituto que operen el proyecto.

Departamento de Formación de Traductores, Gestores y Defensores Comunitarios

- Normar, supervisar y coordinar el proyecto de formación de gestores, traductores y defensores comunitarios.
- Elaborar los materiales y manuales didácticos necesarios para la ejecución del proyecto, desde su fase de selección hasta la impartición de cursos de capacitación.
- Actualizar permanentemente los contenidos de los materiales y manuales de capacitación jurídica.
- **Promover acuerdos y convenios, intra e interinstitucionales**, que apoyen, fortalezcan y brinden la capacitación técnica y especializada necesaria a los grupos en formación.
- Capacitar en aspectos técnicos a organizaciones y personal en general que tenga como responsabilidad la operación del proyecto.
- Dar seguimiento y evaluar las acciones realizadas en el proyecto, tanto del personal operativo como en los destinatarios.

Departamento de Apoyo a Migrantes Indígenas

- **Supervisar y coordinar las acciones** desarrolladas en estados expulsores y receptores de población indígena migrante, en las que sea operado el "Programa Integral de Atención de la Población Indígena Migrante".

- Crear y apoyar el trabajo organizativo de capacitación y difusión jurídica que fomente la gestión y autogestión de los pueblos y comunidades indígenas que migran.
- **Promover convenios de apoyo a organizaciones** no gubernamentales que tengan como proyecto la defensa de los derechos individuales, laborales y colectivos de los indígenas.
- Realizar campañas de difusión jurídica en zonas de expulsión y atracción de mano de obra indígena.
- Dar seguimiento y evaluar a organizaciones y personal del instituto que opere el proyecto.
- Apoyar la capacitación de mujeres indígenas que tengan como objetivo formarse para la gestión y autogestión de sus derechos.

Subdirección de Asuntos Penales

Objetivos

1. Fortalecer e impulsar la actividad de **defensores indígenas de manera coordinada** con las instancias internas y externas del propio Instituto, con el propósito de llevar a la práctica judicial las disposiciones legales respecto a los derechos de los pueblos e individuos indígenas y que permita sentar precedentes para efectos de crear jurisprudencia favorable a los pueblos.
2. Ofrecer asesoría y gestión en diversas materias (penal, civil, laboral y mercantil y en materia de derechos humanos).
3. Promoción de libertades en el área metropolitana y en aquellas entidades donde no hay representación del Instituto, a partir del análisis y seguimiento de casos concretos.

Departamento de los Derechos de la Mujer Indígena

- Normar y coordinar el programa de trabajo de los derechos de la mujer indígena.
 - Promover, apoyar y fortalecer todas las acciones que se realicen en favor de la difusión de los derechos específicos de la mujer indígena.
 - Crear y apoyar la demanda de atención y operación de proyectos de capacitación para las mujeres indígenas.
 - **Promover acuerdos y convenios**, intra e interinstitucionales, que promuevan y apoyen a la defensa de los derechos de las mujeres indígenas.
- Con lo anterior se busca que en la práctica judicial se promueva la aplicación de los derechos específicos de los indígenas, propiciando el establecimiento de precedentes jurisprudenciales y

también para lograr la libertad del individuo en el marco de una defensoría pública que no tiene la capacidad de ofrecer un servicio eficaz. Al respecto se utilizan los siguientes criterios de selección de casos: al aquellos asuntos en los que se presente conflicto entre la ley nacional y la cultura de los pueblos indígenas o con sus sistemas normativos de resolución de conflictos, que permitan argumentaciones de defensa en términos de diferencia cultural y por consiguiente se incorporen a la práctica judicial las disposiciones legales consecuentes al reconocimiento de la diversidad cultural para establecer jurisprudencia; b) asuntos cuyo origen esté relacionado con conflictos agrarios (tenencia de la tierra); e) asuntos en los que se detecte perjuicio a los intereses colectivos de algún pueblo indígena; d) asuntos en los que se adviertan violaciones flagrantes a las garantías individuales.

Conjuntamente con las delegaciones se definen los criterios para la selección de casos, diseño de estrategias de defensa, proporcionando la asesoría y apoyo necesario; realizando capacitación y actualización por medio de **seminarios**.

Asimismo en coordinación con las delegaciones y las autoridades penitenciarias se detecta a la población indígena privada de su libertad, lo que permite elaborar un diagnóstico para promover

ante el aparato de justicia la aplicación de diversos beneficios legales, en términos de la normatividad interna cuando se ejerzan recursos económicos para ese efecto. La defensoría y la gestión se proporcionan cuando existe una solicitud colectiva (de comunidades, organizaciones indígenas, ONG, de derechos humanos etcétera) o individual siempre que se tenga la certeza de que no haya oposición o se lesionen intereses de la comunidad, salvo cuando exista conflicto interno grave, aplicando como principio general la prevención, la mediación y en su caso la abstención.

Funciones

1. Brindar asistencia legal, en el marco Constitucional y de la legislación penal, a la población indígena que lo solicite.
2. Desarrollar una defensoría jurídica directa de calidad.
3. Promover por los conductos legales la liberación de presos indígenas.
4. Promover e impulsar que en la procuración, impartición y administración de justicia se respete el derecho a la diversidad cultural de los pueblos indígenas.

5. Coordinar la presencia de traductores cuando el caso lo requiera.

6. Impulsar y promover en coordinación con las autoridades penitenciarias federales y estatales que se cuente permanentemente con información actualizada sobre procesados y sentenciados indígenas a nivel nacional.

7. Verificar que se lleven los registros, seguimiento y evaluación de los casos atendidos y de los programas o convenios operados con otras instituciones.

8. Promover estudios sobre la relación socioeconómica de los pueblos indígenas, el índice delictivo y tipos de delitos que más se producen, con la finalidad de proponer medidas y campañas para la prevención del delito.

9. Analizar, definir y proponer elementos para las estrategias de defensoría jurídica, para los casos que se conozcan de manera directa.

Las funciones anteriores se atienden a partir de una subdirección, y cuatro jefaturas de departamento: defensoría general, de apoyo penitenciario, de atención y seguimiento de casos de conflicto cultural, y defensoría foránea.

Departamento de Defensoría Central

1. Proporcionar asesoría, defensoría y gestión jurídica a la población indígena que lo requiera, en el Distrito Federal y área Metropolitana, promoviendo la observancia y respeto a su especificidad cultural.

2. Promover mediante la defensoría y gestión ante las autoridades judiciales y penitenciarias diversas alternativas legales de liberación de personas indígenas.

3. Recabar y mantener permanentemente actualizada la información sobre procesados, sentenciados y menores infractores, de origen indígena, en el Distrito Federal y zona metropolitana, **en coordinación con las autoridades correspondientes.**

4. Crear y mantener permanentemente actualizado el registro, seguimiento y evaluación de los asuntos penales atendidos en el Distrito Federal y zona metropolitana.

Departamento de Apoyo Penitenciario y Judicial

1. Aplicar estudios sociales a la población indígena cuando el caso lo requiera, para su mejor atención, tanto a procesados, sentenciados o víctimas de delito a nivel nacional.

2. Llevar a cabo estudios socioeconómicos, de aquellos indígenas candidatos a obtener su libertad mediante recursos económicos por parte del Instituto en el Distrito Federal y zona metropolitana o cuando sea necesario a nivel nacional, complementando dichos estudios con visitas domiciliarias e institucionales. Coordinar la presencia de traductores cuando el caso así lo requiera en el Distrito Federal y zona metropolitana.

3. Registrar, supervisar y evaluar los recursos aplicados en fianzas, cauciones y *sustitutivos* penales a nivel nacional.

4. Establecer mecanismos de coordinación con los patronatos de reincorporación social a nivel nacional, a fin de contar con alternativas de trabajo y capacitación para los indígenas liberados.

5. Establecer y mantener actualizado el registro de los indígenas liberados.

6. Coordinarse con las instituciones de asistencia social en beneficio de la población indígena que lo requiera en el Distrito Federal y zona metropolitana.

Departamento de Atención y Seguimiento a Casos de Conflicto Cultural y Otros

1. Proporcionar asesoría y gestoría en materia penal, civil, laboral, de dere-

chos humanos, mercantil y en relación con la Procuraduría Federal del Consumidor y la Comisión Nacional de Arbitraje Médico, que soliciten individuos, comunidades y organizaciones indígenas, promoviendo el reconocimiento y respeto de la diferencia cultural.

2. Coordinarse con los departamentos de la subdirección y las delegaciones estatales a fin de detectar, seleccionar, documentar y diseñar estrategias de defensa de casos de conflicto cultural y otros estratégicos y aplicarlas conjuntamente.

3. Proporcionar atención y seguimiento en materia de defensoría directa en casos de conflicto cultural, u otros casos estratégicos en primera y segunda instancias y en amparo, en apoyo de las unidades operativas, a fin de sentar precedentes de jurisprudencia en favor del derecho a la diferencia cultural.

4. Brindar el patrocinio a casos en materia civil y de endosatario en procuración de pago en asuntos mercantiles a favor de indígenas acreedores en zona metropolitana.

5. Participar en seminarios y talleres internos y externos, con personal de procuradurías, tribunales de justicia y de readaptación social sobre derechos indígenas.

6. Controlar el ejercicio de recursos y de la documentación comprobatoria del proyecto "Defensoría de Presos Indígenas" a nivel nacional y las demás que son inherentes a su profesión.

Departamento de Defensoría Foránea

1. Proporcionar asesoría, apoyo y seguimiento en las actividades de defensoría, asesoría y gestión penal que realicen los abogados de procuración de justicia en las delegaciones y en los Centros Coordinadores Indigenistas en favor de la población indígena en el interior de la República, impulsando el respeto a la especificidad cultural.
2. Proponer en coordinación con los departamentos de procuración de justicia de las delegaciones, a las autoridades penitenciarias y de procuración de justicia federales, diversas alternativas legales de liberación de indígenas privados de su libertad en los diversos centros penitenciarios de las entidades federativas, por delitos del orden federal.
3. Coordinar, supervisar y apoyar las propuestas de liberación de personas indígenas que los jefes de departamento de las entidades federativas promuevan ante las autoridades estatales correspondientes.
4. Proponer permanentemente a los abogados indigenistas nuevos elementos para las estrategias de defensoría jurídica, que puedan traducirse en el fortalecimiento de dicha actividad.
5. Impulsar y coordinar con jefes de departamento y autoridades penitenciarias a nivel nacional el mantener permanentemente actualizada la informa-

ción sobre procesados y sentenciados indígenas en todo el país y concentrar los resultados obtenidos.

6. Establecer y mantener actualizado el registro de asuntos penales atendidos en cada estado.

Subdirección del Programa Nacional de Apoyo al Registro Civil para la Población Indígena

Con el fin de instrumentar la nueva relación estado-sociedad-pueblos indígenas el INI por conducto de la Dirección de Procuración de Justicia, establece como principio rector de sus acciones, el respeto absoluto al conjunto de sus legítimos derechos declarado en el Convenio 169 de la OIT y el art. 40. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con base en lo anterior el Programa Nacional de Apoyo al Registro Civil para la Población Indígena ha trabajado por la reorientación de sus acciones con el fin de dar cumplimiento a la nueva política institucional en el sentido de **promover el reconocimiento, respeto y protección de los derechos indígenas, en un marco jurídico basado en la naturaleza pluricultural de la sociedad mexicana.**

Objetivos

1. Impulsar propuestas de reforma a los códigos civiles estatales en materia

de registro del estado civil de los indígenas.

2. Apoyar a la Dirección General del Registro Nacional de Población para abatir el rezago de registro civil entre la población indígena.

3. Concertar acciones con instituciones del gobierno federal, estatal y municipal que permitan fortalecer los actos jurídicos del registro civil y acercarlos a las comunidades indígenas

4. Promover la participación de las autoridades indígenas, civiles y agrarias, organizaciones no gubernamentales, y miembros de comunidades en acciones de registro civil.

Programa de Acción

- Proponer conjuntamente con las direcciones estatales de Registro Civil reformas a los códigos civiles en materia de derecho de las comunidades indígenas.
- Firmar convenios de colaboración con gobiernos estatales a fin de acercar los servicios y asegurar la gratuidad de los mismos en la comunidades
- Celebrar convenios y programas de trabajo con instituciones gubernamentales y no gubernamentales para apoyar los actos jurídicos del registro civil.
- Reconocer a las autoridades tradicionales como testigos de calidad para acreditar la identidad de las personas.

- Capacitar a promotores de registro civil designados por la propia comunidad indígena.
- Establecer módulos de atención en apoyo al registro civil en los centros coordinadores indigenistas.
- Atender la población indígena en su carácter de migrante.
- Crear un sistema de información actualizado sobre la atención y demanda de registro civil en las comunidades.
- Con base en lo anterior, en el orden estatal, las delegaciones del Instituto desarrollan sus estrategias acordes a cada estado y coordinan sus acciones con las direcciones estatales de Registro Civil y las autoridades indígenas, respectivamente, también lo hacen los centros coordinadores indigenistas con las oficinas de Registro Civil y el promotor de registro civil nombrado por la comunidad indígena.

Coordinación

El procedimiento para realizar los trabajos del Programa comprende cinco acciones básicas:

- La coordinación y concertación con instituciones públicas, autoridades municipales, organizaciones indígenas y organizaciones sociales.
- Información y difusión del Programa en los núcleos de población indígena.

- Nombramiento de la comisión promotora o del promotor de registro civil.
- Gestión y trámites de registro, a saber. **constancias de origen y vecindad**, constancias de inexistencia de registro, integración de expedientes, constancias de acta de nacimiento, dictaminación de expedientes, mecanografiado de actas y levantamiento de huellas y firmas.
- Entrega de actas de registro. Esta es una responsabilidad de los oficiales de Registro Civil.

Las funciones anteriores se desarrollan por medio de una subdirección y cuatro jefaturas de departamento.

Departamento de Atención a Entidades

1. Mantener coordinación con las jefaturas de Departamento de Procuración de Justicia y responsables del Programa en las delegaciones estatales del Instituto
2. Promover la colaboración y mantener coordinación con las direcciones de Registro Civil en las entidades federativas
3. Coordinación de acciones de concertación y promoción con instituciones federales, estatales, municipales y organizaciones civiles participantes en la operación del Programa.

4. Planeación y diseño de estrategias para la operación general del Programa en las entidades federativas.
5. Supervisión, seguimiento y evaluación de las acciones de promoción, difusión y capacitación sobre derechos indígenas y registro civil a la población indígena en general y a los distintos órdenes de gobierno.
6. Evaluación de acciones sobre la implantación del modelo operativo y su normativa en las delegaciones estatales del Instituto.
7. Seguimiento y evaluación a las acciones de diagnóstico, promoción, difusión y apoyo a la gestión de registro civil de la población indígena con **organizaciones civiles**.
8. Recopilación, análisis e integración de información para la elaboración de informes periódicos de resultados

Departamento Técnico Operativo

1. Elaboración del Programa de capacitación para la formación de promotores comunitarios de registro civil.
2. Seguimiento a la sistematización del diagnóstico sobre la situación registral de la población indígena.
3. Apoyo técnico para la dictaminación de proyectos de organizaciones civiles sobre actividades de registro civil en comunidades indígenas.
4. Apoyo a la coordinación con los departamentos de Procuración de Justi-

cia de las delegaciones del **INI** en los estados de Nayarit, Jalisco, Michoacán, Guerrero, Oaxaca y Chiapas.

5. Seguimiento a la implantación de la normativa para la operación del Programa en la región Pacífico-Sur.

6. Seguimiento a la instalación y funcionamiento de módulos de apoyo al registro civil para la población indígena en las entidades federativas y evaluación e integración de informes de resultados.

Departamento de Atención en Área Metropolitana

1. Planear, organizar y evaluar las actividades relacionadas con la operación del Programa de Apoyo al Registro Civil en el Distrito Federal y municipios conurbados del Estado de México.

2. Establecer acuerdos de trabajo con las autoridades del Registro Civil en el Distrito Federal y el Estado de México.

3. Establecer comunicación permanente con las organizaciones civiles que participan en el Programa. en el D.E y Estado de México

4. Asesoría y capacitación para la implantación de la transferencia del modelo operativo del Programa a organizaciones civiles.

5. Apoyo a la gestión para la exención

del pago de derechos por registros de indígenas migrantes en la ciudad de México y municipios conurbados.

Departamento de Apoyo Jurídico

1. Elaboración de convenios con gobiernos estatales, municipales y direcciones de Registro Civil, para la ejecución del Programa de Apoyo al Registro Civil para la Población Indígena.

2. Elaboración de convenios de concertación con organizaciones civiles participantes en el Programa.

3. Asesoría y capacitación jurídica para la gestión de las actas del registro civil y los juicios de jurisdicción voluntaria.

4. Seguimiento a los convenios para el cumplimiento de los lineamientos operativos acordados con las instituciones y organizaciones firmantes.

5. Diseño de estrategias para promover el reconocimiento, respeto y protección de los derechos indígenas en las legislaciones nacional y de los estados en materia de registro civil.

6. Elaboración de propuestas de reformas a los códigos civiles y reglamentos para el registro civil de la población indígena. de justicia agraria como parte integral de la política agraria y esta última como instrumento de la política social del Estado mexicano.

Procuraduna Social del Campesino y Asuntos Indígenas

Moisés Carbaja MiJán

La PROSCAI tiene su "razón de ser" en la gran cantidad de comunidades rurales que existen en la entidad (53.28 % del total de la población), dispersión provocada por la geografía abrupta de la Sierra Madre del Sur; en dichas comunidades, por supuesto, habitan las cuatro etnias indígenas de Guerrero (amuzgos, mixtecos, tlapanecos y nahuas), mismas que, como en el resto del país, viven en condiciones precarias de vida y, a su vez, la justicia social ha sido poco accesible, por lo que la PROSCAI realiza constantemente un gran esfuerzo para mitigar el espectro de la pobreza proporcionándoles asistencia técnico-jurídica a los habitantes del campo en todas las ramas del derecho, con el firme propósito de que la penuria no sea obstáculo para vivir dignamente dentro del marco de la ley.

Peasant's Social Proctorship and Indigenous affairs

Moisés Carbaja MiJán

The great number of rural communities that exist in the entity (52.8% of total population) is the main reason for the existence of the PROSCAI. The population dispersion is due to the steep geography of the Sierra Madre del Sur. Four different indigenous ethnic groups from Guerrero live in these communities (amuzgos, mixtecos, tlapanecos and nahuas) who, as in the rest of the country, live a very precarious life. Since social justice has always been inaccessible to the members of these communities, the PROSCAI makes a constant effort to alleviate poverty providing technical-legal assistance in all law areas to the people in the countryside, so that they can, despite indigence, live with dignity under a legal framework.

Procuraduría Social del Campesino y Asuntos Indígenas

Moisés Carbajal Millán

Introducción

Guerrero es un estado de la Federación que estadísticamente registra uno de los más altos índices de marginación social en las zonas rurales; de las 6,008 localidades que integran la entidad, 5,967 concentran menos de 5 mil habitantes, asentándose en ellas el 53.28% del total de la población, **muy por arriba de la media nacional** que es el 31.98%.

Esta dispersión es una de las trabas para la integración regional y el acceso a los mínimos de bienestar. De los 76 **municipios con que cuenta Guerrero**, aproximadamente 20 de ellos concentran los más altos índices de marginación y se ubican en la región de La Montaña, donde se asienta también la mayor parte de las cuatro etnias indígenas: mixtecos, tlapanecos, nahuas y amuzgos.

Para mitigar la inequidad con respecto a la administración de justicia en las

zonas indígenas y en general en el campo, el gobierno estatal instituyó la Procuraduría Social del Campesino y Asuntos Indígenas (PROSCAI), que sin invadir las atribuciones de otras instituciones relacionadas con el mismo rubro, se encarga de brindar a todos los habitantes rurales de escasos recursos económicos del estado de Guerrero el **servicio de administración de justicia**, sujetándose a lo establecido en el primer párrafo del artículo 40. de la Constitución General de la República, el artículo 10 de la Constitución local (que tratan sobre los grupos indígenas), las leyes, códigos, decretos y acuerdos emitidos al respecto, considerando el respeto a las garantías individuales y los derechos humanos.

La problemática indígena se concentra principalmente en la actividad agrícola combinada con la artesanía, ya que la mayoría de los indígenas son campesinos, muchos de ellos, debido a sus precarias condiciones de vida, emigran para trabajar como jornaleros en el norte del país, a las periferias de las urbes y a

los Estados Unidos de manera ilegal donde se exponen a ser explotados. Por tanto, la PROSCAI toma relevancia para solucionar el problema de la tenencia y la productividad de la tierra, así como fomentar al desarrollo comunitario integral, ya sea por sí sola o en colaboración con otras instituciones gubernamentales.

Antecedentes

El antecedente histórico más profundo de la PROSCAI se encuentra en la Procuraduría de los Pobres del estado de San Luis Potosí, creada en 1847 por el Congreso Local a propuesta del eminente diputado liberal Ponciano Arriaga, que entre sus funciones tenía las siguientes:'

"Será de su obligación ocuparse exclusivamente en la defensa de las personas desvalidas, denunciando ante las autoridades respectivas, y pidiendo pronta e inmediata reparación, sobre **cualquiera exceso, agravio, vejación, maltrato** o tropelía que contra aquéllos se cometiere, ya en el orden judicial, ya en el político o militar del Estado, bien tenga su origen de parte de alguna autoridad, o bien de cualquiera otro funcionario o agente público".

"Los procuradores de pobres, alternándose por semanas, visitarán los juzga-

dos, oficios públicos cárceles y demás lugares en donde por algun motivo pueda estar interesada la suerte de los hombres, y de oficio formularán las quejas que correspondan sobre cuantos abusos llegaren a su noticia".

"...será de la obligación de los procuradores informarse de las necesidades de la clase pobre, solicitar de las autoridades el debido remedio, promover la enseñanza, educación y moralidad del pueblo, y todas aquellas mejoras sociales que alivien su miserable situación. Con estos sagrados objetos, tendrán aquellos funcionarios un acuerdo en sesión semanal, pudiendo pedir datos y noticias a todas las oficinas del Estado".

El pensamiento social de avanzada de Ponciano Arriaga fue retomado por el ex gobernador José Francisco Ruiz Massieu (sexenio 1987-1993) quien, como primer acto de gobierno envió una iniciativa de ley al Congreso local para crear la Procuraduría Social de La Montaña. El 29 de abril de 1987 se publicó en el Periódico Oficial del gobierno guerrerense la aprobación de dicha iniciativa. La dependencia cambió su denominación a Procuraduría Social de La Montaña y Asuntos Indígenas mediante decreto publicado en el Periódico Oficial de fecha del 18 de agosto de 1987, con el objeto de ampliar sus funciones para abarcar a todas las regiones de la entidad.

Por otro lado, el 6 de enero de 1992 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 27 de la Constitución General de la República, con el fin de modernizar al sector rural, impulsando la productividad del agro, la iniciativa y la creatividad de los campesinos, otorgando certidumbre jurídica al campo, considerando que se debe terminar con las prácticas del usufructo parcelario y de renta por parte de medieros e inclusive de venta de tierras ejidales. Sin embargo, las propiedades ejidal y comunal continuarán protegidas por la Constitución, así como la integridad territorial de los pueblos indígenas.

En atención a la mencionada reforma al artículo 27 Constitucional, el gobierno del estado de Guerrero instituyó la Procuraduría de la Defensa de los Campesinos por medio del decreto publicado en el Periódico Oficial de fecha del 24 de enero de 1992. Finalmente, a iniciativa del gobernador Angel Aguirre Rivero, el 17 de diciembre de 1996 se publicó el decreto que fusiona a ambas dependencias, constituyéndose así la actual Procuraduría Social del Campesino y Asuntos Indígenas (PROSCAI), con el objeto de hacer más eficiente a la administración pública con respecto al rubro de la administración de justicia para las autoridades rurales.

I. Marco Jurídico (Atribuciones)

De conformidad con el artículo 32 Bis-B de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero. La Procuraduría Social del Campesino y Asuntos Indígenas es el órgano encargado de vigilar y dar seguimiento a la cabal aplicación y operación de los programas y proyectos de las dependencias federales, estatales y municipales en las comunidades indígenas a fin de que se cumplan los objetivos para los que fueron propuestos; así como defender los intereses y derechos de los campesinos e indígenas de la entidad, proporcionándoles asistencia jurídica. Al efecto le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Instrumentar e impulsar un Plan de Desarrollo Integral para los pueblos indígenas del estado, respetando el contenido del Plan Estatal y basado en las disposiciones de los artículos 4 de la Constitución General de la República y 10 de la Constitución local, orientado por las políticas y acciones del Plan de Desarrollo que para el efecto formule el gobierno del estado;
- II. Proporcionar la asistencia legal que requieran los campesinos e indígenas del estado ante los tribunales locales y federales competentes, así como en materia de trabajo, coordinando estas

acciones con la Secretaría de Desarrollo Económico y Trabajo;

111. Promover una adecuada vinculación con las acciones de las dependencias y entidades públicas, las particulares y las organizaciones sociales, acatando el marco jurídico y los convenios que se suscriban, con el propósito de que **proporcionen un mejor servicio;**

IV. Proponer al titular del Ejecutivo estatal los programas y proyectos y **acciones jurídicas y socioeconómicas** para contribuir al desarrollo social integral y armónico de los campesinos y grupos indígenas, además de que respondan a la solución de sus demandas más sentidas;

V. Atender los conflictos agrarios ante las instancias competentes, con estricta observancia del artículo 27 constitucional y la Ley Agraria;

VI. Captar, encauzar y dar seguimiento a las demandas de los campesinos y grupos indígenas, mediante instrumentos y mecanismos que permitan ampliar los canales de comunicación con la administración pública estatal;

VII. Servir de enlace e instancia de coordinación y concertación institucional con los sectores sociales interesados en coadyuvar a la satisfacción de las necesidades de carácter social, eco-

nómico, cultural, educativo, de trabajo y de salud de los núcleos indígenas y de los campesinos;

VIII. Participar en la planeación, promoción y desarrollo de los programas y proyectos, que tengan como objetivo impulsar el desarrollo y mejoramiento social de los pueblos indígenas y núcleos campesinos promovidos por las dependencias y entidades federales, estatales y municipales. coadyuvando en la operación, evaluación y seguimiento del Plan de Desarrollo Estatal;

IX. Instrumentar un sistema de control y seguimiento de los proyectos y programas de los tres órdenes de gobierno, destinados a mejorar e impulsar el desarrollo socioeconómico de los campesinos e indígenas del estado, con el propósito de que se cumplan los objetivos para lo que fueron propuestos, con base en las leyes aplicables y los acuerdos de coordinación vigentes;

X. En coordinación con las instituciones federales, estatales y municipales, proveer la organización entre los campesinos e indígenas productores, para apoyar el desarrollo de sus proyectos productivos;

XI. Propiciar la participación de los campesinos e indígenas en las tareas de planeación para el desarrollo del estado, así como en la definición de las

acciones que realizan las dependencias y entidades del estado y federales;

XII. Propiciar el establecimiento de **una adecuada vinculación entre las acciones** que desarrollan las dependencias y entidades públicas, sector privado y organizaciones sociales productivas, conforme a las disposiciones legales y a los convenios que se suscriban, a fin de mejorar el servicio público en beneficio de los núcleos indígenas y campesinos de la entidad;

XIII. Formular opinión ante el titular del Ejecutivo estatal sobre los programas y proyectos de las dependencias y entidades locales con el propósito de garantizar los beneficios para campesinos e indígenas;

XIV. Todas aquellas que le sean encomendadas por el gobernador del estado y que tiendan a resolver los problemas de los núcleos indígenas y de los campesinos; y

XV. Las demás que le señalen las leyes y reglamentos aplicables en el estado.

11. Organización y funcionamiento

La PROSCAI se integra por dos subprocuradurías: la primera es la de Asesoría Agraria y Defensa Social, encargada de proporcionar apoyo jurídico gratuito

en todas las ramas del derecho (agrario, civil, penal, mercantil, familiar, etcétera) a los campesinos e indígenas. La segunda es la de Promoción del **Desarrollo, competente para realizar** estudios y proyectos productivos de inversión y de comercialización, coadyuvar a su elaboración, tramitación ante las instancias competentes, aplicación y evaluación, para que los participantes obtengan el mayor beneficio. Asimismo, la PROSCAI cuenta con cinco delegaciones regionales: Acapulco, Tlapa (La Montaña), Chilapa (centro), Ciudad Altamirano (Tierra Caliente), Ometepec (Costa Chica) y Tecpan (Costa Grande).

No obstante, debido al incremento de las solicitudes de los campesinos a la PROSCAI para contribuir a la solución gratuita de sus problemas, actualmente está en proceso una reestructuración de la dependencia, en la que se propone la creación de una tercera subprocuraduría, la de Coordinación Interinstitucional y de Delegaciones, que se encargaría de establecer canales eficientes de información y comunicación entre la PROSCAI y sus delegaciones regionales, en cuanto a las diligencias de asuntos pendientes de resolver y el seguimiento de los mismos hasta su solución, ya sea por medio de la institución (si es ámbito de su competencia) o por otras instituciones competentes; determinar y dar seguimiento a los acuerdos, convenios y programas

que efectúe la PROSCAI con otras instituciones públicas y/o privadas.

El objetivo primordial de dicha reestructuración es incrementar la colaboración con otras dependencias u organismos públicos o privados que tengan, aunque desde otra perspectiva, al campo como el objeto de sus funciones, considerando en todo momento la no invasión de atribuciones. También se trata de establecer mecanismos de coordinación con el gobierno del estado para promover e impulsar la capacitación del personal administrativo y técnico-operativo de la PROSCAr, así como estatuir los lineamientos de modernización administrativa para la determinación de sistemas, estructuras y procedimientos, vigilando el cumplimiento de la normativa que para ello se emita.

La atención a solicitud o demanda de apoyo legal y técnico tiene el siguiente procedimiento: la oficialía de partes recibe y registra los documentos de los campesinos e indígenas para su clasificación y acuerdo con el Procurador los asuntos que se consideren pertinentes y se turnan al área correspondiente, ésta los prioriza y procede a la apertura de expedientes hasta solucionarlos, o bien, si un asunto no es del ámbito de su competencia lo turna a otras instituciones gubernamentales para su solución, mismas que darán cuenta de su atención.

Las actividades principales de la PROSCAr son las siguientes: defensa social y representación legal de campesinos o comisariados ejidales ante tribunales del fuero común y federales y otras instancias en todas las ramas del derecho; visitas a centros de readaptación social; apoyo jurídica en litigios de linderos de tierras; conciliaciones entre particulares; promoción de juicios agrarios y amparos derivados de los mismos; apoyo técnico para realizar cercos perimetrales, puentes colgantes, protecciones de rios, reforestaciones, limpia de montes, así como asesoría técnico-jurídica para elaborar proyectos sobre la constitución de sociedades cooperativas y cría y explotación de ganado. Por ejemplo, en cuestión de defensa social y representación legal, el año pasado se resolvieron los siguientes casos:

Naturaleza de los Casos	Periodo: Enero-Diciembre 1997		
	Atendidos	Resueltos	Atendidos
Penales	369	222	147
Civiles	42	24	18
Mercantiles	2	1	1
Familiares	36	18	18
Laborales	2	2	0
Administrativos	279	178	1
Asesoría Legal	687	495	192
Tutelares	93	93	0
Total	1510	1111	377

Acciones Relevantes

Excarcelados en proceso: 48

Excarcelados por sentencia: 48

Encarcelación evitada

(por conciliación): 32

Amparos: 17

A su vez la PROSCAI es integrante del Consejo Agrario Estatal, creado por decreto publicado el 20 de febrero de 1996, órgano colegiado de diálogo, concertación e inducción de acciones y recursos para la inmediata atención y solución de asuntos y conflictos de mayor envergadura suscitados en el campo. Principalmente se ventilan asuntos derivados de la tenencia de la tierra. En dicho Consejo participan los sectores agrario y social (instituciones gubernamentales y organizaciones campesinas) y, si es necesario, también el sector privado y organizaciones gremiales representativas de productores.

Las instituciones gubernamentales que integran el Consejo Agrario Estatal son: la PROSCAI, la Coordinación Agraria en el Estado, la Procuraduría Agraria, el Registro Agrario Nacional y el Tribunal Unitario Agrario. Los trabajos son coordinados por la Secretaría de Gobierno del Estado. El concurso de estas instituciones ha dado resultados positivos, ya que se han solucionado gran número de asuntos agrarios mediante el consenso y la concertación de las partes involucradas.

El Consejo Técnico de la PROSCAI, en el que concurren los titulares de las dependencias que coadyuvan a la más efectiva protección legal de los hombres y mujeres del campo, está integrado de la siguiente manera: Presidente, Secretario General de Gobierno, consejeros, secretarios de Desarrollo Económico y Trabajo, de Fomento Agrícola y Forestal, de Fomento Ganadero y Pesquero, de Fomento Turístico, de Planeación y Presupuesto y de Desarrollo Urbano y Obras Públicas; delegados de las secretarías de Desarrollo Social, de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural y del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; Subdelegado de Organización y Desarrollo Agrario de la Secretaría de la Reforma Agraria; Procurador Social del Campesino y Asuntos Indígenas y el Director General del Instituto de Vivienda y Suelo Urbano de Guerrero. Pueden ser invitados los representantes de las dependencias y entidades federales que actúan en el sector agrario y representantes de agrupaciones campesinas (previo acuerdo del Consejo Técnico).

M. Filosofía de la PROSCAI

La filosofía de la PROSCAI consiste en instrumentar políticas que propicien la participación de los grupos indígenas en la toma de decisiones que involucren a su comunidad, cuidando no res-

tringir o mutilar sus lenguas, usos y costumbres que dan vigor a su esfera socio-cultural. El estado tiene, por tanto, la inalterable obligación de respetar la libre expresión y el derecho a otorgar y recibir información, ya que ello permite el entendimiento entre los ciudadanos entre sí y de éstos con las autoridades, lo cual redundará en el fortalecimiento de la gobernabilidad. La procuración de justicia en el campo, también implica el respeto al derecho a la vida digna, a vivir en un ambiente ecológico sano, a la equidad de oportunidades, a la seguridad pública y, en suma, a vivir en un Estado de derecho imparcial, diligente y eficaz.

Por otro lado, a pesar de que existe una legislación bien intencionada tanto en el plano internacional como en el plano nacional, sobre los derechos humanos, éstos son violados en varias partes del mundo. Sin embargo, cabe señalar que los más afectados son los individuos pertenecientes a grupos étnicos, que en América Latina son denominados indígenas o indios. Nuestro primer punto de referencia en el ámbito internacional es la Carta de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) que, en su artículo 10, inciso 3, afirma tener los siguientes objetivos:

"Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social,

cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos. **sin hacer distinción** por motivos de raza, sexo, idioma o religión".³

En cuanto al plano nacional, el 28 de enero de 1992, se publicó en el Diario Oficial la adición del primer párrafo al artículo 40. constitucional, que a la letra dice: "La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquéllos sean parte, **se tomarán en cuenta sus prácticas** y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley".

Sin embargo, los pueblos indígenas de Guerrero, y en general de todo el país, viven en condiciones distantes de la equidad y el bienestar que la Revolución mexicana propuso y elevó a rango constitucional. Aun cuando la ley debe aplicarse por igual a todos, tratándose de los indígenas, por su marginación social, cultural y económica y por no hablar el español, en muchas ocasiones resultan discriminados ante la justicia.

Por lo que la PROSCAI fue instituida para mitigar esas inequidades, protegiendo a las cuatro etnias de Guerrero: arnuzgos, mixiecos, nahuas y tlapanccos.

La PROSCAI se mantiene en constante modernización no sólo de sus de procedimientos internos de trabajo, sino sobre todo de los medios para crear conciencia en sus servidores sobre la trascendencia de sus funciones en beneficio de las comunidades rurales, con el fin de cumplir con su responsabilidad de vigilar el estricto cumplimiento de la ley, brindando apoyo jurídico y técnico a los pueblos indígenas y en general a todos los campesinos, de forma clara, expedita y honrada dentro del marco de las atribuciones y funciones de la institución.

Uno de los propósitos más descollantes de la PROSeAI es abarcar la mayor parte de las poblaciones rurales de la entidad, asesorando a los comuneros, ejidatarios, posesionarios, colonos agrícolas y avecindados en las controversias individuales y colectivas de carácter agrario, acorde con la aplicación del artículo 27 de la Constitución General de la República, así como orientando a los campesinos e indígenas, y

en su caso a las autoridades municipales correspondientes, sobre sus derechos y obligaciones establecidos en las leyes federales y estatales y, sirnuh .. ricamente, promoviendo el desarrollo integral de las comunidades rurales.

Notas

¹ Cfr. Revista Auamuano. Congreso del Estado de Guerrero, Año L No. 1, septiembre 1997. Pág. 32.

² Ponciano Aniaga. *Obras Completas*, Vol. 11. UNAM y DDF, 1992, pp. 260 y 261. Investigación y edición cargo de Enrique Marquez y Maria Isabel Abeña. (En las cuas se respeta la ortografía de la época).

³ Citado por Rodolfo Stavenhagen. *Derecho indígena y derechos humanos en América Latina*. [I Colegio de México. México. 1988, p.120. En su artículo 13, la ONU se propone promover estudios y hacer recomendaciones para que lo anterior sea efectivo

Bibliografía

Aniaga, Ponciano. *Obras Completas*, Vol II UNAM y DDF, México, 1992.

Informe de actividades 1997 de la Procuraduría Social del Campesino Ji Asuntos Livitgens (PROSCAI) Chüpancingo, Gro., diciembre de 1997.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero. (Artículo 32 Bis-Bi.

Manual de Organización de ts PROSCAI Revista Altamirano. Congreso del Estado de Guerrero. Año I. No. 1, septiembre 1997.

Stavenhagen, Rodolfo, *Derecho Indígena y derechos humanos en América Latina*, El Colegio de México. México, 1998.

El Programa Nacional de la Mujer

Dulce María Sauri Riancho

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 establece como uno de sus propósitos promover un conjunto de acciones para garantizar a la mujer igualdad de oportunidades de educación, capacitación y empleo, plena equidad en el ejercicio de sus derechos sociales, jurídicos, civiles, políticos y reproductivos, respaldo efectivo a su papel fundamental en la integración familiar, así como la formación y socialización de sus hijos.

Así mismo, establece que la formulación, coordinación y cumplimiento de las políticas que promuevan la participación de las mujeres en el desarrollo, deberán recibir un fuerte impulso a través del Programa Nacional de la Mujer, el cual se aprobó y puso en marcha, mediante decreto del Ejecutivo Federal, el 8 de marzo de 1996.

La ejecución del Programa Nacional de la Mujer, "Alianza para la igualdad" es la observancia obligatoria para todas las dependencias de la administración pública federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, y conforme a las disposiciones legales aplicables, la obligatoriedad del programa será extensiva a la entidades paraestatales.

La coordinación de estos esfuerzos multisectoriales recae en el Secretaría de Gobernación, a través de una Coordinación General del Programa, que cuenta para desarrollar sus funciones con dos instancias de asesoría y apoyo: La Contraloría Social y el Consejo Consultivo que promueven, impulsan y favorecen la participación de todos los sectores involucrados, así como de dar seguimiento a los resultados de las acciones emprendidas.

National Women's Program

Dulce María Sauri Riancho

The National Plan for Development 1995-2000 establishes as one of its purposes to promote a number of actions directed to guarantee women equal opportunities for education, training and work, as well as full equity in the exercise of their social, legal, civil, political and reproductive rights. Full respect to their fundamental role in family integration and in their children's education and socialisation.

It also establishes that the formulation, co-ordination and fulfilment of politics that promote women participation in development should receive a strong impulse via the National Women's Program. This program was approved and put into work beginning on March, 8th 1996 through a Federal Act.

The execution of the National Women's Program "Alliance for Equity" demands from all federal public administration branch offices its obligatory fulfilment in accordance with all applicable legal dispositions. Its obligatory nature is also extended to the paraestatal entities.

The co-ordination of multisectorial efforts relies in the Ministry of Interior, through a Program General Co-ordination, which has two assistance and consultant instances to help it carry on its duties: the Social Consultant and the Consulting Board. These instances promote, impel and favour the participation of all sectors involved and are in charge of following up the results of actions taken.

Programa Nacional de la Mujer

Dulce Maria Sauri Riancho

Introducción

Por la voz de muchas mujeres y algunos hombres connotados del país, así como por la acción reivindicatoria y la denuncia de organismos sociales, hace ya varias décadas en México **se viene expresando, como una necesidad urgente, que debe lograrse el cumplimiento del derecho a la igualdad de hombres y mujeres en todos los espacios de la vida pública y privada, y que ha de darse a ellas las mismas oportunidades que a ellos de participar en y del desarrollo del país.**

También hace varios años que se había **venido insistiendo en que era necesario** -como un primer paso indispensable en el camino de lograr que hombres y mujeres ejerzan sus derechos en condiciones de equidad- que se creara, al igual que, de hecho, ya había sucedido en todos los demás países latinoamericanos, una instancia gubernamental, de alto nivel, encargada de coordi-

nar a las instituciones que participan en todos los ámbitos de la gestión estatal, a fin de que todas ellas atendieran, en el marco de su competencia, a ese fin común de lograr la equidad de género.

Bases jurídicas

Además de la justa necesidad, que ya se venía haciendo evidente, de atender el reclamo social, existen en México **diversos cuerpos normativos que hacen obligatoria una respuesta institucional a la problemática antedicha,**

El Estado mexicano ratificó, hace casi cuatro lustros, la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer.' Se trata de un instrumento muy completo sobre los derechos propios de la **condición femenina, que conforma el fundamento normativo internacional de las medidas a tomar en el ámbito interno mexicano para garantizar a las mujeres**

el pleno disfrute de sus derechos en condiciones de igualdad con los hombres.

El artículo 133 constitucional da jerarquía de normas nacionales a los tratados que estén de acuerdo con la Carta Magna, y ordena que se consideren incorporados a nuestro sistema jurídico una vez que hayan sido debidamente ratificados.

Por otra parte, el artículo 40. constitucional hace al hombre y a la mujer iguales ante la Ley. México, al firmar la Convención arriba mencionada, se comprometió con las formas exigidas en ella de garantizar la igualdad legal de hombres y mujeres.

Además, los estados participantes en la IV Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer: Igualdad, Desarrollo y Paz, se declararon convencidos de que la equidad de género es cuestión de derechos humanos, condición de justicia social, y presupuesto de una sociedad democrática y desarrollada, y asumieron una serie de compromisos tendientes a lograr que en sus territorios dicha equidad sea pronto una realidad.

Antecedentes

En 1974, año internacional de la mujer, durante el cual se incluyó en el ar-

tículo 40. de nuestra Carta Magna el concepto de equidad de género arriba mencionado, se estableció el Programa Nacional de la Mujer, encargado de preparar el informe de México a la Conferencia Mundial sobre la Mujer que se celebró aquí en 1975.

En 1980 se creó el Programa Nacional de Integración de la Mujer al Desarrollo, dependiente del Consejo Nacional de Población, que se encargó de promover medidas para el mejoramiento de la condición de las mujeres en México; en 1985 se organizó la Comisión Nacional de la Mujer. con los mandatos de coordinar las actividades sectoriales tendientes a dicho mejoramiento, y de preparar la participación de México en la Conferencia Mundial sobre la Mujer que se celebró en Nairobi **ese mismo año.**

En 1993 se instaló el Comité Nacional Coordinador, con el propósito de organizar las actividades preparatorias para la participación de México en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, que tuvo lugar en Pekín, en 1995, y de coordinar a un grupo de académicas expertas a quienes se pidió que elaboraran el informe mexicano ante dicha **conferencia.**

El gobierno federal, en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, estableció, como objetivo prioritario el de **"promover la participación plena y**

efectiva de la mujer en la vida económica, social, política y cultural del país", a fin de "contribuir a consolidar las condiciones para que tome parte en las decisiones, responsabilidades y beneficios del desarrollo en igualdad de **condiciones con el varón**".'

En consecuencia, a fin de cumplir las obligaciones legales descritas antes, y los propósitos del Plan Nacional de Desarrollo, el gobierno federal, mediante un decreto del Ejecutivo, creó el Programa Nacional de la Mujer (PRONAM), encargado de "impulsar la formulación, el ordenamiento, la coordinación y el cumplimiento de acciones encaminadas a ampliar y profundizar la participación de la mujer en el proceso de desarrollo en igualdad de oportunidades **des con el varón**".'

Ubicación y estructura

El PRONAM forma parte del Sistema Nacional de Planeación,' por ende es de observancia obligatoria para las dependencias del gobierno federal,

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene el mandato de verificar de manera periódica si el Programa se está cumpliendo, y qué incidencia va teniendo su acatamiento en la consecución de los objetivos y de las priori-

dades del Plan Nacional de Desarrollo; tiene también el deber de actuar -cuando descubra que alguno de ellos no se está atendiendo- a fin de proponer los **correctivos para tal situación**.

Por otra parte, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo debe vigilar, en lo que le corresponde, el cumplimiento de los objetivos del Programa.

Los órganos del PRONAM son: la Contraloría Social, el Consejo Consultivo y la Coordinación General.

La Coordinación General' depende de la Secretaría de Gobernación. Es un **mecanismo nacional que tiene las funciones de formular, normar, coordinar** y vigilar los "programas relativos a la mujer" y, por tanto, debe:'

- Definir, de acuerdo con las dependencias y las entidades de la administración pública federal, los esquemas de coordinación institucional que sean útiles para identificar qué acciones tendientes a atender las necesidades de las mujeres deben incluirse cada año en el Presupuesto de la Federación.
- Promover que se elaboren y publiquen los programas estatales de la mujer, en el marco de los planes estatales de desarrollo, y que se destinen presupuestos estatales y municipales al financiamiento de proyec-

tos que atiendan las demandas de la población femenina.

- Determinar, de acuerdo con las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como con los gobiernos estatales y municipales, y con las agrupaciones del sector social, cuáles serán los mecanismos de seguimiento y evaluación de los logros en materia de superación de los rezagos que frenan el acceso de las mujeres al desarrollo.
- Promover en todo el país que se reformen las normas que sean necesarias, **en todas las jerarquías, para** que el sistema jurídico mexicano garantice a las mujeres igualdad de oportunidades que a los hombres en materias educativa, de salud, de capacitación, laboral y salarial, así como en el ejercicio de sus derechos, especialmente el correspondiente a una vida libre de violencia.
- Establecer mecanismos de coordinación con organismos no gubernamentales dedicados a trabajar en beneficio de la mujer y con instituciones académicas, **a fin de que realicen** estudios y pongan en marcha proyectos de género, así como buscar la cooperación de organizaciones internacionales, en el desarrollo de proyectos específicos a favor de las mujeres.

La Coordinación está encargada de la operación del PRONAM; acuerda con el Secretario de Gobernación cuáles

serán los mecanismos de consulta y vigilancia de las políticas de apoyo a la participación de las mujeres en el desarrollo, e informa al Consejo Consultivo y a la Contraloría Social sobre los avances en el cumplimiento de sus objetivos.

El Consejo Consultivo es el órgano asesor y promotor de las acciones que se emprenden en beneficio de las mujeres y en cumplimiento del Programa. Es independiente y está integrado por 15 mujeres reconocidas por su compromiso con los esfuerzos por lograr la igualdad de las mujeres y los hombres. Dichas mujeres proceden del poder legislativo, de organizaciones no gubernamentales, del ámbito académico y del sector público.

El Consejo tiene como funciones:

- Impulsar y favorecer que todos los sectores procedentes se comprometan y participen en el cumplimiento del PRONAM, y promover que trabajen en cooperación, a favor de las mujeres, las instancias gubernamentales, académicas y sociales.
- Apoyar el fortalecimiento de las organizaciones de mujeres, y de las que trabajan en beneficio de éstas.
- Vigilar el cumplimiento del PRONAM.

El Consejo, además, debe supervisar y prestar asesoría a la Coordinación del PRONAM, y contribuir a la difusión de sus objetivos, proyectos y resultados.

Asimismo, debe buscar que se instalen consejos consultivos en los estados, intercambiar experiencias y coordinar **reuniones con ellos, y promover y participar** en la Reunión Anual de Consejos Consultivos Estatales.

La Contraloría Social es el órgano encargado de analizar y dar seguimiento a las acciones emprendidas en beneficio de la mujer; también es independiente y está integrada por siete mujeres representantes de diversos sectores y reconocidas por su compromiso a favor de la mujer. Sus objetivos son:

- Dar seguimiento al cumplimiento de las metas y las acciones que conforman el PRONAM, y proponer medidas de corrección en el caso de que no se estén cumpliendo.
- Desarrollar mecanismos para reforzar y actualizar los sistemas de información de las instancias que participan en el cumplimiento del PRONAM.
- Promover procesos de evaluación de la calidad de los servicios de atención a la mujer.

La Contraloría, en colaboración con la Coordinación General, debe diseñar

un sistema permanente de evaluación del Programa, y establecer mecanismos sectoriales, estatales e interinstitucionales de enlace tendientes a obtener **la información que se requiera en la tarea** de dar seguimiento a, y evaluar el impacto de, las acciones tendientes a cumplirlo.

La Contraloría debe comprobar el grado de cumplimiento del Programa en los estados, y contribuir a que las autoridades estatales se sensibilicen a ese respecto.

Competencia y atribuciones

Se trata de un programa nacional obligatorio para las entidades de la administración pública federal y para las paraestatales. Los tres órganos encargados de cumplirlo -Coordinación, Consejo y Contraloría- deben normar y coordinar las políticas relativas a la atención de la mujer, así como promover la articulación y la integración eficientes de los programas gubernamentales, y la participación de organizaciones sociales idóneas.

Retos prioritarios

El Programa trabaja atendiendo a siete estrategias fundamentales para la **eficacia de sus acciones**:

- Incorporar la perspectiva de género en la planeación, el diseño y la ejecución de las políticas públicas tendientes a beneficiar a las mujeres, Ello permite, como punto de partida, identificar cuáles son los obstáculos que limitan su participación plena en la sociedad,
 - Trabajar fundamentalmente en coordinación y concertación, El Programa es de naturaleza multisectorial, como ya se dijo antes, por lo que es fundamental que se dé una participación firme y decidida, de manera coordinada o concertada, de las instituciones gubernamentales, del sector social y académico, y de los organismos no gubernamentales,
 - Buscar el fortalecimiento del federalismo, La diversidad económica, social y cultural del país hace indispensable que se adecuen estrategias, programas y acciones a las condiciones, las necesidades, las demandas y las prioridades de las mujeres en cada entidad federativa del país, Al efecto, ha de propiciarse la colaboración de los gobiernos estatales, de las autoridades locales y de todos los integrantes de la sociedad, en un marco de respeto a la soberanía de los estados y municipios,
 - Procurar el desarrollo jurídico e institucional. Son evidentes las limitantes impuestas al desarrollo igualitario de la mujer por los marcos institucionales y jurídicos, Por ende, es fundamental identificar las instancias responsables de coordinar las iniciativas de los diferentes órdenes de gobierno, los distintos sectores y las diversas organizaciones sociales, y promover los mecanismos de revisión de dichos marcos.
 - **Dar seguimiento a las acciones y evaluarlas,** Resulta indispensable consolidar las tareas de generación, difusión y análisis de información periódica y comparativa; desarrollar mecanismos que propicien el **reforzamiento y la actualización de los sistemas de registro de las instituciones que participan en el cumplimiento del PRONAM,** y asegurar la disponibilidad de datos confiables y actuales.
 - Hacer constante difusión de las **razones, los objetivos, las acciones y los logros del PRONAM.** Resulta imprescindible dar a conocer, en un primer momento, a todos los sectores involucrados, sus planteamientos y objetivos y, más adelante, difundir todo tipo de resultados y productos.
 - Atender los asuntos internacionales que estén dentro del ámbito de competencia del PRONAM, en estrecha colaboración con la Secretaría de **Relaciones Exteriores.**
- El Programa tiene nueve objetivos generales:
- **Promover el acceso equitativo y no discriminatorio a la educación.**

- **Propiciar un sistema efectivo, oportuno y de calidad para el cuidado de la salud de las mujeres.**
- Enfrentar la pobreza que aqueja a **las mujeres.**
- Ampliar las oportunidades laborales y de protección a los derechos de las mujeres.
- Estimular la capacidad productiva **de las mujeres.**
Fortalecer la familia como ámbito de promoción de la igualdad de derechos, oportunidades y responsabilidades para hombres y mujeres.
- Defender los derechos de las mujeres, y ampliar su acceso a todos los niveles y todas las instancias de **toma de decisión,**
- **Prevenir y erradicar la violencia** contra las mujeres.
- Promover una cultura de la igualdad mediante imágenes plurales, equilibradas y no discriminatorias de la mujer.

A partir de un primer diagnóstico basado, fundamentalmente, en el informe que presentó nuestro país ante la Conferencia de Pekín -el cual, como ya se dijo, fue elaborado por un grupo interdisciplinario, se establecieron, sin perder la orientación estratégica también ya puntualizada antes, y de conformidad con los objetivos arriba indicados, los siguientes llamados retos prioritarios, tendientes a solucionar los proble-

mas más acuciantes de las mujeres en México:

- Superar los rezagos educativos y mejorar las oportunidades de **educación de las mujeres**
- **Garantizar el acceso de las mujeres a servicios integrales de atención a la salud.**
- Fortalecer las capacidades de las mujeres y promover su participación en todos los niveles y ámbitos de decisión.
- Defender y proteger los derechos de las mujeres.
- **Prevenir y eliminar la violencia** contra la mujer.
- Combatir la pobreza que aqueja a las mujeres.
Apoyar a las mujeres trabajadoras y el desarrollo de micro y pequeñas **empresas dirigidas por ellas, así como proteger sus derechos salariales.**
- **Propiciar una distribución más equitativa de las tareas y responsabilidades domésticas y extradomésticas entre hombres y mujeres.**
Reconocer y valorar la contribución del trabajo no remunerado de las mujeres para la economía y el bienestar de la familia.
- **Propiciar la eliminación de imágenes estereotipadas de la mujer.**

Para vencer estos retos se estableció el **compromiso de emprender** 182 accio-

nes prioritarias, en las que actualmente está empeñado el PRONAM.

Principales resultados

El proceso de concertación de acciones del PRONAM con las instancias gubernamentales se está articulando y se está buscando hacer que el enfoque de género sea adoptado por dichas instancias -sin lo cual, no solamente puede lograrse poco en cuanto al objetivo de equiparar a hombres y mujeres en el ejercicio de sus derechos, sino resultará magro el beneficio social de las acciones. Cabe mencionar de manera destacada el avance de dicha articulación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, mediante su Coordinación de Asuntos de la Mujer, en lo relativo a la atención de asuntos internacionales, y con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, en lo referente a la planeación con enfoque de género, al seguimiento y a la evaluación.

- En el área educativa se han coordinado acciones orientadas a mejorar la condición de las mujeres y abatir los rezagos que las agobian en materia de educación y capacitación en las poblaciones con menores niveles de bienestar. La SEP y el INEGI están trabajando en la desgregación por sexo de los datos sobre educan-

dos en todos los niveles educativos; el CONAFE está desarrollando programas compensatorios, y el INEA, el DIF, el IMSS y el ISSSTE, impulsan la educación comunitaria.

- En materia de cuidado de la salud, **las acciones prioritarias más urgentes** para las mujeres mexicanas -a fin de atender problemas como los de salud reproductiva y SIDA-, están en parte previstas también en el Programa de Salud Reproductiva y Planificación Familiar 1995-2000, coordinado por la SSA. El IMSS y el ISSSTE también tienen, entre sus acciones, algunas tendientes al fortalecimiento de la familia, y al mejoramiento de la condición social de la mujer en igualdad de condiciones que el varón.
- En cuanto a la atención de la pobreza, la SEDESOL está atendiendo al considerando de que la mujer es el sujeto activo y prioritario en los programas institucionales contra dicha pobreza. El Fondo Nacional de Empresas Sociales (FONAES) y otras **instituciones financieras, junto con** el INI, la SEMARNAP, el DIF y DICONSA, entre otras, colaboran en el establecimiento de programas y proyectos de apoyo a mujeres campesinas muy pobres.
- Respecto de la atención de la mujer trabajadora, las acciones involucran **a instituciones que tienen injerencia** directa sobre el empleo y la capacitación de las mujeres. La Secretaría del Trabajo y Previsión Social

cumple diversos programas, entre los que destacan la Estrategia de Calidad Integral y Modernización (CIMO), que apoya el desarrollo de proyectos productivos en comunidades de alta marginación y elevado porcentaje de población rural e indígena, y el Programa de Becas de Capacitación para Trabajadores Desempleados (PROBECAT), que fomenta la capacitación para el autoempleo femenino como opción de ingreso a las unidades domésticas, urbanas o rurales. La Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural también ejecuta acciones dirigidas a apoyar a la mujer campesina para que pueda crear organizaciones con capacidad de autogestión operativa y organizativa, mediante financiamientos otorgados por el Fondo Nacional de Fomento Ejidal, la SEMARNAP y la SEDESOL.

- Para el fortalecimiento de la capacidad productiva de las mujeres, se han establecido mecanismos conforme a los cuales se puedan otorgar créditos con términos de pago flexibles, procedimientos administrativos simplificados y requisitos mínimos, a mujeres de bajos ingresos. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, NAFINSA y BANRRURAL, han comenzado a aplicar estrategias innovadoras para fortalecer la presencia de las mujeres que trabajan en actividades agropecuarias o que implican transferencia de tecnología, y para brindar atención

a las microempresas que perciben bajos ingresos.

- En la línea de garantizar el bienestar de las mujeres dentro de la familia, **se puede dar cuenta de acciones** del DIF, de la SAGAR, la SEDESOL, la PROFECO y la CNDH, a favor del mejoramiento de la situación de la mujer en el grupo familiar (para, por ejemplo, procurar el logro de la igualdad en las relaciones con su pareja, o el reparto equitativo de labores domésticas entre los miembros del hogar), las condiciones ambientales del entorno físico en que se ubica su vivienda (como recursos básicos de infraestructura sanitaria y de servicios), y los derechos patrimoniales, mediante programas cuyo fin último es el de mitigar las condiciones que son adversas al desarrollo pleno de la mujer y otros miembros de su familia.
- De la atención de los derechos de la mujer se ha encargado la CNDH, que promueve relaciones igualitarias y responsabilidades equitativas de hombres y mujeres dentro de la familia; el ingreso y la permanencia de la mujer en todos los niveles del sistema educativo; su derecha al empleo, a la capacitación y a ingresos equitativos, así como a beneficiarse de los sistemas de seguridad social y de los servicios de atención a la salud, especialmente los de salud reproductiva. La acción conjunta del sector público federal y de las comisiones de Equidad y Género de

las cámaras de Diputados y de Senadores buscan impulsar la participación femenina en todas las instancias de decisión gubernamentales, empresariales, sindicales, de **partidos políticos y de organismos civiles**. Con el fin de asegurar la congruencia del principio constitucional de igualdad jurídica de hombres y mujeres, con la normatividad secundaria, y cumplir con parte de lo dispuesto en la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención sobre los Derechos del Niño, la CNDH efectuó un **análisis exhaustivo de las normas nacionales**, federales y estatales y, derivado de él, hizo propuestas de **modificaciones normativas que envió a los poderes ejecutivos y legislativos locales y federal**.

- En el combate a la violencia contra las mujeres -la cual es violatoria de sus derechos humanos e inhibitoria de su desarrollo- están empeñadas la CNDH, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, la PGR y la PGJDF. Estas instancias revisaron las normas secundarias para sancionar de manera apropiada y con mayor rigor, todos los actos de violencia cometidos contra las mujeres en los ámbitos público y privado. Además, han emprendido acciones de asesoramiento, rehabilitación y apoyo terapéutico a las mujeres víctimas de violencia y a otras dentro de la familia.

- Para mejorar la imagen de la mujer, el Consejo Nacional de Población ha trabajado en las entidades **federativas realizando diversas actividades sobre cuestiones de género y sobre las decisiones tomadas por los estados en las conferencias sobre la mujer de El Cairo, Mar del Plata y Pekín; además, realizó otras acciones de apoyo al aumento de investigaciones y estudios de género**. Sin embargo, el desarrollo de las **acciones prioritarias de este reto ha estado fundamentalmente a cargo de la Coordinación General del PRÜNAM**.

Es así como el PRONAM ha ido localizando, mediante el establecimiento gradual de relaciones de coordinación con las distintas dependencias gubernamentales, aquellas acciones que ya atienden al objetivo de lograr que la igualdad de las mujeres y los hombres sea real. Asimismo, ha promovido la puesta en marcha de otras factibles a corto plazo y de las que se pueden esperar resultados importantes, y trabaja **en el diseño de otras más, cuyos tiempos de cumplimiento pertenecen al mediano y largo plazos**.

Notas:

¹ Ratificada por nuestro país el 23 de marzo de 1981

² Poder Ejecutivo Federal. *Alianza para la igualdad: Programa Nacional de la Mujer. 1995-2000*. p. 6

³ *Ibidem*. Pág. 7

Esto lo hace tener que responder a la Ley de Planeación y a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

⁵ Fue creada el 26 de junio de 1996. Cabe decir que, a fin de atender a una visión integral de la mujer con todas sus posibilidades y en todos los ámbitos de la vida del país, los diversos sectores de opinión interesados en los asuntos de género habían venido insisuen-

do en que un programa de la mujer no debía depender del CONAPO, neutro del cual sus proyectos y acciones se veían sesgados hacia el tema de población.

⁶ Artículo 27, fracción XXVIII Bis, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

⁷ De conformidad con el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación-

Mujeres, derechos y servicios del Estado: el caso de la violencia doméstica

Marta Torres Falcón

En este artículo se analiza el marco jurídico de la igualdad entre hombres y mujeres y su vinculación con el tema de la democracia participativa, Ésta se considera inalcanzable mientras no haya también democracia en la casa. Un ejemplo extremo es la situación de las mujeres maltratadas.

En la segunda parte se analiza la legislación existente sobre violencia doméstica, de reciente promulgación. Finalmente se describen los servicios proporcionados en esta materia por el gobierno capitalino: el Centro de Atención de Violencia Intrafamiliar, las unidades especializadas y los albergues temporales para la mujer maltratada.

Women, rights and State's services: the domestic violence case}.

Marta Torres Falcón

This article deals with the analysis of the legal framework that supports equality among women and men, and its relationship with the participative democracy issue. It is considered that participative democracy will be unattainable until democracy exists at the household. An extreme example of this is the ill-treated **women situation.**

In the second part, the recently proclaimed legislation on domestic violence is analysed. Finally, the services related to this matters offered by the city government are described, among which are: the Centre for Assistance on Intrafamiliar Violence, the specialised units and the temporary hostels for ill-treated women.

Mujeres, derechos y servicios del Estado: el caso de la violencia doméstica

Marta Torres Falcán

Introducción

El tema de la igualdad (formal y real) entre los sexos, junto con el estudio sistemático de los derechos humanos, cada vez cobra más importancia. Durante mucho tiempo se sostuvo que la discriminación y subordinación de las mujeres se ubicaba en el plano social y económico, en tanto que jurídicamente se había logrado la equidad, una vez conquistado el voto y otros derechos políticos. Posteriormente se elevó a rango constitucional la igualdad legal y se inició la tarea de revisar la legislación secundaria. Pero incluso en ese terreno -estrictamente formal- todavía queda un largo trecho por recorrer.

Sin embargo, en la década de los noventa lograron arraigarse, en la agenda pública, otras necesidades de las mujeres, que tienen que ver con un aspecto muy delicado de la intervención estatal: el de las relaciones familiares. En efecto, las vivencias de maltrato que ex-

perimentan muchas mujeres en el interior de sus hogares, constituyen un obstáculo para que desarrollen todo su potencial y por lo tanto para su plena participación ciudadana.

En la primera parte de este artículo se analizan los conceptos de igualdad y democracia participativa y lo que significan para las mujeres. En un segundo apartado se aborda el tema de la regulación jurídica de la violencia doméstica, que apenas empieza pero en el que se han dado ya avances importantes.

Finalmente se abordan los servicios que proporciona el gobierno capitalino a las mujeres que sufren violencia, principal pero no exclusivamente por conducto de la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal.

I. De la igualdad formal a la democracia participativa

En general cuando se habla de igualdad o cuando se habla de derechos, la

primera referencia suele aludir a los derechos políticos. En efecto, en el marco de los análisis sobre derechos **humanos, cada vez se cuestiona con** más insistencia la jerarquía establecida en su interior, que ubica los derechos políticos por encima de los civiles, como si ambas esferas estuvieran desligadas entre sí o como si los derechos políticos pudieran ejercerse plenamente al margen de los civiles.

Esta reflexión es particularmente importante al hablar de los derechos de las mujeres. Apenas en 1953 se reconoció el sufragio femenino, después de medía siglo de lucha denodada desde distintos frentes. Ya para entonces las mujeres habían conquistado ese derecho en muchos países del mundo, incluyendo varios de América Latina; aun así en México se desataron protestas airadas incluso en la Cámara de Diputados, donde representantes de diversos partidos, con ideologías políticas contradictorias entre sí, se identificaban en el rechazo al voto para las mujeres con argumentos que invocaban el eterno femenino y que concluían en su falta de claridad mental y la consecuente incapacidad para actuar en el mundo público.'

En ton ces se realizó una especie de "en-sayo general", con música y vestuario, pero en un escenario más bien restri-n-

gido de la vida política: los municipios. De esta manera podrían calibrarse los efectos de la presencia de las mujeres **en las urnas y actuar en consecuencia.** En las contiendas electorales que siguieron - primero en las alcaldías y posteriormente en el plano estatal y nacional - las mujeres tuvieron un alto grado de abstencionismo, lo que generó muy diversas interpretaciones. El debate previo a la reforma constitucional quedó en los archivos parlamentarios y durante muchos años la cuestión de la ciudadanía femenina y su participación política no volvió a mencionarse en el recinto del Congreso.

Una vez reconocido el derecho de las mujeres a votar y a ocupar cargos de elección popular (derechos políticos) se dio por concluido el tema de la igualdad y pasaron más de dos décadas antes de que volviera a abrirse la discusión, esta vez con ímpetus renovados por la movilización social y política que irrumpió en diversos ámbitos de la vida nacional en la década de los setenta.

A partir de entonces se puso de manifiesta que la igualdad formal de derechos es inútil si no existe también igualdad de condiciones para el ejercicio de la ciudadanía y el acceso al poder. El ideal de democratización va más allá del mero acto de votar; busca la partici-

pación real y efectiva de todos los ciudadanos (y ciudadanas) en la toma de decisiones. Y si esta participación ha de darse en un esquema de libertad e igualdad, entonces resulta cierta la afirmación de Carole Pateman de que para las mujeres la democracia nunca ha existido. La cuestión de fondo es la lucha contra todas las formas de dominación, pero ni los teóricos de la democracia ni los críticos más radicales han abordado la dominación basada en diferencias de género ni la estructura de relación entre los sexos.

El feminismo comparte su origen con el liberalismo y la democracia. Como estudio crítico de la desigualdad sexual, surge cuando el individualismo había alcanzado ya un nivel de desarrollo de teoría universal. La concepción liberal de la ciudadanía se basa en tres nociones básicas: 1) los humanos son seres autónomos y racionales, 2) la sociedad debe garantizar la libertad de todos sus miembros para que éstos realicen sus capacidades y 3) todos los individuos son iguales.

Esta idea individualista de lo que cada quien puede hacer sin ser obstaculizado por los demás, considerada la "libertad negativa", remite a las tesis del contrato social que conciben a cada individuo como portador de derechos formales.

Rousseau es quien primero concibe a los seres humanos como ciudadanos y no como burgueses. Su visión está basada en la igualdad de oportunidades y **condiciones como fundamentos** ineludibles. La concepción de Rousseau de los "seres humanos" en realidad se refiere sólo a los hombres. Cuando en 1793 Olympe de Gouges formuló su "Declaración Universal de los Derechos de la Mujer y la Ciudadana" murió en la guillotina; las mujeres no podían subir a la tribuna pero sí al cadalso. Si levantaban la voz perdían la cabeza, lo que resultaba de una literalidad espeluznante.

Para Locke - teórico del contrato social- el poder político era indiscernible del poder paterno. El padre tenía poder sobre los hijos hasta que éstos fueran adultos.

Consideraba que la libertad y la igualdad entre los individuos eran naturales, pero en su teoría la palabra "**individuos**" **refiere únicamente a los seres de sexo masculino**; las mujeres, en virtud del "**contrato**" **matrimonial**, "**aceptan**" ser sometidas al esposo y eso es también natural.

Estas ideas no son tan remotas como pudiera pensarse (o desearse), condensan los argumentos vertidos en los debates parlamentarios de mediados del

siglo XX y los más recientes de principios de los setenta. Por un lado se acepta la igualdad entre todos los individuos, pero de esa igualdad se excluye a las mujeres, es decir a la mitad de la población. Se reconoce que la igualdad entre los hombres es natural y la desigualdad entre hombres y mujeres se considera también natural. Esa contradicción está en el centro de la teoría liberal y el criterio sustentado apela recurrentemente a la **"naturaleza"**, en múltiples variables. Una de ellas, frecuentemente utilizada, es la división de los espacios por sexo, con la implicación de que es "natural" que las mujeres estén recluidas en el ámbito privado, como lo es también que los hombres dominen el espacio público. Ya en 1860 John Stuart Mill, ejemplar defensor de la igualdad entre los sexos, señalaba la imposibilidad de hablar de una **"naturaleza" masculina o femenina** mientras existiera entre los sexos una posición desigual. Un ejemplo paradigmático de esa asimetría de poder es la situación de las mujeres maltratadas.

El marco legal de las desigualdades

Al hablar de desigualdades se aborda el aspecto étnico, el económico e incluso el cultural, pero no se prioriza, en el terreno de los debates, la desigualdad sexual. Ésta, en muchos aspectos, sigue considerándose natural.

El artículo 40. de nuestra Constitución, a partir de las reformas de 1974, establece la igualdad jurídica de hombres y mujeres. Las modificaciones se hicieron a una velocidad inusitada; Naciones Unidas había declarado 1975 el "Año Internacional de la Mujer" y México había sido designado sede del evento internacional. Se trataba entonces de actualizar el marco legal para la Conferencia y el primer paso era revisar la Carta Magna.

La iniciativa de reformas, presentada por el Presidente de la República, despertó críticas incluso desde la academia y debates acalorados en el recinto legislativo. Básicamente se señalaba, en términos generales, que la medida era innecesaria porque el artículo lo establecía que "todo individuo gozará de las garantías que otorga la Constitución", lo que creaba un marco de igualdad que incluía a las mujeres, máxime si ya se les habían conferido los derechos políticos. Sin embargo, al entrar en los detalles se advirtió que había preceptos claramente discriminatorios. Un ejemplo era la transmisión de la nacionalidad en virtud del matrimonio, prerrogativa que gozaban exclusivamente los hombres que se casaran con mujeres extranjeras.

Aunque ahora el debate puede parecer lejano e insustancial, vale la pena recordar la reticencia de los diputados

para aceptar esta manifestación de igualdad; el argumento que esgrimían era que las mujeres mexicanas iban a ser presa fácil de cualquier extranjero deseoso de adquirir nuestra nacionalidad. En el fondo seguía prevaleciendo el criterio de que la objetividad y la racionalidad son cualidades masculinas - de manera única y por lo tanto excluyente- y que las mujeres requerían protección por su ingenuidad y candor.

Finalmente se aprobaron las reformas, después de la comparecencia del entonces Secretario de Gobernación, comisionado por el Presidente de la República para convencer a los diputados de la importancia de las medidas que estaban a punto de adoptarse, en una sesión a la que también asistió Helvi Sipilä, Subsecretaria General de Naciones Unidas para Asuntos Sociales y Humanitarios, quien tenía a su cargo la promoción de; Año Internacional de la Mujer. A partir de entonces el artículo 40. consagró que "el varón y la mujer son iguales ante la ley", pero esta igualdad formal quedó oscurecida por el siguiente enunciado: "Ésta (la ley) protegerá la organización y el desarrollo de la familia". Es decir que por encima de los intereses individuales se coloca el bienestar de la familia y en aras de la protección a esa pequeña comunidad que los romanos concebían cifrada en el amor, se han mantenido y condonado prácticas de discriminación, abu-

so y hasta violencia contra sus integrantes más vulnerables: los menores, los ancianos y sobre todo las mujeres.

En ese mismo texto reformado se establecieron algunas directivas para la planificación familiar: "toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos". Así, la tan discutida, comentada y aun criticada igualdad jurídica entre los sexos, desde el momento de su consagración como garantía individual, quedó obnubilada por la protección a la familia y la planificación demográfica, que ha sido la única política pública consistente dirigida a las mujeres en las últimas dos décadas.'

En los años posteriores el artículo 40. constitucional se ha convertido en un cajón de sastre. Es el espacio en donde todo cabe. Además de la igualdad jurídica de hombres y mujeres, la protección familiar y la planificación demográfica, alberga el derecho a la salud, a la vivienda y, más recientemente, los derechos de los pueblos indios. Al **parecer ni las mujeres ni los indios** estaban incluidos en el esquema de igualdad general prescrito por el artículo **primero.**

Como se señaló en el inciso anterior, en 1953 se concedió el voto a las muje-

res. Pasaron más de veinte años antes de que se iniciara esa revisión legislativa para extender la igualdad de derechos políticos al campo de los derechos civiles. En efecto, a partir de la reforma constitucional se inició la tarea de actualizar la legislación secundaria, principalmente los códigos civiles, para **suprimir normas discriminatorias para las mujeres**. Los códigos Civil y de Procedimientos Civiles del Distrito Federal se reformaron por el mismo decreto que modificó la Constitución, pero en las demás entidades federativas el proceso ha sido lento y discontinuo. Todavía hace escasos cinco años muchos códigos estatales conferían al marido la administración de los bienes de la sociedad conyugal. a la vez que establecían -paradójicamente- que era obligación de la mujer encargarse del cuidado del hogar y la atención de los hijos y el marido. Si la mujer deseaba realizar un trabajo remunerado fuera del hogar tendría que contar con la autorización del marido.' Los mismos códigos establecían los criterios para tal autorización: que la mujer no descuidara las labores hogareñas y la atención a los demás integrantes del núcleo familiar.

La gran mayoría de las legislaciones estatales ya han derogado esos artículos; además, los preceptos discriminatorios que eventualmente subsistan en la legislación secundaria, al contravenir la norma constitucional, pueden ser im-

pugnados via juicio de amparo, aunque ésta es sólo una posibilidad teórica, porque no se ha llevado a cabo.

Puede parecer ocioso comentar textos legales que ya han sido derogados; sin embargo, el propósito no es anecdótico ni tiene un contenido irónico. Lo que hay en el fondo de esos artículos, que ya no tienen vigencia legal, sigue permeando la aplicación de la norma y el diseño de políticas públicas dirigidas a las familias y también a las mujeres. La convicción de que es la mujer quien debe encargarse del hogar y de la atención a los hijos -¡Y al marido!- aunque se borre del texto jurídico, sigue presente en las mentalidades tanto de hombres como de mujeres. Aquí vuelve a adquirir relevancia la protección a la familia por encima de los intereses individuales de sus integrantes.

Sólo un comentario más sobre la norma constitucional. El artículo 123 postula que las madres trabajadoras tendrán derecho a guarderías para sus hijos. Nuevamente la idea de que el cuidado de los hijos corresponde a ellas. ¿No sería acaso más equitativo y más benéfico para la sociedad en su conjunto que las guarderías infantiles fueran un derecho de las madres y de los padres trabajadores? En algunas instancias esto se ha logrado como conquista sindical, pero no tiene el rango de derecho constitucional.

Este tema desemboca en el punto más álgido del debate sobre los derechos de las mujeres y la meta de la igualdad: la división sexual del trabajo y la asignación de los espacios en función del género.

Público - privado ¿una dicotomía insalvable?

Un tema de reflexión y preocupación constante, no sólo en el debate jurídico sino también desde otras disciplinas, ha sido la intervención del Estado en la vida privada de los individuos. Aunque no se trata de algo nuevo ni original, el asunto no tiene nada de trivial.

La concepción de los espacios público y privado como ámbitos separados y excluyentes, es decir, el manejo de una dicotomía contundente y precisa, si bien ha constituido un apoyo en términos conceptuales y analíticos, también se ha utilizado de manera un tanto ambigua. Por un lado se sostiene que la intimidad del hogar (ámbito privado por excelencia) debe resguardarse y protegerse, pero al mismo tiempo se da una marcada intervención en diversos aspectos claramente identificados como privados: las relaciones familiares. De manera ejemplificativa pero no limitativa pueden señalarse los siguientes:

- **El matrimonio como acto solemne**, es decir que debe realizarse de acuerdo con ciertas formalidades impuestas por el Estado. A consecuencia **de ello se desconocen otro tipo de relaciones que no tienen el marco conyugal**. Aunque cada vez son más los ordenamientos legales y prácticas administrativas que reconocen la figura del concubinato, siempre **que se reúnan ciertas características** de continuidad y publicidad de la relación (o que haya hijos en común), las llamadas uniones de hecho siguen ignoradas por la legislación.
- En todos los juicios familiares (alimentos, custodia de menores, divorcios voluntarios o necesarios, etc.) interviene el Ministerio Público, en su carácter de representante social. Esto significa que incluso una decisión tan personal, tan privada como es la de divorciarse, rebasa con mucho los límites del hogar y tiene que ser autorizada por el Ministerio Público (su nombre lo dice todo).
- Existen instituciones estatales cuya finalidad es procurar el bienestar y la integración de la familia. Lo que **ocurre en su interior es preocupación del Estado** y canaliza recursos para su atención.

Es un hecho. El Estado interviene en la vida privada, pero curiosamente siempre lo hace tras el escudo de las políti-

cas familiares y, en menor medida, de la vivienda. En otras palabras, el espacio privado sigue concibiéndose como una abstracción que requiere ser atendido como un todo, pero no se priorizan los derechos individuales de sus integrantes. Particularmente los intereses de las mujeres quedan subsumidos dentro de esa pequeña comunidad que es la familia.

Cuando se trata del conjunto pueden identificarse políticas sociales y programas específicos de apoyo y servicios (planificación y control de la natalidad, desayunos populares, dotación de agua, programas de vivienda, etcétera) pero cuando hay una situación de conflicto en su interior, que daña precisamente a quienes son más vulnerables (mujeres, menores, ancianos, discapacitados), entonces vuelve a encomiarse la intimidad del hogar como valor insustituible y no hay intervención desde el exterior. El "farnilismo" ha sido una política lesiva para las mujeres.

El Estado, para decirlo en palabras de Foucault, vigila conductas y comportamientos y castiga la transgresión a la norma. Tratándose del ámbito doméstico, esta función es delegada en el jefe de familia (por lo regular un varón adulto) que también sanciona el incumplimiento.

De esta manera los esquemas de autoritarismo e intolerancia se reproducen en el interior del hogar. Por ello no puede hablarse de democracia en la sociedad, de democracia participativa, si no existe, como presupuesto indispensable, democracia en la casa. En un caso extremo de esa falta de democracia estarían las vivencias de las mujeres maltratadas.

En realidad es muy reciente la preocupación de los gobiernos por atender las necesidades de las mujeres y más específicamente de las mujeres maltratadas. En los siguientes apartados se abordará la regulación jurídica de la violencia doméstica y los servicios estatales a mujeres que sufren violencia, respectivamente.

Sin embargo, hay que mencionar que la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal empezó a proporcionar servicios especializados a mujeres víctimas de violencia antes de que se contara con un marco legal *ad hoc*.

II, Mujeres maltratadas: antiguos problemas, nuevas soluciones

En la década de los noventa varios países de América Latina expidieron leyes sobre violencia doméstica o intrafamiliar, en el marco de la Convención inte-

americana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, celebrada en Belem do Pará (Brasil) en 1994.

México firmó la Convención pero tardó varios años en ratificarla, lo que sucedió en noviembre de 1996. Meses antes se había promulgado la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Intrafamiliar, aplicable en el Distrito federal, que entró en vigor en agosto de ese año. Posteriormente se dictaron sendas leyes en los estados de Coahuila, Querétaro y más recientemente Colima; también existen proyectos para legislar en otras entidades federativas. La mayoría de ellos son copias de la ley capitalina, adaptadas a las circunstancias y a la dinámica institucional de cada estado.

Esta ley asistencial y de prevención, dictada por la entonces Asamblea de Representantes del Distrito federal, es de índole administrativa y por lo tanto regula procedimientos especiales. A escasos dos años de haber sido dictada la ley y cuando apenas empezaban a cristalizar algunas condiciones operativas para su cabal aplicación, se discutieron y aprobaron varias reformas legislativas, entre las que destaca la tipificación de la violencia intrafamiliar como delito y su consecuente sujeción a la rigidez de los procedimientos penales.

Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Intrafamiliar

Esta ley tiene varios méritos que deben ser subrayados. En primer lugar es una ley pionera en la regulación de la violencia intrafamiliar dentro de una materia poco explorada y conocida como la es la asistencia social. Además de ser la primera ley mexicana sobre el tema, es la única que alude a las uniones de hecho (es decir fuera de matrimonio) cuya definición habrá de formarse en la práctica, porque la ley no la contiene.

Por otra parte, señala y asigna responsabilidades específicas a funcionarios de la administración pública del Distrito Federal y crea el Consejo para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar, presidido por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal e integrando instancias de la administración pública, la Asamblea Legislativa y las organizaciones sociales que sean convocadas. Con esta medida la violencia intrafamiliar se coloca en la agenda pública y se **constituye, por ministerio de ley, en un tema obligado de atención gubernamental.**

En cuanto a las definiciones de la ley, conviene notar un estilo casi eufemístico que sustituye la palabra "agresor" por la de "generador de violencia" y la

de "víctima" o "persona agredida" por la de "receptor". Esta terminología no está exenta de ambigüedades. Además el vocablo que se utiliza para definir o calificar la violencia no es el de "doméstica" que alude al espacio, al entorno en el que se produce el acto, sino el de "intrafamiliar", que pone el énfasis en la familia y que de alguna manera borra o por lo menos diluye las asimetrías que existen en su interior. Parecería que todos los integrantes de la familia están en igualdad de posiciones y que la violencia puede darse (generarse) en cualquier dirección.

La violencia se define como "el acto de poder u omisión recurrente, intencional y cíclico, dirigido a dominar, someter, controlar o agredir física, verbal, psicoemocional o sexualmente" (ar!. 3, fr. III). Es claro que no se trata de un evento aislado, pero ¿en qué momento se considera cíclico? ¿Después de cuántas veces? Por otro lado, ¿es necesario aludir a la intencionalidad cuando se sanciona la violencia? ¿Puede existir un acto dirigido a dominar, someter y controlar y que no sea intencional?

Ciertamente la definición es muy amplia y reiterativa, pero hay que pensar también si esa amplitud y reiteración van a facilitar o a dificultar su aplicación. La intención es algo totalmente subjetivo y por lo tanto muy difícil de

comprobar; sólo puede saberse si hay confesión expresa, pero la prueba confesional no está prevista por la ley. Entonces hay una circularidad insalvable. Sería mejor que se dijera con claridad, en la misma ley, que cuando existan lesiones será irrelevante la intención del agresor.

Al desglosar el maltrato en físico, psicoemocional y sexual, se insiste en que los actos y omisiones deben ser "repetitivos", "reiterados" y "encaminados al sometimiento y control". El maltrato psicoemocional presenta la dificultad adicional de su identificación; en toda relación hay conflictos y esto es algo tan inevitable como útil, porque ayuda a crecer. El meollo está en la forma de resolver esos conflictos, que puede o no ser violenta; la ley puede ofrecer una definición más o menos precisa, pero la línea que divide una expresión de enojo o coraje y una actitud de devaluación o abandono hacia la otra persona es tan sutil que puede perderse, incluso para las propias mujeres agredidas.

Esto no quiere decir que no exista maltrato psicológico o que no deba consignarse en la ley; al contrario, es muy importante empezar a nombrarlo y definirlo como lo que es: violencia, con todo el potencial destructivo y amenazador que tiene. El comentario busca más bien señalar algunas dificultades

que pueden presentarse a la hora de la interpretación y enfatizar la necesidad de empezar a normar los criterios de aplicación.

En el maltrato sexual puede darse el caso de que se trate de conductas tipificadas como delitos, en cuyo caso se remite al código penal. Si no es así, se considera maltrato el hecho de "negar las necesidades sexoafectivas, inducir a prácticas no deseadas y practicar la celotipia para el control, manipulación y dominio de la pareja". Este último es un elemento innovador que alude a una combinación de maltrato sexual y psicológico, que regularmente no se registra en los expedientes legales. Es poco probable que se presenten estos casos, por lo menos al inicio, no porque no existan, sino por las mismas razones señaladas a propósito del maltrato psicoemocional. Hay que insistir en la conveniencia de que se incluyan estas definiciones en la ley, a pesar de las dificultades que se avizoran, para empezar a modificar el imaginario social en torno a la violencia.

La ley señala dos procedimientos, que son de conciliación y de amigable composición o arbitraje. Ambos procedimientos se llevan a cabo en las unidades de atención de violencia intrafamiliar, que se comentarán más adelante.

Para concluir este apartado sólo falta agregar que aun con los eufemismos y ambigüedades, que tal vez fueron necesarios para lograr su aprobación en la Asamblea, la promulgación de esta ley constituye un avance insoslayable en la atención legal a mujeres maltratadas. Uno de sus principales aciertos es el establecimiento de mecanismos para la **coordinación y concertación entre diversas oficinas del gobierno capitalino** para la realización de campañas de sensibilización y prevención de la violencia en el interior de la familia.

Todavía quedan algunos vacíos que deben llenarse con procedimientos adecuados y expeditos, así como programas de atención real a las víctimas y medidas que garanticen su seguridad.

Paradójicamente, aunque el camino ya estaba trazado y se empezaban a dar los primeros pasos en este andamio **administrativo, en lugar de avanzar en el mismo sentido se intentó una nueva ruta en el campo criminal.**

Reformas legislativas en materia de violencia intrafamiliar

El 30 de diciembre de 1997 se publicó, en el Diario Oficial de la Federación, una serie de reformas en materia de violencia intrafamiliar cuyos aspectos más importantes son los siguientes:

a) En materia civil se considera la violencia familiar como causal de divorcio y se establecen medidas generales de protección a la familia, principalmente a los menores.

b) En materia penal se considera delito la violencia física o moral perpetrada en el interior de la familia, que se sanciona con prisión de seis meses a cuatro años y se señala expresamente que la violación es un delito que puede realizarse dentro del matrimonio.

Las reformas civiles en términos generales sirven para organizar y sistematizar preceptos que de alguna manera ya existían en la legislación, pero que se encontraban dispersos. Es un acierto regular las medidas de protección y seguridad para establecer en todo caso el interés superior del menor, así como puntualizar la amplitud de facultades de los jueces familiares, sobre todo tratándose de custodia de menores, patria potestad y alimentos.

La discusión más bien gira en torno a la conveniencia de considerar la violencia doméstica como delito. Principalmente se cuestiona la viabilidad y eficacia de una medida tan severa. Por un lado se le reconoce a la ley penal la fuerza simbólica que implica el hecho de penalizar determinadas conductas por considerarlas lesivas para la socie-

dad; se trata de una gravedad extrema la que impele a definir las como delitos. Pero más allá de esto no es del todo claro que eso constituya una solución. Más bien parece poco probable que las mujeres agredidas vayan a denunciar con el propósito de que sus maridos vayan a prisión. Y tampoco es seguro que el encierro temporal sirva para detener la violencia.

De acuerdo con la penalidad establecida quien cometa el delito de violencia intrafamiliar podrá salir bajo fianza, lo que implica una erogación que posiblemente se hará con dinero que habría podido destinarse al gasto familiar. Este solo hecho bastaría para cuestionar la conveniencia de la regulación penal. Pero hay más: la detención y privación de la libertad por un periodo breve (no más de tres días, en lo que se tramita la fianza) puede incluso generar más violencia.

Estas son cuestiones generales que vale la pena tener en mente cuando se legisla sobre un tema nuevo, pero el problema principal de las reformas penales no está en las generalidades sino en la concreción de las definiciones. En materia criminal la conducta debe ajustarse de una manera precisa e indubitable al tipo penal establecido en el código; no puede sancionarse una conducta por analogía o por mayoría de razón y tampoco hay lugar para las meras pre-

sunciones. La comisión de un delito debe acreditarse de manera fehaciente para que pueda imponerse una sanción.

Es el caso que el recién creado artículo 343 bis del Código Penal señala textualmente que se considera violencia familiar "el uso de la fuerza física o **moral así como la omisión grave, que** de manera reiterada se ejerce en contra de un miembro de la familia por otro integrante de la misma contra su integridad física, psíquica o ambas, independientemente de que pueda producir o no lesiones". Es la misma definición que se utiliza en el Código Civil, sólo que los jueces penales no tienen facultades tan amplias como los jueces de familia, porque su función no es la de proteger al núcleo de convivencia ni buscar opciones para el mejor desarrollo de sus integrantes, sino sancionar una conducta considerada delictuosa.

Al igual que en la ley administrativa, la penal contiene la ambigüedad de lo que debe entenderse por "uso reiterado", **así como por "fuerza moral" e "integridad psíquica"**. Hay que insistir en el señalamiento de que la ley penal debe ser clara y precisa; no puede estar sujeta a interpretaciones porque entonces se vuelve, en el mejor de los casos inútil y en el peor contraproducente.

La violencia psicológica siempre está presente en las relaciones de maltrato; a veces coexiste con la violencia física o con la sexual, pero también puede darse de manera aislada. Y es en este supuesto que el tipo penal puede ocasionar múltiples complicaciones. La violencia psicológica, todo lo que atenta o **lesiona la "integridad psíquica", no sólo** es difícil de identificar sino incluso de definir, por no hablar de la comprobación. Por otra parte, existe la creencia generalizada (o prejuicio) de que quienes infligen violencia psicológica son principalmente las mujeres. La aplicación de este precepto puede llegar a ser riesgosa en este sentido.

La iniciativa, suscrita por el Presidente de la República, fue ampliamente discutida en la Cámara de Diputados, en la que generó fuertes apoyos (lo que resulta obvio, ya que de otra manera no se habría aprobado) y también críticas y hasta burlas. El punto que resultó más difícil de abordar fue el de la violación dentro del matrimonio. Aunque en sentido estricto era innecesaria la modificación del texto legal, ya que la violación conyugal encuadraba perfectamente en la hipótesis prevista, la Suprema Corte de Justicia interpretó que habiendo matrimonio entre el agresor y la ofendida, se trataba de "ejercicio indebido de un derecho", figura delictiva con una penalidad notoriamente inferior y que además alean-

za fianza. El problema no es tanto la sanción sino la forma en que se define y conceptualiza la violación y la relación sexual dentro del matrimonio. Cualquier acto sexual debe ser un espacio en el que concurren dos voluntades autónomas; seguir manejando que es un derecho del marido y una obligación de la mujer equivale a negar la voluntad de ella.

En este caso la ley puede servir para ceñir las interpretaciones a un criterio de equidad entre los cónyuges. Aunque todavía subsisten otras dificultades que tienen que ver con la denuncia y la comprobación del delito, la inclusión de la violación conyugal en el texto sustantivo es un acierto indudable.

Para resumir podría decirse que las reformas legislativas en materia de violencia intrafamiliar son poco promisorias por la amplitud de las definiciones y la escasa eficacia de las medidas penales. Baste recordar lo que ha sucedido con el hostigamiento sexual; cuando se tipificó como delito el hecho se celebró como lo que era, una victoria del movimiento de mujeres, pero al cabo de los meses y los años se advirtió su obsolescencia: pocas denuncias, dificultades en la comprobación, temor a futuras represalias, desconfianza del sistema de justicia penal, etcétera. Algo muy similar ocurre con la violencia intrafamiliar. Por un lado existe un pre-

cepto en el Código Penal que es amplio y poco claro; por otra parte pueden advertirse ya dificultades para su interpretación y consecuente aplicación, derivadas principalmente del concepto de violencia psicológica, en donde se mezclan las creencias y prejuicios que siguen inculcando a las mujeres. Todo eso parece apuntar más hacia la falta de operatividad que hacia las soluciones reales.

Se trata de una idea muy ambiciosa, que tiende a aplicar el máximo rigor a las conductas violentas, pero que finalmente puede convertirse en un elefante blanco, destinado al silencio y a la ineficacia.

M. Los servicios del Estado

Centro de Atención de Violencia Intrafamiliar

Este centro (CAV) fue creado en octubre de 1990 por acuerdo del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, con el propósito de brindar atención legal y psicológica a personas involucradas en relaciones de maltrato. El modelo desarrollado por el CAVI se caracteriza principalmente por ser un modelo interdisciplinario de atención integral, que reúne el trabajo profesional en las áreas de trabajo social, psicología, derecho y medicina. Además

cuenta con un equipo de investigación, lo que no es usual en las oficinas públicas.

Toda persona que llega al CAV! recibe atención inicial en el área de trabajo social y posteriormente es canalizada al departamento de asesoría legal o de apoyo psicoterapéutico. Generalmente se reciben ambos servicios, no sólo por la usuaria directa sino también por las personas con las que tiene el conflicto, que son citadas por cualquiera de esos departamentos.

El servicio legal del CAV! está limitado a la asesoría en materia civil y penal. En esta última también se da seguimiento a las denuncias. En el terreno civil se prioriza la conciliación de las partes. En muchos casos se celebran convenios de separación de los cónyuges y custodia de menores, así como de pago de alimentos. Sin embargo, se trata de convenios privados, porque la Procuraduría no es autoridad competente para resolver controversias del orden familiar; por ese motivo las partes interesadas tendrían que acudir al juzgado familiar correspondiente para darle pleno valor legal al citado convenio.

La atención terapéutica es un servicio de lo más innovador en el espacio de procuración de justicia. Desde sus ini-

cios el CAV! ha proporcionado psicoterapia individual, de pareja y de familia; además ha incursionado en la organización y manejo de grupos de mujeres violentadas y de hombres ejecutores del maltrato. Esto último ha sido -y es- un trabajo pionero en todos sentidos, no sólo en la Procuraduría. Sobre este punto hay que decir que el personal que labora en el CAV! está en un proceso continuo de capacitación y actualización profesional.

Por otra parte, el trabajo médico consiste principalmente en la certificación de lesiones y eventualmente la atención de urgencias. El área médica funciona como apoyo al departamento legal en los casos en que hay denuncias penales por lesiones.

Finalmente, en el departamento de investigación se llevan a cabo las estadísticas mensuales y el seguimiento de los casos. Los datos consignados por el CAV! a lo largo de más de siete años de experiencia, son ilustrativos en varios sentidos:

- En primer término, muestran que el fenómeno de la violencia doméstica constituye un problema de grandes dimensiones y que demanda una atención creciente. Hasta la fecha se han atendido más de sesenta mil casos y casi ciento diez mil personas.⁶

- Nueve de cada diez personas que solicitan el servicio son mujeres. Por ello es fundamental que la visión orientadora del trabajo sea de género, porque sólo al comprender las relaciones asimétricas entre los sexos y su acceso diferenciado al poder, es posible entender y atender la dinámica del maltrato doméstico.
- El 80 % de la violencia reportada en el CAVI proviene de la pareja (sea cónyuge, concubina o amasia) o de la ex pareja. Esto no significa que no existan otras formas de violencia, por ejemplo contra menores, ancianos (as), discapacitados (as), etcétera, sólo que el CAVI no la ha captado porque su diseño es otro. Este punto tendría que considerarse para la puesta en marcha de nuevos programas contra la violencia en la familia.

La demanda de servicio en el CAVI ha aumentado continuamente; se estima que aproximadamente en un 11 % anual. Esta saturación se ha visto relativamente aliviada con la creación de las Unidades de Atención de Violencia Intrafamiliar, aunque hay que aclarar que no fueron creadas con ese propósito y ni siquiera tienen la misma filiación institucional, en tanto que las unidades dependen de las delegaciones políticas del Distrito Federal. El CAVI está inserto en la Procuraduría capitalina, institución que ha estado muy a la

vanguardia en la atención a mujeres violentadas.

Unidades de Atención de Violencia Intrafamiliar

En el transcurso de 1997 se crearon dos Unidades de violencia intrafamiliar; la primera de ellas en Iztapalapa y la siguiente en Venustiano Carranza. Existe el proyecto de crear por lo menos una unidad en cada delegación política.

El objetivo de las unidades es la aplicación de los procedimientos establecidos en la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Intrafamiliar en el Distrito Federal que, como ya se señaló, no son judiciales sino administrativos. El primero de ellos es el de conciliación, que busca la "avenencia entre las partes, exhortándolas a que lo hagan, dándoles a conocer las consecuencias en caso de que continúe el conflicto y ofreciéndoles todo tipo de alternativas" (art. 20). Si hay conciliación se celebra un convenio, evidentemente de indole administrativa y que por lo tanto no puede referirse al estado civil de las personas, la guarda y custodia de menores, la separación de los cónyuges, etcétera. En otras palabras la conciliación sólo puede significar la reconciliación, el acuerdo de lo que van a hacer para que cese la violencia.

Si no hay conciliación puede o no seguirse el procedimiento de amigable composición o arbitraje. depende de que ambas partes lo soliciten por escrito, **expresando su voluntad de aceptar** la resolución de la Unidad. Si una de las partes, presumiblemente el agresor, no acepta el arbitraje, no puede obligársele y la mujer agredida no tendrá más posibilidades que las previstas en la legislación ordinaria en materia civil o penal, que, no obstante las reformas, resulta más lenta, más cara, en resumen más inaccesible que los procedimientos administrativos.

El procedimiento arbitral incluye desahogo de pruebas (excepto la confesional, con lo que la intencionalidad de los actos es todavía más difícil de probar), alegatos verbales y resolución. La ley también establece sanciones para quienes no acudan a los citatorios de la Unidad o incumplan el convenio o la resolución definitiva, que consisten en multa de treinta a ciento ochenta días de salario mínimo y arresto administrativo hasta por treinta y seis horas.

Las unidades cuentan con un Jefe de Unidad que se encarga de coordinar, dirigir y supervisar los procedimientos, así como dictar las resoluciones. Existe además un conciliador y un amigable componedor. Se cuenta además con el apoyo de elementos de la policía para auxiliar a las unidades en los casos de denuncia de actos de violencia flagrante.

Por último, hay que señalar que si bien todavía resulta apresurado cualquier intento de evaluación de estas unidades, si puede decirse que la **demandas del servicio ha ido en aumento constante** y que en un lapso más bien breve su capacidad de atención será rebasada. La creación de nuevas unidades desde ahora se plantea como urgente.

Albergues para la mujer maltratada

Aunque desde hace por lo menos una década las organizaciones de mujeres habían estado insistiendo en la necesidad de contar con albergues, en donde las mujeres maltratadas pudieran refugiarse cuando tuvieran que salir de sus casas por la violencia extrema, apenas el año pasado se crearon dos albergues en la ciudad de México. Ambos dependen de la Secretaría de Educación y Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal.

Al igual que en el caso de las unidades, todavía es pronto para evaluar los servicios que proporcionan los albergues, pero también puede decirse que desde el momento mismo de su inauguración ya resultaban insuficientes. Son solamente un espacio de seguridad temporal (máximo una semana) para las mujeres y sus hijos; a partir de ahí pueden empezar a buscar otras oportunidades en las distintas áreas de su vida que fueron menoscabadas por la violencia.

En síntesis, la problemática de la violencia doméstica no es nueva ni trivial, pero apenas empiezan a construirse soluciones para garantizar la seguridad de las personas agredidas y tratamiento adecuado para los agresores.

A modo de conclusión

Aunque parezca perogrullesco hay que insistir en que mientras persistan esquemas de subordinación y discriminación de las mujeres, no puede hablarse de democracia en su sentido más literal. Esto es particularmente cierto en el caso de las mujeres que sufren violencia doméstica.

La preocupación gubernamental por atender esta problemática es relativamente reciente, pero se han logrado ya avances importantes, tanto en el terreno de la legislación como en los servicios directos a víctimas y agresores.

En este proceso hay múltiples obstáculos y dificultades, pero la construcción de las soluciones tiene que partir de medidas comprensivas que ofrezcan seguridad jurídica a las víctimas, atención integral para ellas y los agresores y sanciones socialmente útiles. Sería más afortunado imponer penas alternativas como el trabajo comunitario, en lugar del encierro.

El diseño de nuevas políticas públicas tendría que estar orientado por una visión de género; es decir la convicción de que las mujeres, como mujeres, tienen derecho a una vida libre de violencia. Tal vez entonces podremos aproximarnos al ejercicio pleno de la democracia.

Notas

¹ El Libro de Debates de la Cámara de Diputados permite apreciar la similitud de los discursos de representantes del PRI (Partido Revolucionario Institucional, en el poder desde 1929), el PAN (Acción Nacional, autodefinido como un partido de derecha) y el PPS (Popular Socialista, de centro izquierda, con muy escasa participación en la Cámara).

² Carole Paternan, "Feminismo y democracia", en Debate Feminista, Amor y Democracia, año 1, vol. 1, México, marzo 1990.

³ María Luisa Tarrés, "El movimiento de mujeres y el sistema político mexicano: análisis de la lucha por la liberalización del aborto, 1976 - 1990", en Estudios Sociológicos, v. XI, núm. 32, México, mayo-agosto, 1993.

⁴ Los códigos que asignaban estas tareas y roles diferenciados por sexo corresponden a estados en los que reside aproximadamente el 20 % de la población del país, lo que significa que hasta hace menos de una década, una de cada cinco mujeres tenía la obligación legal de pedir permiso al marido para trabajar fuera del hogar.

⁵ Aquí conviene hacer una precisión en los términos y diferenciar el concubinato de las uniones de hecho, también llamadas amasiatos. El concubinato es la relación pública, pacífica y continua de un hombre y una mujer y tiene efectos jurídicos en diversos órdenes (pensiones, accidentes de trabajo, herencias, entre otros). Es lo que se conoce como unión libre, ya que quienes viven en concubinato no se casan porque no quieren, pero no tienen impedimento legal alguno para hacerlo. Ésa es la diferencia con las uniones de hecho; en estas últimas sí existe un impedimento para casarse, por ejemplo, que alguno de ellos ya esté ca-

sado. Algunas legislaciones de otros países empiezan a reconocer la existencia legal de uniones distintas al matrimonio y al concubinato. En México la única ley que reconoce la existencia de uniones de hecho es la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Intrafamiliar, aprobada por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en abril de 1996.

6 Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. *Violencia sexual e intrstemiñsr*. Modelos de Atención, México, 1997, p. 48.

Referencias

Pateman Carole. "*Feminismo y democracia*", en Debate Feminista, Amor y Democracia. año 1, vol. 1, Mé-

xico. marzo 1990

Tarrés María Luisa, "*El movimiento de mujeres y el sistemas político mexicano: enetísis de la lucha por la liberalización del aborto, 1976 - 1990*", en Estudios Sociológicos, v. XI, núm. 32, México, mayo-agosto, 1993

Diario Oficial de la Federación, Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Intrafamiliar, México, 8 de julio de 1996.

Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Violencia sexual e intrstemiñsr. Modelos de Atención, México, 1997.

Procuraduna de la Defensa del Menor y la Familia

Rosa María Moheno Verduzco

A la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia le corresponde la prestación de servicios de asistencia jurídica y de orientación social, especialmente **a menores, ancianos e inválidos sin recursos.**

Adicionalmente, Desde el año de 1979, ha venido desempeñando la dirección e integración de los Consejos Locales de Tutela, encargados de vigilar a los tutores de los incapaces designados por los jueces de lo familiar, función que está pendiente de decidir por el actual Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Para cumplir con sus objetivos, esta Procuraduría cuenta con diversos programas como son: integración familiar, prevención de maltrato al menor, orientación psicológica y coordinación de internados.

Proctorship for the Defence of the Minor and the family

Rosa María Moheno Verduzco

The Proctorship for the Defence of the Minor and the Family" s main aim is to provide judiciary assistance and social orientation, especially for minors, the elderly and disabled people with limited economical resources.

Additionally, since 1979, the Proctorship has carried out the direction and integration of the Local Tutelage Councils, in charge of surveying the tutors of the disabled appointed by the family-related matters judges, a function currently pending a final decision by the Head of the Government of the Federal District,

In order to fulfil its objectives, this Proctorship has diverse programmes, such as: family integration, prevention of minor abuse, psychological orientatíon and boarding school coordination.

Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia

Rosa Maria Moheno Verduzco

El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia para el Distrito Federal (DIF-DF) tiene, **entre otras, las funciones de Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia**, para la entidad federativa señalada. Estas funciones son las correspondientes a la prestación de servicios de asistencia jurídica y de orientación social, especialmente a menores, ancianos e inválidos sin recursos. En particular, como parte de las funciones correspondientes a la asistencia social, se operan los consejos locales de Tutela como órganos de información y vigilancia, cuyas funciones esenciales consisten en vigilar a los tutores de los incapaces designados por los jueces de lo Familiar.

Este artículo describe el marco jurídico que sustenta la estructura y las funciones de la Procuraduría, así como el conjunto de los servicios de asistencia jurídica y de orientación social que presta a sus beneficiarios.

La Ley General de Salud, la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia So-

cial y el Decreto de creación del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, así como su **Estatuto Orgánico, es el marco jurídico** que sustenta la estructura de la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia.

La primera de las mencionadas leyes establece que la asistencia jurídica es una actividad básica de la asistencia social. En efecto, el artículo 167 de la Ley General de Salud previene que "Para los efectos de esta Ley se entiende como asistencia social el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impiden al individuo su desarrollo integral, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, desprotección o desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva"; y el artículo 168 en la parte relativa a las funciones de la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia, señala que "las actividades básicas de

asistencia social" son, conforme a su fracción V, "La prestación de servicios de asistencia jurídica y de orientación social, especialmente a menores, ancianos e inválidos sin recursos".

Como se desprende de lo anterior, la Ley General de Salud considera que la prestación de servicios de asistencia jurídica es una actividad básica de la asistencia social a cargo del Estado y en favor de los beneficiarios que la misma establece.

La Ley General de Salud, disposición jurídica cuyo contenido resulta indispensable para entender con claridad la estructura o naturaleza jurídica de la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia, así como el motivo por el cual corresponde al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia prestar los servicios de asistencia jurídica, en su artículo 172 establece: "El Gobierno Federal contará con un organismo que tendrá entre sus objetivos la promoción de la asistencia social, la prestación de servicios en ese campo y la realización de las demás acciones que establezcan las disposiciones legales aplicables. Dicho organismo promoverá la interrelación sistemática de acciones que en el campo de la asistencia social lleven a cabo las instituciones públicas".

Por su parte, la Ley Sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, en vigor desde el 10 de enero de 1986, en su artículo 13 dispone: "El organismo a que se refiere el artículo 172 de la Ley General de Salud se denomina Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. Es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, y tiene como objetivo la promoción de la **asistencia social, la prestación de servicios** en ese campo, la promoción de la **interrelación sistemática de acciones que en** la materia lleven a cabo las instituciones públicas, así como la realización de las demás acciones que establezcan las disposiciones legales aplicables".

De las anteriores disposiciones legales se concluye que la ley confiere al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia la función de prestar los servicios de asistencia jurídica que el gobierno federal está obligado a proporcionar, en cumplimiento de las disposiciones de la Ley General de Salud y de la Ley Sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, ambas de carácter federal.

El artículo tercero de la Ley General de Salud hace referencia a cuestiones que son materia de salubridad general, y en su fracción **XVIII** se refiere a la asistencia social.

Si nos remitimos a lo dispuesto por el artículo 168 del propio ordenamiento, encontramos que éste determina las actividades básicas de la asistencia social, y en su fracción V establece como tales a "La prestación de servicios de **asistencia jurídica y orientación social**, especialmente a menores, ancianos e **inválidos sin recursos**."

Corresponde a la propia Ley General de Salud distribuir la competencia de la salubridad general entre la federación y las entidades federativas, dentro de las que se encuentra el Distrito Federal. De este modo el artículo 13 inciso B) de dicha Ley señala: "corresponde a los gobiernos de las entidades federativas en materia de salubridad general, como autoridades locales y dentro de sus respectivas jurisdicciones territoriales:

"B) Organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de salubridad general a que se refieren las fracciones II, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX YXX del artículo tercero de esta Ley de conformidad con las **disposiciones aplicables**".

Por decreto del 2 de julio de 1997, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de julio de 1997, se creó el organismo descentralizado de la administración pública del Distrito Federal

que se denomina Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en el Distrito Federal, y se le confiere como objetivo la prestación de servicios de asistencia social en el Distrito Federal y, por ende, los de asistencia jurídica y de **orientación social a menores, ancianos y discapacitados**, y en general a **personas sin recursos**.

En todas las entidades federativas existe un DIF estatal encargado de prestar los servicios de asistencia social; en el Distrito Federal fue el DIF Nacional el que durante muchos años proporcionó esos servicios. Con la creación del DIF del Distrito Federal, se dio cumplimiento al inciso B) del artículo 13 de la Ley General de Salud, razón por la cual corresponde ahora, de conformidad **con este precepto, prestar los servicios** de salubridad general en el territorio del Distrito Federal, entre los que se cuenta la asistencia jurídica, al DIF de esta entidad federativa.

Actualmente hablar de la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia significa referirse al área del DIF del Distrito Federal encargada del prestar **los servicios de asistencia jurídica y orientación social**, que proporciona el Gobierno del Distrito Federal a sus beneficiarios, función que en el pasado reciente llevó a cabo la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia del DIF Nacional.

En los hechos a esta área del DIF del DF se le ha denominado Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia, sin que exista fundamento legal para ello, ya que no fue creada ex profeso por una ley o por un decreto, y aún carece de ley orgánica. Las funciones que esta Procuraduría lleva a cabo, surgieron de la necesidad de dar respuesta a la demanda de la ciudadanía que requería y reclamaba servicios jurídicos gratuitos para resolver problemas de esta naturaleza. Fue así como los casos comenzaron a turnarse al organismo denominado Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, a cuyo departamento jurídico se le encomendó abocarse a la solución de los conflictos legales que enfrentaban los ciudadanos y que fueran compatibles con los objetivos del Sistema.

En el Decreto del 30 de octubre de 1974, expedido por el Ejecutivo Federal, relativo al Instituto Nacional de Protección a la Infancia, se incorpora formalmente *como* una de las funciones del organismo, la de "prestar complementaria, organizada y permanentemente los servicios de asistencia jurídica a los menores, para la atención de los asuntos que el Instituto juzgue necesario y compatible con sus fines". Fue a partir de esa fecha que los decretos bajo cuya normativa se ha regido el funcionamiento del hoy Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la

Familia, incluida la vigente Ley Sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, **que se incorporó, como una de las funciones del organismo, el prestar servicios de asistencia jurídica y de orientación social.**

A partir de la entrada en vigor de la Ley General de Salud y de Ley Sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, la asistencia jurídica se transformó en un verdadero servicio público, con las características de regularidad, continuidad e igualdad de los usuarios que todo servicio público debe tener.

En ninguno de los instrumentos que sustentan la existencia y funcionamiento del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, ni de las instituciones que le precedieron se menciona a la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia, a no ser por el Estatuto Orgánico de 30 de junio de 1986 (abrogado por el del 13 de septiembre de 1991 y éste por el que actualmente rige, del 15 de agosto de 1997) que en su artículo 25, fracción XI, encomendaba a la Dirección de Asistencia Jurídica "dirigir, coordinar y supervisar las actividades de la Procuraduría del Menor y la Familia".

Por todo lo anterior puede afirmarse que la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia carece de personali-

dad jurídica propia. A lo que se denomina Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia no es a un organismo propiamente dicho sino a un conjunto de servicios prestados a la comunidad y a una serie de funciones ubicadas naturalmente en la Dirección de Asuntos Jurídicos del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en el Distrito Federal, a partir del Decreto de su creación.

De todo ello debe concluirse que una tarea de las actuales autoridades del DIF del DF consistirá en dotar a la Procuraduría del debido fundamento legal.

Más específicamente, en la actualidad la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia se ubica en la Subdirección de la Dirección de Asuntos Jurídicos, de la que dependen tanto el Departamento del Menor y la Familia como el Departamento de los Consejos Locales de Tutela; la Coordinación de los Consejos Locales de Tutela, las oficinas de asistencia jurídica en materia familiar de Xochicalco, Tlatelolco y **Juzgados Familiares, así como la oficina de Divulgación y Asesoría que opera en 13 de los centros DIF.**

La Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia, subrayemos, es un conjunto de funciones de la Dirección

de Asuntos Jurídicos, a la que se le ha encomendado por el Decreto de creación del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal y por su Estatuto Orgánico, la prestación de los servicios de asistencia jurídica en materia familiar y de orientación social, sin que tenga otra facultad que la de proporcionar el servicio a los **usuarios, de la misma manera que si se tratara de un bufete jurídico gratuito.**

Por lo que hace a su funcionamiento, tal como se había anticipado, la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia presta dos clases de servicios: 1) Asistencia jurídica; y, 2) Orientación social.

El área jurídica se compone de tres oficinas, encargadas de proporcionar el servicio jurídico propiamente dicho y se encuentran ubicadas en el Norte, Centro y Sur de la Ciudad, en los siguientes domicilios: Prolongación Paseo de la Reforma número 705, Colonia Peralvilla, Delegación Cuauhtémoc; Doctor Lavista número 114, Planta Baja, Colonia de Los Doctores, Delegación Cuauhtémoc; y Prolongación Xochicalco número 1000, Colonia Santa Cruz Atoyac, Delegación Benito Juárez.

Adicionalmente existe una Coordinación que tiene su sede en este último

domicilio, y que se denomina de Divulgación y Asesoría, cuyas funciones **consisten en proporcionar consulta jurídica** en trece de los centros de Desarrollo Comunitario y centros familiares del propio **DIF del DF**, en que se halla adscrito un abogado, quien canaliza a las personas que requieran servicio jurídico, que no se agote en la consulta, a las oficinas arriba citadas. Este mismo personal imparte pláticas sobre derecho familiar en los centros de su adscripción, así como en las instituciones educativas y dependencias de gobierno que lo soliciten.

En cada una de las oficinas primeramente mencionadas, existe una recepción a cargo de trabajadoras sociales, quienes turnan a los solicitantes de los servicios a los abogados, que realizan las siguientes actividades:

A) Otorgar consultas en materia de derecho familiar a los beneficiarios de la asistencia social.

B) Asesorar a los usuarios en la resolución de los problemas jurídicos que plantean.

C) Patrocinar en los juicios de materia familiar a los derechohabientes, quienes preferentemente son los menores, los ancianos, los discapacitados y en general las personas de escasos recursos.

D) Solucionar los problemas que confrontan los usuarios de los servicios de asistencia jurídica mediante la vía conciliatoria; para lo cual se giran **citatorios, se realizan juntas conciliatorias** entre las partes, se elaboran convenios, se les aviene para terminar las controversias presentes o para prevenir futuras y, **en general, se procura conciliar** los intereses entre las partes, exhortándolas a lograr un avenimiento y resolver sus diferencias mediante **convenio**.

E) Patrocinar en juicio a quienes solicitan el servicio, cuando se considera que les asiste la razón, elaborando la demanda correspondiente, presentándola ante los juzgados de lo Familiar, llevando a cabo su seguimiento hasta la total conclusión del juicio, y agotando los recursos en primera y segunda instancia, inclusive el amparo.

Las tres oficinas mencionadas prestan los servicios de asistencia jurídica en cuestiones de derecho familiar, patrocinando a los beneficiarios en *juicios de alimentos*, logrando que quienes tienen derecho a recibir pensiones alimenticias, las reciban de parte de sus deudores alimentarios; en *juicios de rectificación de actas del registro civil*, cuando existen errores en esos documentos que ocasionan a los titulares infinidad de problemas; se tramitan *divorcios voluntarios y necesarios*, procu-

randa el aseguramiento de los **derechos de los menores; se dirimen controversias de orden familiar** cuando se solicita la preservación o constitución de un derecho o se alega la violación del mismo, sobre todo tratándose de alimentos, de diferencias entre marido y mujer, sobre la administración de los bienes comunes, educación de los hijos, oposición de maridos, padres o tutores, y **en general, todas las cuestiones familiares** que reclamen la intervención judicial.

F) En el marco de la asistencia social se operan los consejos locales de Tutela como órganos de información y vigilancia, cuyas funciones esenciales consisten en: vigilar que los tutores de los incapaces, que hayan sido designados por los jueces de lo Familiar, cumplan con sus funciones; informar al Poder Judicial de las faltas u omisiones que descubran en el ejercicio de la tutela respecto de la educación y seguridad del pupilo, o en la administración de sus bienes; investigar y poner en conocimiento de la autoridad judicial la existencia de incapaces que carezcan de tutor, con la finalidad de que se hagan los nombramientos; revisar el Registro de Tutelas a fin de que se lleven en la forma debida en los juzgados de lo Familiar; y proponer ante el Poder Judicial a los posibles tutores y curadores de personas con incapacidad natural o legal.

Orientación Social. Otro servicio que lleva a cabo la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia es la orientación social que se imparte por medio de programas de *integración familiar, prevención del maltrato al menor, orientación psicológica y coordinación de internados.*

El objetivo general de la *integración familiar y social, consiste en proporcionar asistencia social a las parejas con problemas, con el fin de disminuir los índices de divorcio mediante acciones de orientación conyugal y familiar para una mejor integración y organización de la familia, brindando orientación encaminada a evitar el abandono que sufren mujeres e hijos, responsabilizando a los padres y motivándolos para que cumplan con sus obligaciones.*

El programa de **prevención del maltrato del menor** tiene como objetivo **proporcionar asistencia social a los menores de edad entre cero y dieciocho años que sufren violencia física, emocional o sexual, por acciones u omisiones intencionales, por parte de sus padres, tutores o por las personas responsables de ellos; descubriendo los casos de maltrato para la protección de los menores que lo sufren, brindándoles asistencia social, jurídica y médica; realizando acciones de orientación a los padres, tutores y demás responsables de ellos, para encauzarlos en la solución de los problemas familiares.**

Coordinación de Internados. Se llevan a cabo acciones necesarias y suficientes para dar atención a los menores de edad en desamparo, propiciando su integración familiar o canalizándolos a internados que respondan a su perfil, para su custodia, instrucción y formación. Esta acción se lleva a cabo en coordinación con instituciones oficiales y privadas.

Orientación Psicológica. Esta acceren consiste en brindar tratamiento a menores de edad, en coordinación con otros programas del área; proporcionando tratamiento psicaterapéutico a las familias involucradas en problemas de maltrato al menor, que acepten recibirlo; se practican valoraciones psicológi-

cas a los menores candidatos a ingresar a internados, a petición de la institución, brindando adicionalmente psicoterapia al menor y a su familia, a fin de lograr su adaptación al cambio.

En colaboración con el programa de integración familiar, se ofrece psicoterapia familiar, de pareja o individual, con el propósito de favorecer la funcionalidad de las relaciones intrafamiliares; se brinda orientación o tratamiento psicológico a parejas que presentan dificultades en su relación, cuando afectan de manera notable a sus hijos; se practican estudios psicológicos a solicitud de los jueces de lo Familiar y se otorga psicoterapia familiar a población abierta.

Procuraduría Social del Distrito Federal

José de Jesús Zambrano Grijalva

El trabajo intitulado "La Procuraduría Social del Distrito Federal" está dividido en cuatro capítulos. Rastrea los orígenes de esta institución. inspirada en la figura del *Ombudsmen* administrativo, desde su creación en 1989, los diversos ordenamientos que establecen sus facultades, tanto en materia de recepción de quejas de la ciudadanía contra actos u omisiones de la autoridad, como en materia de conciliación de conflictos entre condóminos, registro de administradores e impartición de orientación y capacitación en materia condominal.

Se examinan también brevemente la doctrina jurídica internacional respecto de los *Ombudsmen*, en sus diferentes acepciones, y los antecedentes nacionales precursores de esta institución, destacadamente la Procuraduría de Pobres de San Luis Potosí que, por iniciativa de don Ponciano Arriaga, se creó en 1847, y un conjunto de diez organismos similares que existen en diversos estados de la República.

Por último, se resumen las iniciativas de Ley que están presentadas para ser discutidas y aprobadas en el próximo periodo de sesiones respecto a la Procuraduría Social y al régimen de propiedad en condominio, y las líneas de acción que desarrolla en estas materias el nuevo gobierno democráticamente electo en el Distrito Federal.

Federal District Social Proctorship

José de Jesús Zambrano Grijalva

The paper entitled "Federal District Social Proctorship" is divided in four chapters. Inspired in the administrative Ombudsman figure, it traces this institution's origins from its creation in 1989 and the different edicts that establish its faculties. Either in citizen's complaints about authority acts and omissions matters or in conciliating conflicts among condominium holders, registering administrators and providing assistance and training in neighbours matters.

The international legal doctrine regarding the Ombudsmen in its different meanings as well as the national precursors of this institution, notably the Proctorship of the poor of San Luis Potosí, created in 1847 by Don Ponciano Arriaga and ten other similar institutions in different states of the Mexican Republic, is also briefly examined.

And finally a summary of the law initiatives regarding the Social Proctorship and the condominium landownership regime that have been submitted for discussion and approval at the next session period, as well as of the activities that the new democratically elected Federal District government is carrying on these matters.

Procuraduría Social del Distrito Federal

José de Jesús Zambrano Grijalva

I. Marco jurídico

La Procuraduría Social del Distrito Federal fue creada por Acuerdo del Jefe del Departamento del Distrito Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 1989, como una instancia accesible a los particulares, y teniendo por objeto coadyuvar a que los actos de autoridad y la prestación de los servicios públicos a cargo del Gobierno del Distrito Federal' y de las entidades paraestatales sectorizadas al mismo, se realicen apegados a los principios de legalidad, eficiencia, honestidad y oportunidad.

Está dotada de autonomía financiera, técnica, administrativa y operativa, y su actuación e interacción con los particulares se realiza sin perjuicio de las facultades que las disposiciones legales confieren a las unidades administrativas y entidades sectorizadas del Gobierno del Distrito Federal *características que la determinan como un órgano administrativo desconcentrado*.

Conforme a su Acuerdo de creación, la Procuraduría Social tiene las siguientes funciones:

1. Recibir quejas e inconformidades sobre actos u omisiones de la autoridades administrativas del Gobierno del Distrito Federal, que presenten los particulares, cuando no pudieran recurrirlos, o **desconozcan sus razones y fundamentos**, o si se hubiere demorado la respuesta a una petición.
2. Recibir quejas e inconformidades sobre irregularidades en la prestación de servicios públicos, a cargo del Gobierno del Distrito Federal y de sus entidades sectorizadas, así como de los que por concesión o autorización presten los particulares.
3. Trasmitir las quejas y las inconformidades recibidas sobre las distintas áreas, unidades administrativas y órganos desconcentrados del Gobierno del Distrito Federal y, en su caso, sobre sus

entidades sectorizadas, así como verificar su tramitación con objeto de que las mismas sean oportunamente atendidas.

4. Turnar a la Contraloría General del Distrito Federal, las quejas o denuncias que conozca y que impliquen o supongan una responsabilidad atribuible a los servidores públicos en los términos de la legislación aplicable, informando de ello al interesado.

5. Realizar o solicitar las investigaciones necesarias para cumplir su objeto, en relación con las quejas e inconformidades que se le presenten y sean procedentes en los términos del Acuerdo de su creación.

6. Emitir recomendaciones que tiendan a conciliar las diferencias entre autoridades o prestadores de servicios del Gobierno del Distrito Federal y los particulares, con motivo de las quejas e inconformidades que estos últimos presenten, conforme al Acuerdo de creación de la Procuraduría.

7. Formular sugerencias y recomendaciones, debidamente motivadas y fundadas, a las áreas, unidades, órganos desconcentrados y entidades sectorizadas en el Gobierno del Distrito Federal, con relación a las quejas o inconformidades de que conozca o investi-

gue, así como con el propósito de simplificar procedimientos, regular o desregular actividades, mejorar la prestación de los servicios y elevar la eficiencia de los servidores públicos.

8. Presentar al Jefe de Gobierno del Distrito Federal informes periódicos sobre asuntos tramitados y pendientes, de sus gestiones e investigaciones y de las recomendaciones formuladas en el ejercicio de sus funciones, mismos que se publicarán en la Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal.

El 17 de julio de 1989 se publicó en la Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal el Manual de Organización de la Procuraduría Social del Distrito Federal, en el cual se determina su estructura orgánica, funciones, sistema de comunicación, coordinación y principales procedimientos administrativos ante ella.

Dicho Manual de Organización adiciona las funciones que el Acuerdo de creación otorgaba a la Procuraduría Social del Gobierno del Distrito Federal, agregando las siguientes:

1. Elaborar estudios y realizar investigaciones con el propósito de recomendar la simplificación de procedimientos, reglamentar actividades o dejar sin efecto las que resulten innecesarias,

mejorar la prestación de los servicios y elevar la actividades de los servidores públicos.

2. Orientar, informar y asesorar a los poseedores o adquirentes de viviendas de interés social en todo aquello que se refiera a la celebración de actos jurídicos o contratos para obtener su adquisición y a la administración del inmueble. En el caso de los condominios de carácter vecinal, cuando la administración corresponda a los condóminos, podrá designar de entre ellos, a falta de acuerdo de los mismos, al responsable de la administración, cuyo cargo no podrá exceder de tres años; así como en general, procurar el cumplimiento de la Ley sobre el Régimen de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal y demás disposiciones aplicables en esta materia.

3. Intervenir en todos aquellos asuntos de interés social, particularmente de carácter colectivo, que le encomiende el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Es aquí donde se le otorgan a la Procuraduría Social las atribuciones que actualmente tiene en materia condominal, para que posteriormente, mediante Acuerdo del Jefe del Departamento del Distrito Federal de entonces, publicado en el Diario Oficial de la Federa-

ción el 15 de diciembre de 1993, le fueran delegadas las facultades concedidas al Gobierno del Distrito Federal en los artículos 30 y 41 de la Ley sobre el Régimen de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal, relativas a la conciliación de conflictos de carácter condominal y registro de administradores de condóminos.

Debemos añadir que, conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública de Distrito Federal aún vigente, la Procuraduría Social está adscrita a la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal, aunque los nombramientos de Procurador y Subprocuradores los efectúa el Jefe de Gobierno.

Por último, cabe señalar que con base en la experiencia acumulada a lo largo de nueve años de existencia de esta singular institución pública, la fracción del partido de la Revolución Democrática en la I Asamblea Legislativa del Distrito Federal, presentó en diciembre de 1997 una Iniciativa de Ley de la Procuraduría Social del Distrito Federal, que será discutida en el periodo ordinario de sesiones que se inicia en marzo de este año. De igual modo, la propia Asamblea de Representantes anterior, aprobó en mayo de 1997 una iniciativa de nueva Ley sobre el Régimen de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el D.F., que fue turnada a la Cámara de Diputados para su

discusión y aprobación en su caso, la cual también está considerada para ser discutida y aprobada en el segundo periodo ordinario de sesiones de la LVII Legislativa del Congreso de la Unión.

Ambas leyes, de ser aprobadas en sus términos esenciales, otorgarán a la Procuraduría Social del Distrito Federal una nueva proyección institucional, un marco jurídico más preciso, un fortalecimiento de su vocación social y facultades más amplias, tanto en su dimensión de *ombudsman* administrativo como de orientador y árbitro en la materia condominal.

Por su importancia, más adelante ofrecemos un resumen de estas dos iniciativas de Ley.

II, Antecedentes internacionales

En el marco internacional, para proteger los derechos de los ciudadanos, en múltiples países se han creado sistemas de control interno y externo de la administración pública, entre los cuales destaca la figura del *ombudsman* cuyo antecedente más antiguo se encuentra en la experiencia sueca y se remonta incluso a los siglos XVI y XVII. En fecha tan lejana como 1713, mucho antes de la Revolución Francesa y de que se formulará la célebre Declara-

ción de los Derechos del Hombre, el rey Carlos XII de Suecia instituyó la figura del Canciller de Justicia que actuaba como su representante para vigilar a los funcionarios administrativos. Desde entonces esa figura del *ombudsman*, que significa defensor del pueblo, ha tenido gran desarrollo y ha sido incorporada constitucionalmente en los sistemas de gobierno de un importante número de países, bajo diversos esquemas de denominación, estructura y competencia, aunque con una vocación social idéntica para la protección de los derechos de la ciudadanía frente a abusos o negligencias de las autoridades.'

El enorme crecimiento de la ciudad de México y la complejidad de su vida social hicieron necesario incorporar a la estructura del gobierno capitalino un organismo de control externo y de atención de las quejas ciudadanas, con similares características a la de los *Ombudsman* administrativos que existen en otros países: la Procuraduría Social del Distrito Federal.

Uno de los principales objetivos que inspiraron la creación de esta nueva institución fue contribuir a que la actividad de la administración pública del Distrito Federal respondiera "cada vez de manera más oportuna y eficaz tanto en la atención de asuntos que le planteen los particulares, como en la prestación

de servicios públicos, siendo indispensable para lograr tal propósito que los habitantes de la entidad federativa dispongan de nuevas vías de interacción con su gobierno". El acuerdo de creación de la Procuraduría Social también postulaba la necesidad de "satisfacer la demanda de la población del Distrito Federal, en el sentido de recibir una mejor y más expedita y eficiente atención, por parte de los servidores públicos del Departamento del Distrito Federal, con motivo de la gestión de sus trámites o como usuarios y beneficiarios de servicios públicos".

Con posterioridad a la creación de la Procuraduría Social del D.F., la figura institucional del *ombudsman* inspiró también la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la reforma del artículo 102 de la Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992, que le dio su alta jerarquía e importancia entre los mecanismos de control legal y defensa de las garantías fundamentales de los mexicanos. Con base en los mismos principios se integró la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal cuya ley respectiva se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 22 de junio de 1993.

Conviene, a este respecto, citar al Doctor en Derecho Luis Ernesto Salomón Delgado', quien explica:

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

"El desarrollo de la institución del ombudsman..., nos permite afirmar que comenzó siendo un medio de control, un instrumento del Parlamento para supervisar a la administración, y con el paso del tiempo se afirmó como una institución protectora de los derechos fundamentales, donde prima el sentido de los valores sobre el simple control técnico. Desde su origen, el ombudsman ha tenido como características fundamentales la autoridad, la publicidad, la neutralidad política y la respetabilidad de sus opiniones dentro del aparato estatal y dentro de la propia sociedad. La competencia del ombudsman quedó plasmada desde la Constitución sueca de 1809 en seis artículos, que no han sufrido sino tres modificaciones desde aquella época. La facultades del ombudsman hacen de él una pieza muy importante en el sistema de control, pero sería un error considerarla como la más importante. El principal medio de control y protección de

los derechos fundamentales está estructurado en el sistema de tribunales y recursos, como en la mayor parte de los países en la actualidad. En este orden de ideas, el ombudsman convive con la Suprema Corte Administrativa, establecida a principios del siglo, además de que el Canciller de Justicia ha sobrevivido y también coexiste con el ombudsman. Así, el hecho de ser un medio de control de la administración no es el rasgo distintivo fundamental de la institución que nos ocupa (existen otros medios quizá más importantes), es el enfoque de protección de los derechos fundamentales basado en una autoridad moral nacida de su independencia lo que caracteriza al ombudsman.

"Un ejercicio interesante para comprender la esencia del ombudsman es su análisis respecto a la división de poderes. El estudio nos muestra que la asimilación de dicha teoría en Suecia fue hecha adaptándose, en una gran medida, a los antecedentes de funcionamiento del sistema político constitucional de aquellos tiempos. Esto dio como resultado que el ombudsman, desde su nacimiento, mantuviera una independencia respecto del poder u órgano al que supervisa o controla. Pero la concepción de independencia no se detiene ahí, sino que se hace sentir, también, respecto del Parlamento por el que fue nombrado, dando lugar a la

llamada independencia funcional. La relación del ombudsman con el Parlamento no implica una dependencia jerárquica, sino que se reduce al nombramiento, dado que una vez designado por el Riksdag pasa a "depende sólo de la ley", para seguir las palabras de Mannerheim".¹

Hasta aquí la explicación del doctor Salomón Delgado.

Con base en lo anterior, el mismo autor estudia el marco jurídico de la Procuraduría Social del Distrito Federal, como institución precursora en México de la figura del ombudsman administrativo, conforme a la doctrina y práctica internacionales en la materia, pero señala que debe perfeccionarse y fortalecerse en su estructura jurídica, en su autonomía y en su potestad, para elevarse a una verdadera magistratura de opinión dotada de **autoritas** moral e independencia funcional, como medio de control ciudadano de la administración pública. Por todo ello concluye:

"En estricto sentido, desde el nacimiento de la institución ha habido una falla en su instrumentación, en primer lugar porque su origen se consagró en acuerdo del Jefe de Departamento del Distrito Federal, es decir, por una norma que tiene carácter reglamentario para la administración pública en esa

entidad y, por tanto, no puede generar derechos y obligaciones hacia terceros ajenos a esta entidad, y de acuerdo con lo que hemos visto, la institución de la Procuraduría Social posee una labor de defensa de derechos y control de la administración, por lo que debería estar consagrada en una ley y no en un acuerdo, debido a que esta situación no contribuye a la seguridad jurídica de ella, puesto que otro simple acuerdo puede terminar con su existencia, u otro acuerdo puede modificarla sin ninguna formalidad, e incluso el derecho de que el titular nombrado y libremente removido por el titular de aparato administrativo a controlar resulte inadecuado.

"Y por otra parte debemos anotar que estamos en presencia de un ombudsman ejecutivo, con un ámbito de competencia limitado y que, por tanto, está un poco sujeto a las autoridades ejecutivas, de quienes dependerá el grado de autonomía que se le brinde. En estas condiciones, la Procuraduría Social sólo podrá funcionar en la medida en que la voluntad política lo permita, pero guarda un estatus muy endeble con relación al aparato jurídico general,

"Sin embargo, a pesar de todos los razonamientos anteriores, y partiendo de la base de que es una institución muy perfectible en las normas y en su actividad, debemos anotar que es un adelan-

lo enorme en el camino de adaptación a nuestro país de la figura materia de ese estudio, por la importancia de ese esfuerzo en relación con la CEPIT de México, y considerando a quienes la manejan, está la Procuraduría Social llamada para convertirse en un ombudsman auténtico, y estamos seguros que los cambios y reformas vendrán en la medida que puede acreditar las bondades de su funcionamiento",

Por estar en total acuerdo con los anteriores conceptos, es que el Partido de la Revolución Democrática por conducto de su fracción parlamentaria en la I Asamblea Legislativa del Distrito Federal ha presentado la iniciativa de Ley de la Procuraduría Social a fin de **perfeccionar su marco jurídico.**

Para reforzar la tesis expuesta, podemos también recurrir a otro autor, el investigador de la U.A.M, Juan de Dios González Ibarra, quien publicó en 1993 un libro sobre la Procuraduría Social, en el cual concluye lo siguiente:

"¿El ombudsman administrativo en el Distrito Federal duplica las funciones de otras instituciones, tales como el Consejo Consultivo, la Asamblea de Representantes, etcétera? No, cada una de ellas cuenta con su particular campo de acción...",

"Es costosa y limitativa la difusión de las tareas del ombudsman administrativo y su aceptación por la ciudadanía? El ombudsman administrativo encuentra en la defensa de los derechos de los administrados la justificación teórica de su quehacer y recomendaciones; y, lo que es más importante, esta finalidad se aúna a sus resultados en la práctica: deben ser su mejor promoción o el reconocimiento del fracaso frente a su sociedad, y en la medida en que su desempeño efectivo pueda servir para vencer escepticismos, combatidos mediante la acción efectiva de esta institución, esto deberá servir para impulsar una cultura de los derechos del administrado, quien ahora estará consciente de que al actuar con valor civil frente a situaciones irregulares o incorrectas, tendrá en estos organismos un apoyo eficaz y no burocrático".'

En síntesis, consolidar institucionalmente a la Procuraduría Social es una tarea civilizadora, pues implica perfeccionar instrumentos de defensa de los derechos de "tercera generación", como se les ha llamado a los derechos que van más allá de los derechos humanos clásicos, o las garantías individuales, para llegar al derecho que ganan además los ciudadanos en una sociedad avanzada simplemente al ser bien atendidos por los servidores públicos, y el derecho que tienen los usuarios de los servicios públicos de que éstos

funcionen adecuadamente, al servicio de todos, sin distinciones sociales ni discriminación de cualquier naturaleza.

M. Antecedentes Nacionales

La creación de la Procuraduría Social del Distrito Federal también tiene precedentes arraigados en nuestra tradición jurídica.

El primer antecedente histórico nacional fue la creación de la Procuraduría de Pobres, de San Luis Potosí, en el año de 1847 a iniciativa del entonces diputado local Ponciano Arriaga. En su proyecto, don Ponciano Arriaga -que 10 años después encabezaría el Congreso Constituyente y sería llamado el padre de la Constitución Liberal de la Reforma- defendió con suma claridad su idea republicana, apoyada en la acción cotidiana y en la supremacía necesaria de **la** ley frente a los intereses fraccionales de la época o los abusos de poder. Sostiene también la necesidad de que el Estado asuma una función social, pues debe procurar el bienestar de la mayoría de los ciudadanos, que demanda asistencia en la justicia, la salud y la educación, lo cual es la condición fundamental de la legitimidad del poder.

En su discurso el diputado Ponciano Aniaga dijo:

*"Honorable Sr. Hay en medio de nuestra sociedad, una clase desvalida, menesterosa, pobre y abandonada a si misma. Esta clase está en las entrañas de nuestra sociedad, es la clase mas numerosa, es nuestro pueblo, es nuestra sociedad misma; se compone de todos aquellos infelices que no habiendo tenido la suerte de heredar un patrimonio, ni la fortuna de adquirir educación, se encuentran sumergidos en la ignorancia y en la miseria, se ven desnudos y hambrientos, por todas partes vejados, en todas partes oprimidos. Sobre esta clase recae por lo común, no solamente el peso y rigor de las leyes, sino también, y esto es lo mas terrible, la arbitrariedad e injusticia de muchas autoridades, y de muchos de los agentes públicos... ¿Qué deben esos desgraciados á la sociedad? ¿Reciben de ella pan, sustento para sus familias, educación para sus hijos y un porvenir halagüeño para sus nietos? ¿Tienen la protección de sus derechos?... Tal vez la institución que hoy comienza bajo mis débiles auspicios podrá dar los mas felices resultados, y con el tiempo, no tan solamente economizar los padecimientos de nuestro pueblo pobre, sino también operar grandes mejoras en su situación social, en sus costumbres, en sus necesidades físicas y morales"*²⁶

Con tales propósitos, Aniaga propuso y logró que se aprobara el siguiente articulado:

"Art. 10. Habrá en el Estado tres procuradores de pobres, nombrados por el Gobierno. dotados con el sueldo anual de ochocientos pesos por cada uno.

"Art.20. Ser de su obligación ocuparse exclusivamente en la defensa de las personas desvalidas, denunciando ante las autoridades respectivas, y pidiendo pronta e inmediata reparación sobre cualquier exceso, agravio, vejación, maltrato o tropelia que contra aquellas se cometiere, ya en el orden judicial, ya en el político o militar del Estado, bien tenga su origen de parte de alguna autoridad, o bien de cualquiera otro funcionario o agente público.

"Art. 30. Los procuradores de pobres podrán quejarse de palabra, o por escrito, según exija la naturaleza de la reparación, y las autoridades están obligadas a darles audiencia en todo caso.

"Art.40. Para las quejas verbales, será bastante que se presenten los procuradores acompañados del cliente ofendido, ante el secretario, escribano público, o curial del tribunal o autoridad que deba conocer del agravio, manifestando sencilla y veridicamente el hecho que motiva la queja, y los datos que lo

comprueben, si los hubiere. El funcionario a quien se presentan, extenderá una acta breve y clara, la cual se firmará por el Procurador y el cliente si supiere, para dar cuenta de preferencia y en primera oportunidad.

"Art. 50. Cuando las quejas hayan de **hacerse por escrito, serán directas, redactadas en estilo conciso y respetuoso, excusando alegatos, no conteniendo más que la relación necesaria de lo acontecido, y en papel común sin otro distintivo que la firma del Secretario de Gobierno.**

"Art. 60. Recibida la queja, en uno u otro caso, las autoridades respectivas procederán sin demora a averiguar el hecho, decretar la reparación de la injuria, y aplicar el castigo legal cuando sea justo o a decir la inculpabilidad de la autoridad, funcionario o agente público de quien se interpuso la queja. En caso de que el hecho merezca pena de gravedad, pondrán al culpable a disposición de su Juez competente para que lo juzgue, y los procuradores de pobres agitarán el mas breve término del **juicio.**

"Art. 70. Los procuradores de pobres tendrán a su disposición la imprenta del Estado, con el objeto de poner en conocimiento del público, siempre que entendieron que no se les ha hecho justicia, la conducta y procedimientos de

las autoridades ante quienes se dejaron. El gasto de papel en estos casos y en los que habla el Art. 5, será a cargo de las rentas del Estado.

"Art. 80. Los procuradores de pobres, alternándose por semanas visitarán los juzgados, oficios públicos, cárceles y demás lugares en donde por algún motivo puede estar interesada la suerte de los pobres, y de oficio formularán las quejas que correspondan sobre cuantos abusos llegasen a su noticia.

"Art. 90. El Gobierno del Estado proporcionará un local a propósito, y en el paraje más público para situar la oficina destinada a la Procuración de pobres. En ella estará todos los días por lo menos un Procurador, desde las ocho hasta las doce de la mañana, y desde las tres hasta las seis de la tarde, para dar audiencia y patrocinio a cuantas personas desvalidas lo necesiten, promoviendo desde luego lo necesario.

"Art. 100. Las personas pobres de cualquiera punto del Estado podrán poner en noticia de los procuradores de pobres, cualquier exceso, abuso o injusticia que les agravié. a fin de que estos funcionarios representen lo que convenga. Los gastos de estafeta, y otros que se ofrezcan en esto y los demás casos que ocurran. se costearán por el Estado.

"Art. 110. Así las autoridades como cualquiera individuo particular, siempre que advierta, o tuviese noticia de algún exceso o agravio cometido contra persona pobre, podrán dar aviso a sus procuradores, a fin de que cumplan con lo que previene esta ley.

"Art. 120. Además de los deberes señalados en los artículos anteriores para todos los casos particulares, será de la obligación de los procuradores informarse de las necesidades de la clase pobre, solícitar de las autoridades el debido remedio, promover la enseñanza, educación y moralidad del pueblo, y todas aquellas mejoras sociales que alivien su miserable situación. Con estos sagrados objetos, tendrán aquellos funcionarios un acuerdo en sesión semanal, pudiendo pedir datos y noticias a todas las oficinas del Estado. Estas sesiones jamás se declararán concluidas hasta no haber acordado alguna cosa en el sentido que indica este artículo.

"Art. 130. Los Procuradores de pobres alternarán mensualmente en la presidencia de sus sesiones por medio de elección el día 10. de cada mes. El Presidente cuidará del orden de la oficina, y del cumplimiento de los deberes que esta ley establece.

"Art. 140. Los procuradores de pobres tendrán para sus trabajos un escribi-

ente con calidad de Secretario dotado con 400 pesos anuales. Los procuradores se ocuparán desde luego en el acuerdo de reglamento correspondiente que será presentado al Congreso para su aprobación.

"Art. 150. Para ser Procurador de pobres se necesita ser ciudadano, de sana conducta y actividad conocida, y haber practicado por lo menos dos años en el estudio de la jurisprudencia. El Gobierno al nombrar estos funcionarios, preferirá en igualdad de circunstancias a los jóvenes más pobres.

"Art. 160. La ley reconoce como un distinguido mérito en los procuradores de pobres, el haber desempeñado con exactitud y diligencia sus deberes. Este mérito se tendrá presente para cuando soliciten algún otro empleo en el Estado.

"Art. 170. Todas las autoridades tienen el deber de auxiliar y proteger la institución de esta ley, a fin de que pueda corresponder a su objeto.

"Art. 180. Cualquiera individuo del Congreso, del Tribunal de Justicia o del Gobierno, podrá visitar la Procuración de pobres con el objeto de ver si en ella se cumple eficazmente.

"Art. 190. Al Gobierno corresponde corregir con multas, suspensión y hasta destitución, previa causa justificada, las omisiones de los procuradores de pobres. El que se hiciere digno de esta última pena, quedará inhábil para obtener otro empleo o condecoración en el Estado.

"Sala de Sesiones del H. Congreso del Estado de San Luis Potosí, febrero 9 de 1847. Ponciano Arriaga".'

¡Un precedente espléndido y ejemplar que, sin embargo, se vía truncado por el avance de las fuerzas militares invasoras, hecho que obligó a don Ponciano Arriaga y a todos los patriotas mexicanos a tomar las armas en defensa de la soberanía nacional! Una vez más, los anhelos de justicia social se vieron pospuestos ante la reacción nacional e internacional que siempre se opone a la libertad y la democracia auténticas. ¿Seguiremos así siglo y medio después?

Otros antecedentes nacionales del ombudsman administrativo y social que cabe simplemente enumerar, han sido:

- La Procuraduría Social de la Montaña Guerrero, creada en 1978.
- La Procuraduría de Vecinos de Colima, creada en 1983 y ya desaparecida.
- La Defensoría de los Derechos Universitarios de la Universidad Nacio-

nal Autónoma de México, creada en 1985.

- La Procuraduría para la Defensa del Indígena de Oaxaca, creada en 1986.
- La Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes.
- La Defensoría de los Derechos de los Vecinos de Querétaro, creada en 1988, hoy ya inoperante.
- La Procuraduría de Vecinos de Guadalajara, creada en 1989 y ya inoperante.
- La Procuraduría de Colonias Populares del Estado de Sinaloa, creada en 1993.
- La Coordinación de Gestión Social de Michoacán, actualmente en **operación**.
- La Procuraduría del Ciudadano del Estado de Puebla, creada en 1997.

Para mayor información sobre los organismos de este corte que existen en México, habría que consultar los materiales "Coloquio Nacional *Ponciano Arriaga* sobre la Procuración Social en México' que tuvo lugar en la Universidad Autónoma Metropolitana, Plantel Xochimilco, el 17 de marzo de 1997, con la participación de los procuradores de siete entidades de la República, evento convocado y organizado por la propia Procuraduría Social del Distrito Federal,⁸ entonces encabezada por nuestro compañero Alejandro Ordorica Saavedra.

IV. Proyección a futuro

A raíz de la toma de posesión del ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas, como primer Jefe de Gobierno del Distrito Federal electo por medio del voto universal, libre y directo de una abrumadora mayoría de los ciudadanos, en las elecciones efectuadas el 6 de julio de 1997, gracias a los avances de la reforma política nacional y del proceso democratizador que se vive en esta entidad, es natural y comprensible que una institución como la Procuraduría Social haya entrado en una etapa de renovación y fortalecimiento. La naturaleza del compromiso social y democrático de un gobierno surgido del Partido de la Revolución Democrática es, evidentemente, una garantía para el futuro de esta institución, máxime cuando el Jefe de Gobierno del Distrito Federal ha centrado su plataforma de acción ejecutiva en una política de consulta y participación ciudadana permanente y efectiva, tarea a la que está haciendo una contribución cierta y responsable la Procuraduría Social del Distrito Federal.

Consecuente con lo anterior, como ya **lo mencionamos, una de las primeras** iniciativas presentadas por el P.R.D. ante la I Asamblea Legislativa del Distrito Federal ha sido la de una Ley de la Procuraduría Social. En la exposición de motivos de la misma se dice:

“El ordenamiento que venimos a proponer se encuentra estructurado en cinco titulas, en los que resalta la nueva naturaleza jurídica de la Procuraduría Social, como organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, dotado de plena autonomía, pues sólo así podrá efectivamente adquirir la objetividad e imparcialidad en su relación con la autoridad administrativa. Asimismo, el ordenamiento propuesto puntualiza con mayor precisión las facultades de la Procuraduría distribuidas en cuatro rubros:

- “ 1. En materia de atención ciudadana.
2. Orientación y Quejas.
3. En materia de Condominios.
4. Recomendaciones y promoción del cambio administrativo.

“Además y con la finalidad de dar solidez a su estructura institucional, se propone la creación de un Consejo integrado de manera plural y multidisciplinaria, con personalidades de reconocido prestigio y honorabilidad.

“En esencia, la presente ley mantiene los principios básicos que inspiraron su creación, como una vía expedita, gratuita y sin formalidades procedimentales para presentar las quejas por parte de los ciudadanos; un organismo que a la vez no constituye una instancia eje-

cutiva, ni jurisdiccional y por consiguiente sus recomendaciones no establecen una relación de vínculo con la autoridad, sino que se sustentan en su autoridad moral y en la difusión y transparencia de sus actuaciones".

Se precisan en la Iniciativa de Ley las facultades de la Procuraduría Social con mayor acuciosidad, conforme a la experiencia institucional acumulada tras nueve años de existencia y operación; y respecto a su nueva estructura **administrativa, el artículo 80. se formula en dos versiones, en prevención de una ampliación de facultades al promulgarse una nueva ley condominal:**

"Artículo 80. La Procuraduría Social del Distrito Federal se integrará con un Procurador, con dos o mas Subprocuradores, un Consejo y el personal técnico y administrativo necesario para el ejercicio de sus funciones, o

"Artículo 80. La Procuraduría Social, para cumplir con el despacho de los asuntos que le competen, estará integrada con los siguientes órganos y Unidades Administrativas:

- a) Procurador Social
- b) Consejo Ciudadano
- e) Subprocurador de Quejas y Recomendaciones
- d) Subprocurador de Concertación Social

e) Coordinador de Informática y Administración.

f) Director General de Quejas

g) Director General de Recomendaciones y Promoción del Cambio Administrativo

h) Director General de Localización y Atención Telefónica

i) Director General de Atención Condominal

j) Unidades Auxiliares del C. Procurador Social

La iniciativa de ley que comentamos tiene 5 títulos, 19 capitulas, 5 secciones, 62 artículos y ocho transitorios, a saber:

Título primero, De las facultades y las atribuciones

Capítulo 1. Disposiciones Generales.

Título segundo

Capítulo 1. De la integración de la Procuraduría Social.

Capítulo II, De la designación y atribuciones del Procurador Social.

Capítulo III. De la integración y nombramiento del Consejo.

Capítulo IV, Del nombramiento de los Subprocuradores y comisionados de la Procuraduría.

Capítulo V. De la promoción y difusión.

Título tercero. De los procedimientos ante la Procuraduría Social

Capítulo I. Disposiciones preliminares.

Capítulo II. De la queja y su trámite.

Sección Primera: De la improcedencia
y conclusión anticipada de la

Sección Segunda. De la conciliación.

Sección Tercera. De las pruebas en ge-
neral.

Capítulo III. De la amigable composi-
ción.

Capítulo IV. De los servicios de aten-
ción telefónica.

Sección Primera. De los convenios y re-
soluciones.

Sección Segunda. Del Registro de nom-
bramiento de administradores de con-
dominios.

Capítulo V. Del procedimiento en mate-
ria de desarrollo urbano y otros afines.

Capítulo VI. De las sanciones adminis-
trativas.

Capítulo VII. De la revisión ante el
Consejo.

Título cuarto. Del régimen **administrativo laboral**

Título quinto. Del patrimonio y del presupuesto de la Procuraduría Social.

Capítulo Único

Transitorios

Para continuar con el análisis de la pro-
yección futura de la Procuraduría
Social, a corto y mediano plazos, debe-
mos referirnos también a la nueva **Ini-**
ciativa de Ley de Propiedad en Condo-
minio ele Inmuebles para el Distrito
Federal que, como arriba lo referimos,
se encuentra ya considerada en la agen-
da legislativa de la Cámara de Dipu-
tados que se desahogará a partir del
próximo mes ele marzo ele 1998.

De ser aprobada, la Procuraduría So-
cial del Distrito Federal adquirirá en el
corto plazo toda una nueva dimensión
legal e institucional, así como nuevas e
importantes responsabilidades. Para
explicar lo anterior, es suficiente trans-
cribir directamente algunos párrafos
de la exposición de motivos ele dicha
iniciativa:

"El desarrollo demográfico del Distrito
Federal durante los últimos años se ha
visto reflejado, entre otros aspectos,
por el incremento de unidades habita-
cionales constituidas bajo el régimen de
propiedad en condominio, en donde
convive aproximadamente una tercera
parte de su población.

"Las tendencias habitacionales en el
Distrito Feederal y la zona metropoli-

tana de la ciudad de México, indican que las propiedades unifaminiaras y las áreas de servicios en locales comerciales, se perfilan hacia formas y modalidades condominales, de lo que se hace imperativo actualizar el marco jurídico que norma las relaciones de convivencia social y humana en esta materia, en concordancia con las responsabilidades inherentes a la preservación y mantenimiento de la infraestructura urbana, **áreas verdes y comunes, así como los servicios básicos de beneficio colectivo...**

“En el año de 1995, la Asamblea de Representantes y la Procuraduría Social del Distrito Federal con el propósito de mejorar la calidad de vida condominal, convocaron al primer foro de condóminos en donde se analizaron, entre otros aspectos, el marco jurídico vigente, la administración condominal, las unidades habitacionales, gobierno, servicios y protección civil. De las múltiples aportaciones vertidas en el foro, derivó la necesidad de expedir una nueva ley, toda vez que una reforma a la vigente sería equiparable a la expedición de un nuevo ordenamiento, por la diversidad de disposiciones que se modificarían.

“En el contenido de la iniciativa, se ven reflejadas las propuestas de los participantes en el foro y toma en consideración diversas disposiciones contenidas en ordenamientos que esta Asamblea ha expedido.

"La presente iniciativa contiene 78 artículos comprendidos en ocho titulas y tres articulas transitorios. Los titulas desarrollan la propiedad en condominio de inmuebles: la calidad del condómino y los bienes de propiedad exclusiva y los de uso común; la organización y administración de los condóminos; las obligaciones y derechos derivados del régimen condominal; el condominio de carácter vecinal; la cultura condominal; la destrucción, ruina y reconstrucción del condominio y finalmente, las sanciones en caso de incumplimiento a sus disposiciones.

“Se introduce como nueva denominación la de unidades candominales para los diferentes departamentos, viviendas, casas, locales o terrenos de un inmueble, construidos en forma vertical, horizontal o mixta, susceptibles de aprovechamiento independiente por tener salida propia a un elemento común de aquél o a la via pública y que pertenecieran a distintos propietarios, los que tendrán un derecho singular y exclusivo de propiedad sobre su unidad condominal y, además, un derecho de copropiedad sobre los elementos y partes comunes del inmueble, necesarios para su adecuado uso o disfrute”.

La iniciativa de Ley condominal que venimos resumiendo le confiere a la Procuraduría Social del Distrito Federal un carácter múltiple, a saber:

- a) Como **fedatario** público en esta **materia**;
- b) Como **capacitador** de administradores de condominios;
- c) Como **árbitro** en las controversias **entre condóminos**; y
- d) Como **promotor y difusor** de la cultura condominial

En efecto, en la exposición de motivos se detallan las anteriores funciones de la siguiente manera:

"Cuando así lo requiera el administrador o el 25% de los condóminos, se podrá requerir la presencia de un fedatario público, de un representante de la delegación del Distrito Federal que corresponda o de la Procuraduría Social del Distrito Federal para constar el *quórum*, el resultado de la elección del administrador y del comité de vigilancia y, de ser el caso, de la entrega de documentación legal, administrativa y contable de la administración saliente...

"Para desempeñar el cargo de administrador se deberá acreditar experiencia en administración condominial o en su caso, haber participado en los cursos de capacitación impartidos por la Procuraduría Social del Distrito Federal, ante la que deberán registrarse los nombramientos de los administradores

y de los integrantes de los comités de vigilancia, otorgándoles plena validez frente a terceros...

"Innovación en materia condominial es el procedimiento que se propone en caso de **controversias que se pudieren suscitar** entre los condóminos entre sí y con su administración. Se establece que la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal tendrá competencia para actuar como árbitro en las controversias, siempre y cuando exista designación previa de las partes en conflicto. La iniciativa prevé procedimientos ágiles y expeditos para someter las posibles controversias al arbitraje en amigable composición o en estricto derecho, estableciendo una supletoriedad de las disposiciones del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal...

"En el Título Sexto se describe la denominada cultura condominial, correspondiéndole a la Procuraduría Social promoverla y difundirla entre los habitantes del Distrito Federal con base en los principios y mecanismos en que en ella se establecen, así como realización de diversos cursos y talleres en la **materia".IO**

Por todo lo anterior, es mi personal opinión que, en caso de aprobarse la nueva Ley condominial, la estructura administrativa de nuestra institución

tendrá que reforzarse y ampliarse creando, al menos, una tercera subprocuraduría, la Subprocuraduría de Arbitraje Condominal, que habría que añadir en el artículo octavo de la Ley de la Procuraduría Social que, por primera vez, está siendo debatida en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Por todo ello, para lograr el fortalecimiento efectivo de la Procuraduría Social y a efecto de convertirla en un verdadero *ombudsman*, nos proponemos desarrollar las siguientes líneas generales de acción:

1. Fortalecer el marco jurídico de la Procuraduría Social a efecto de convertirla en un organismo autónomo e independiente del gobierno, con personalidad jurídica y patrimonios propios.

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

3. Establecer canales directos de acercamiento con el ciudadano, grupos sociales y organizaciones no gubernamentales con el propósito de explicarles las funciones de la Procuraduría So-

cial, **alentar su participación activa** en la solución de los problemas y buscar el establecimiento de compromisos o convenios con ellos, ofreciéndoles los servicios de la Procuraduría Social, tanto en lo que se refiere a la atención de la queja, como de los asuntos condominiales. Especial atención tendrán los grupos y sectores más vulnerables.

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

5. Reorientar, complementar y reorganizar los actuales programas institucionales de la Procuraduría Social, y crear los que se requieran para mejorar la atención al ciudadano.

6. Lograr una coordinación interinstitucional con los diferentes órganos de gobierno y de la administración pública para la pronta solución de los problemas planteados por la Procuraduría Social. Impulsar convenios y acuerdos con otras instituciones para una mejor canalización y atención de la queja, así como para una mayor difusión de los objetivos de la Procuraduría Social.

7. Impulsar la realización de encuestas, con el objeto de conocer con exactitud la naturaleza de los problemas, así co-

mo las demandas que la ciudadanía plantea a las autoridades.

8. Mejorar la calidad de los recursos humanos y materiales de la Procuraduría Social para alcanzar los fines propuestos.

Fácilmente se comprende, con todo lo expuesto, que el futuro de la Procuraduría Social del Distrito Federal es muy amplio y dinámico, máxime en esta etapa de nueva gobernabilidad bajo los auspicios del primer gobierno democráticamente electo que encabeza el ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas, quien precisamente destaca, ante todo, como abanderado de la lucha social en México.

Notas

* En adelante, a efecto de actualizar la nomenclatura, por lo general nos referimos así a lo que antes de las recientes reformas al artículo 122 constitucional se denominaba Departamento del Distrito Federal.

1 Para conocer mejor los antecedentes jurídico-doctrinarios de la figura del *Ombudsman*, ante todo son recomendables en México los estudios del Prof Héctor Fix Zamudio. Por ejemplo *Reflexiones comosnnívs sobre el Ombudsman*. Memoria de El Colegio Nacional, 1979, México 1980; o su resumen

sobre el tema en el *Diccionario luridsco Mcvicto*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Novena Edición, Editorial Porrúa. México, 1996, p 2268 y ss

² Salomón Delgado. Luis Ernesto. *El Ombudsman*, Editorial Universidad de Guadaira. 1992. pp. 28 Y 29.

³ Rowat. Donat D., *El Ombuasmon*. Fondo de Cultura Económica, México, 1973

⁴ Citado por Desfueuics. Henry, *Le POIV01r de Con de Cosnrote des Pccruuncms Nordiques*. Librairje Generalc de Drou et Junsprudence. París, 1970. p.135

⁵ González Ibarra. Juan de Dios, *La Ptcursúuie Social de Disuio Federal. El ombuasmsn admínistrctivo*, 1989. 1992. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. México, 1993; pp. 109 y 110

⁶ Tomado de *150 Anivctseno de la Crccion de la Procuseduric de los Pobres*, 1847-1997, folleto publicado por la Procuraduría Social del D.F. p. 5

Ibid. p.7 y ss. Ver también: Márquez Enrique, Ponciano Amaga. *Las Pvocurearúes de Pobres, compilación de aocomcruosy estudio introductorio*, San Luis Potosí, facultad de Derecho, 1983. Serie Cultural Jurídica Porosina, o Amaga. Ponciano. *Obres Completas, la Exocricnici« Poiosina*, vol. I y II. Investigación y edición a cargo de Enrique Márquez y María Isabel Abella. Instituto de Investigaciones Jurídicas. IINAM y Departamento del Distrito Federal.

⁸ En proceso de edición

⁹ Comisión permanente Segundo Receso del Tercer Año de Ejercicio. *Memoria. Segunda Sesión*. 8 de mayo de 1997. LV! Legislatura. Cámara de Diputados. Dirección General de Crónica Parlamentaria. Iniciativas presentadas. *Ley de propiedad de condominio de iomucbics para el Disuio Federal*. Se turna a las Comisiones de Vivienda y del Distrito Federal: p.33 y ss.

¹⁰ Ibid. pp.36, 37 Y38.

Revista de Administración Pública No. 97,
Las Nuevas Procuradurías

Se terminó de imprimir en mayo de 1998
por Sistemas Técnicos de Encuadernación, S.A. de C.V.
F.F. C.C. de Cuernavaca 181, Col. Anáhuac.

La edición en tiro consta
de 1,000 ejemplares
y estuvo al cuidado de la
Coordinación de Investigación y
Desarrollo de Sistemas del INAP.
Distribución a cargo del INAP.